

32

Zur Internationalisierung und Supranationalisierung der Sozialpolitik

Hans Pfaffenberger (Hrsg.)

© Zentrum für europäische Studien, Universität Trier
Trier 1996
ISSN 0948 - 1141

Hans Pfaffenberger

**Vorwort des Herausgebers: Zur Internationalisierung und
Supranationalisierung der Sozialpolitik7**

Susanne Alpers und Andreas Amend

**Die Sozialpolitik - eine nationale, supranationale und internationale
Teilpolitik..... 13**

1. Die Sozialpolitik - eine terminologische Abgrenzung	13
2. Die nationale Sozialpolitik - Sozialpolitik in Deutschland	14
2.1 Die Geschichte der deutschen Sozialpolitik	15
2.1.1 Die Anfänge der Sozialpolitik in Deutschland	15
2.1.2 Phasenweise Betrachtung der Entwicklung der deutschen Sozialpolitik	17
2.2 Die deutsche Sozialpolitik heute - Inhalte, Zielsetzungen, Aufgabenbereiche	23
2.2.1 Allgemeine Betrachtung der deutschen Sozialpolitik	23
2.2.2 Konkrete Betrachtung der deutschen Sozialpolitik	29
2.3 Abschließende Betrachtung der deutschen Sozialpolitik	40
2.3.1 Erfolge der deutschen Sozialpolitik	40
2.3.2 Defizite der deutschen Sozialpolitik	40
2.3.3 Die Notwendigkeit zwischenstaatlicher Sozialpolitik	42
3. Die Sozialpolitik in Europa	43
3.1 Der Europarat	43
3.1.1 Die Entstehung des Europarates	43
3.1.2 Sozialpolitisch geprägte Aktivitäten des Europarates	44
3.2 Die Europäische Union (EU)	46
3.2.1 Die Entstehung der Gemeinschaft	46
3.2.2 Die Europäische Union (EU) - Aufbau und Aufgaben	48
3.2.3 Wirtschaftliche und soziale Lage in der Europäischen Union - die Notwendigkeit einer gemeinsamen Sozialpolitik	52
3.2.4 Aufgabenbereiche der EG/EU-Sozialpolitik	58
3.2.5 Spezielle soziale Problembereiche der Europäischen Union	60
3.2.6 Die Entwicklung der Sozialpolitik in der EG/EU	61
3.2.7 Sozialpolitische Einrichtungen - Die EG/EU-Sozialpolitik unterstützende Fonds bzw. Organe	69
3.2.9 Zusammenfassung	81
4. Die Sozialpolitik auf internationaler Ebene	82
4.1 Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO bzw. IAO)	82
4.1.1 Die Geschichte der Internationalen Arbeitsorganisation	82
4.1.2 Ziele und Aufgaben der ILO	83
4.1.3 Organisation und Finanzierung der ILO	84
4.1.4 Die ILO als Träger internationaler Sozialpolitik	86

4.1.5 Die Bedeutung der ILO	87
4.2 Grundlagen der Sozialpolitik der Vereinten Nationen	87
4.2.1 Die Entstehung der Vereinten Nationen.....	87
4.2.2 Zielsetzungen und Grundsätze der Vereinten Nationen.....	88
4.2.3 Der Aufbau der Vereinten Nationen.....	89
4.2.4 Finanzierung der Vereinten Nationen.....	92
4.2.5 Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC).....	92
4.3 Sozialpolitische Aufgabenfelder der Vereinten Nationen	93
4.4 Die ständigen Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen	94
4.4.1 Das Weltkinderhilfswerk (UNICEF).....	94
4.4.2 Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)	94
4.4.3 Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)	95
4.4.4 Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA).....	95
4.4.5 Die Welthandelskonferenz (UNCTAD).....	96
4.4.6 Das Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Soziale Entwicklung (UNRISD).....	96
4.4.7 Das Internationale Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau (INSTRAW).....	96
4.4.8 Der Internationale Suchtstoffkontrollrat (INCB) und der Suchtstoff-Fonds (UNFDAC).....	96
4.5 Die Sonderorganisationen und deren sozialpolitische Ansätze.....	97
4.5.1 Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO).....	97
4.5.2 Die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO).....	98
4.5.3 Die Weltgesundheitsorganisation (WHO).....	98
4.5.4 Die Weltbankgruppe	98
4.5.5 Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)	99
4.5.6 Die Organisation für Industrielle Entwicklung (UNIDO).....	99
4.6 Probleme internationaler Sozialpolitik	99
5. Abschließende Betrachtung der verschiedenen Sozialpolitiken.....	100
5.1 Entstehung/historische Entwicklung.....	100
5.2 Motivation	101
5.3 Zielsetzung.....	101
5.4 Aufgaben/Personenkreis	102
5.5 Organisationsstruktur/Institutionalisierung.....	103
5.6 Finanzierung.....	104
Literatur	105

Melanie Klein und Sandra Rouhi
Menschenrechte und soziale Grundrechte als Instrumente
internationaler Sozialpolitik..... 114

1. Terminologische Klärungen.....	114
-----------------------------------	-----

1.1. Verschiedene Möglichkeiten der Beschlußfassung.....	114
1.2. Menschenrechte - soziale Grundrechte - politische Grundrechte: Eine begriffliche Klärung	115
2. Die Menschenrechte.....	116
2.1. Die Geschichte der Menschenrechte.....	116
2.2. Die Besonderheiten der sozialen Grundrechte gegenüber den klassischen Grundrechten: Gegenüberstellung (nach Merten 1993)...	119
2.2.1. Kritik	120
3. Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte	121
3.1. Die Menschenrechte in den Vereinten Nationen.....	121
3.1.1. Wirksamkeit, Kontrollierbarkeit und Durchsetzung.....	122
3.2. Die sozialen Grundrechte in den Vereinten Nationen.....	127
3.2.1. Wirksamkeit, Kontrollierbarkeit und Durchsetzung.....	131
4. Der Europarat und die Menschenrechte.....	134
4.1. Die Menschenrechte im Europarat	134
4.1.1. Wirksamkeit, Kontrollierbarkeit und Durchsetzung.....	136
4.2. Die sozialen Grundrechte im Europarat.....	138
4.2.1. Wirksamkeit, Kontrollierbarkeit und Durchsetzung.....	140
5. Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte.....	142
5.1. Die Europäische Gemeinschaft.....	142
5.1.1. Struktur, Aufgaben, Befugnisse und Rechtsnatur der EG.....	142
5.1.2. Die Organe der EG im Rechtsetzungsverfahren.....	144
5.1.3. Durchsetzbarkeit und Wirksamkeit von Menschenrechten und sozialen Grundrechten.....	147
5.2. Die Menschenrechte in der EG.....	148
5.2.1. Die Menschenrechte in den Gründungsverträgen der EG.....	148
5.2.2. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und die Erklärungen der EG-Organen	149
5.2.3. Die Menschenrechte in der Innenpolitik der EG seit 1987.....	150
5.2.4. Die Menschenrechte in der Außenpolitik der EG.....	151
5.3. Die sozialen Grundrechte in der EG.....	152
5.3.1. Grundwerte der EG.....	152
5.3.2. Grundrechte in der EG.....	153
5.3.3. Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer.....	154
5.3.4. Vergleich mit der Europäischen Sozialcharta von 1965	155
6. Diskussion und Ausblick.....	157
6.1. Institutionelle Garantien und Zielbestimmungen als Alternative zu Grundrechtsbestimmungen?	157
6.2. Ausblick auf weitere Fragen und Probleme des Themas	159
Literatur	163

Anhang I-IV: Dokumente	159
------------------------------	-----

Hans Pfaffenberger

Was wird aus der Sozialstaatlichkeit der EG- Mitgliedstaaten im EG-isierungsprozeß ?	174
---	------------

Anhang: Veröffentlichte und unveröffentlichte Arbeiten von H. Pfaffenberger, 1989-1996	182
--	-----

Jacob Kornbeck

Großbritanniens "opt-out" aus der "sozialen Dimension" der EU-Zusammenarbeit. Ein Beispiel der Spannung zwischen nationaler und supranationaler Sozialpolitik	184
--	------------

1. Was war das "opt-out"?......	184
2. Britische Erwartungen an die "soziale Dimension"	186
3. Zur Einschätzung der Ideologie des "opt-out"	189
4. Zur Kausalität und den Voraussetzungen des "opt-out"	190
4. Fazit und Ausblick.....	192
Literatur	196

Jacob Kornbeck

Europäische Dimensionen sozialer Probleme. Eine Sammelrezension neuerer Buchveröffentlichungen in englischer Sprache	200
---	------------

1. Konzept, Selektion und Systematik.....	200
2. Übersicht über die besprochene Literatur.....	202
2.1. Abkürzungen.....	202
2.2. Darstellungen	202
2.3. Hilfsmittel	208
3. Themen- und Anwendungsfelder	209
3.1. Dianational: Europäische Thematiken und vergleichende Studien.....	209
3.2. Synnational: Länderberichte	209

4. Rezensionen ausgewählter Titel	211
4.1. Cochrane/Clarke (Hgg.), Comparing welfare states, 1993	211
4.2. Ginsburg, Divisions of welfare, 1992	214
4.3. Cannan/Berry/Lyons, Social work and Europe, 1992	219
4.4. Hill (Hg.), Social work and the European Community, 1991	221
4.5. Lorenz, Social work in a changing Europe, 1994	225
4.6. Martin Howe, Maastricht and social Europe, 1993	228
5. Schematische Zusammenfassung	231

Hans Pfaffenberger

Zur Internationalisierung und Supranationalisierung der Sozialpolitik

Globale Veränderungsprozesse wie Globalisierung und Internationalisierung sind besonders bezüglich ihrer Rückwirkung auf nationalstaatliche, supranationale und internationale Sozialpolitik in der Diskussion um die sog. Krise des Sozialstaates in den Vordergrund gerückt. Vielfach wird eine Schwäche oder gar Ohnmacht nationaler Politik gegenüber globalen Weltmarktbedingungen konstatiert (vgl. Reich 1993, Narr/Schubert 1994, Heise 1996, Hankel 1996); sicher hat die Sozialpolitik nationaler Sozialstaaten zunehmend geringer wertende Handlungsspielräume. Bedeutet also Entnationalisierung zugleich Entsozialstaatlichung als Folge dieser Prozesse und ist Supranationalisierung, d.h. Integration wirtschaftlicher und sozialer Politik in größeren Räumen, wie z.B. die EG/EU, ein Ausweg? Konkurrierende Sichtweisen dieses Problems sehen die EU als Erosionsvehikel, Rettungsanker oder Gestaltungsfaktor für dieses Dilemma moderner Sozialpolitik (Platzer 1996) oder als "trojanisches Pferd des Sozialabbaus" (Bukold/Musiolik 1990). Oder ist die Supranationalisierung in Gestalt der lückenhaften oder fehlenden EG-Sozialpolitik nur gewolltes Instrument oder Medium des Sozialabbaus (Pfaffenberger 1990,1992,1994)?

Fragen dieser Art soll im Folgenden nachgegangen werden, wobei Sozialpolitik in einem sehr weiten Sinne verstanden wird, nämlich als Ensemble der die sog. soziale Dimension betreffenden Teilpolitiken auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene. Zugleich geht es um die unterschiedliche Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit progressiver Sozialpolitik bzw. um prozeßhafte Konvergenz von Sozialstandards oder gezielten Sozialabbau auf den verschiedenen Ebenen.

Die Arbeit an diesen Fragestellungen wurde in Seminaren an der Universität Trier seit vielen Semestern betrieben; dabei wurde sozialpolitische und sozialpädagogische Komparatistik als Grundlage für eine Wissenschaft der internationalen und supranationalen Sozialpolitik und Sozialarbeit/Sozialpädagogik verstanden. Daraus werden im folgenden Band einige Beiträge vorgestellt, die Teilthemen des genannten Themenkomplexes behandeln, andere sind wegen der begrenzten Mittel- und Zeitvorgaben nicht mehr zur Veröffentlichungsreife gediehen. Auf diese Lücken und Ansätze für weitere Arbeit wird gezielt hingewiesen, um diese Momentaufnahme als work-in-progress-Bericht zu kennzeichnen.

Menschenrechte, Bürgerrechte und insbesondere soziale Grundrechte betrachte ich als Grundpfeiler der Sozialstaatlichkeit und deshalb als Komponenten und

Instrumente der Teilpolitik Sozial- und Gesellschaftspolitik auf den verschiedenen aggregativen Ebenen:

- nationalstaatlich = innerstaatlich,
- supranational, hier: inner-EG-gemeinschaftlich,
- international, z.B. UN-Charta und ILO-Konventionen.

Diesen Fragestellungen gehen Klein/Jouhi in ihrem Beitrag nach, mit dem sie einen überblickhaften Einstieg in Thematik und Problematik geben. Dabei bleibt eine zentrale Fragestellung, nämlich die nach Universalisierung bzw. Wahrung sozio-kultureller Eigenarten - das Problem der Kolonialisierung - unberücksichtigt (Vgl. dazu etwa Loeffler-Friedel).

Einen interessanten Sonderfall in Bezug auf Menschen- und Arbeitnehmerrechte spielt neuerdings in dieser Diskussion die Möglichkeit von Sozialklauseln in internationalen Handelsabkommen; sie dienen durch zwischenstaatliche Abkommen dem Schutz der eigenen Wettbewerbsfähigkeit und zugleich dem Schutz von sozialen Grundrechten von Staatsbürgern des Partnerstaates (Vgl. z.B. Ohndorf, Scherrer, Willers). Auch sie gehören zu den Unvollständigkeiten und Lücken dieses Bandes, da sie leider im gegebenen Zeitrahmen nicht mehr zu behandeln waren. Auch in anderer Beziehung bleiben unsere Darstellungen unvollständig, z.B. in Bezug auf die UN-Konvention der Rechte des Kindes usw., und sind somit nur ein exemplarischer Überblick selektiver und partieller Art.

Von der Auffassung von Sozialpolitik im weitesten Sinne her wurden auch sozialpolitische Komponenten und Ziele von Bildungspolitik im supranationalen und internationalen Kontext behandelt, die aber (noch) nicht zur Veröffentlichungsreife gediehen und deshalb hier nicht vorgestellt werden konnten.

Funktion und Wirksamkeit der Sozialpolitik im engeren Sinne ist nur aufweisbar im Vergleich und Zusammenwirken der "Ebenen": dies versuchen in Bezug auf Sozialpolitik die Autoren Alpers/Amend. Sie geben materialreiche und informative Antworten auf die Frage: Was bedeutet und was leistet Sozialpolitik auf den verschiedenen (nationalen, supranationalen, internationalen) Ebenen.

Daß Internationalisierung und Supranationalisierung nicht nur positiv sind, nicht nur Fortschritt, sondern auch Rückschritt bedeuten können, nämlich Abbau der Sozialstaatlichkeit als Teil des Globalisierungs- und Supranationalisierungsprozesses hat mich seit Beginn meiner Befassung mit EG-Fragen beschäftigt:

Immer lag mir daran:

- Schwach- und Gefahrenstellen für die Sozialarbeit/Sozialpädagogik aufzuzeigen,
- Gegenmaßnahmen zur Verhinderung sozialstaatlichen Abbaus und zur Formierung politischer Gegenmacht durch Artikulierung von Gefahren und

Risiken der globalen und supranationalen Entwicklung artikulierbar und aktivierbar zu machen.

Dies ist der Ansatz- und Ausgangspunkt für die folgenden sachlichen Analysen. Rückwirkungen des EG-isierungsprozesses auf nationalstaatliche und supranationale Sozialpolitik und Sozialarbeit/Sozialpädagogik in der EG habe ich seit 1989 untersucht. Sie werden in meinem Beitrag über die aktuelle und potentielle Sozialstaatlichkeit der EG auf den (Zeit-)punkt gebracht und fortgeschrieben. Um die Entwicklung dieser Überlegungen (zurück-)verfolgen zu können, sind in einem Anhang die veröffentlichten und unveröffentlichten Arbeiten des Herausgebers aufgeführt und zusammengestellt.

Hier ging es vor allem immer darum, dem Chor allgemein optimistischer, affirmativer und zum Teil euphorischer Deklamationen eine kritische Stimme einzufügen, die die sozialpolitischen Schwachstellen und Gefahrenmomente auf den Begriff bringt. Sie ist nicht "euro-pessimistisch" (Keller 1993), sondern warnend und fordernd gemeint.

In der Entwicklung der sog. Sozialen Dimension der EG/EU spielt das EG-Mitglied Großbritannien eine besondere Rolle: als Bremser oder gar als Blockierer und als sich selbst ausgrenzender Außenseiter. Motive und Auslöser für diese Blockade- und Ausgrenzungspolitik sind schwer dingfest zu machen: Waren es konservative Widerstände gegen den Ausbau einer EG-Sozialpolitik, die die eigene Abbautendenz der angelsächsisch-liberal-konservativen Allianz - Reaganomics und Thatcherismus - schwächen oder gar widerlegen könnte? Oder ist das Opting-out der Versuch, den eigenen sozialstaatlichen Abbau gerade als komparativen Kosten- und Standortvorteil im Inner-EG-Wettbewerb zu nutzen und zu vergrößern? Dann wäre das Opting-out nicht ein Ausscheren aus EG-Strukturen und -prozessen, sondern Nutzung dieser Strukturen zum (größeren) eigenen Vorteil und damit eine Integrationskomponente (die allerdings die Ausdifferenzierung von Teil-EGs "verschiedener Geschwindigkeiten" und wohl auch Ziele verstärken würde).

Hier liegt ein Bezug zu der schon oben angeschnittenen Fragestellung:

Ist der EU-weit sich abzeichnende Sozialabbau ein politisches und sozio-kulturelles Diffusionsphänomen der neo-liberal-konservativen Reaganomics und Thatcherismen und deren Auswirkung auf die anderen EG-Nachbarn (und auch auf Schweden vielleicht schon im Vorgriff auf den späteren, inzwischen vollzogenen EG-Beitritt) oder ein Anpassungsphänomen an die soziale Konstruktion der Triadenkonkurrenz auf die EG-Ziele Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum hin? Oder ist die EG-Sozialdimension ein national genutztes Instrument, um als "Erosionsvehikel" (Platzer 1996) wirtschaftliche Partikularinteressen an einer "reinen", d.h. unsozialen Marktwirtschaft durchzusetzen? Welche Rolle spielen im EG-Prozeß "nationale Traditionen" der Sozialstaatlichkeit (Kaufmann 1986), sind sie nur Erschwerungen der Konvergenz

und der Ausformung einer EG-spezifischen Sozialpolitik oder werden sie als Instrumente zugunsten ökonomischer Standortvorteile nationalstaatlich genutzt?

Diesen Fragen geht u.a. der Beitrag von Kornbeck in einer eingehenden Analyse der britischen Innen-, Wirtschafts- und EG-Politik und deren Determinanten und Wechselwirkungen nach.

Die deutsche Diskussion um EG-Binnenmarkt, soziale Dimension der EG und Maastrichter Vertrag fand bisher (von gelegentlichen Hinweisen auf in den ausländischen Massenmedien vertretenen Meinungen und Meinungsäußerungen abgesehen) fast ausschließlich im nationalen und nationalsprachlichen Rahmen statt: Von der Grenzenlosigkeit des EG-Binnenmarktes, der im wirtschaftlichen Sinne Hauptmerkmal des EG-isierungsprozesses ist, ist im politisch-kulturellen Gelände wenig zu bemerken. Deshalb haben wir viel Gewicht gelegt auf eine eingehende Recherche und Analyse englischsprachiger Literatur, die noch intensiviert, systematisiert und vervollständigt werden könnte. Leider war die Ausdehnung auf die EG- und sozialpolitisch relevante Literatur anderer Sprachräume und -gemeinschaften aus äußeren Gründen in Ansätzen steckengeblieben und nicht repräsentierbar.

Die Hinweise auf aufgegriffene, aber nicht zur Veröffentlichungsreife gediehene Fragestellungen und auf durch weitere Projekte auszufüllende Lücken und Bruchstellen des Mosaiks dieses work-in-progress-Berichtes soll durch einen letzten, aber zentralen abschließend ergänzt werden:

Der Analyse von Realität der Sozialpädagogik und von Konsequenzen für Sozialpolitik aus dem EG-isierungsprozeß als determinierender Rahmen für Sozialarbeit/Sozialpädagogik konnte bisher nur ansatzweise die Untersuchung der Auswirkungen und Entwicklungsherausforderungen für Sozialarbeit/Sozialpädagogik selbst folgen.

Einige Voraussetzungen dazu, nämlich:

- Analysen des Verhältnisses von
 - a) Sozialpolitik und Sozialarbeit/Sozialpädagogik (Pfaffenberger 1981, 1992a) und
 - b) des Verwissenschaftlichungs- und Professionalisierungsprozesses der Sozialarbeit/Sozialpädagogik (Pfaffenberger 1993)

wurden angegangen, sind aber zur Zeit kaum gegenseitig und zu den Theoremen der EG-isierungswirkungen auf nationale, supranationale und internationale Sozialpolitik anschlussfähig. Hier liegen wesentliche Aufgaben für die emergente transdisziplinäre Handlungswissenschaft Sozialpädagogik/Sozialarbeitswissenschaft, um durch wechselseitige Anschlussfähigkeit ihrer eigenen mit sozialpolitischen und politikwissenschaftlichen Theorien über die theoretische Analyse hinaus handlungsrelevant zu werden.

Literatur

- Bukold/Musiolik, Binnenmarkt 1992: Neuer Wohlstand oder trojanisches Pferd des Sozialabbaus?, in: Strübel (Hsg.), Wohin treibt Europa?, Marburg 1990
- W. Hankel, Globale Geldwirtschaft - Nationaler Wohlfahrtsstaat - ein unlösbarer Konflikt?, in: Heidelberger Klub für Wirtschaft und Kultur (Hsg.), Sozialfall Sozialstaat, Münster 1996 (S. 128-133)
- A. Heise, Der Mythos vom Sachzwang Weltmarkt. Globale Konkurrenz und nationaler Wohlfahrtsstaat, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/96 S. 17-22
- F. Kaufmann, Nationale Tradition in der Sozialpolitik und europäische Integration, in: Albertin (Hsg.), Probleme und Perspektiven der europäischen Einigung, 1986
- B. Keller, Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Zur Begründung einer euro-pessimistischen Sicht, in: Politische Vierteljahresschrift 4/93 S. 988ff
- E. Loeffler-Friedel, The human rights in the social sciences, in: Sociologia Internationalis 95/1 S. 89-103
- W. Ohndorf, Handel und Sozialstandards - mehr als ein Diskussionsthema in der EU? in: ZfSH/SGB 95/11 S. 561-568
- H. Pfaffenberger, Sozialpädagogik und Sozialpolitik in: Klages/Merten (Hsg.), Sozialpolitik durch soziale Dienste, Berlin 1981 (S. 25-40)
- H. Pfaffenberger, Fragen der Sozialarbeit an die Vollendung des EG-Binnenmarktes, in: Sozialmagazin 3/90 S. 43-47
- H. Pfaffenberger, Sozialpolitik - Sozialpädagogik in: Halfar/Plaschke (Hsg.), Sozialpolitik und Wissenschaft. Positionen zur Theorie und Praxis der sozialen Hilfen, Frankfurt 1992 (S.246-259)
- H. Pfaffenberger, Die sozialstaatlichen Veränderungen im EG-isierungsprozeß: Akteure und Betroffene, in: Chassé/Drygalla/Schmidt-Noerr (Hsg.), Randgruppen 2000, Bielefeld 1992 (S. 65-78)

- H. Pfaffenberger, Professionalisierung und Verwissenschaftlichung als Momente in der Entwicklung einer Profession/Disziplin Sozialpädagogik/Sozialarbeit, in: Pfaffenberger/Schenk (Hsg.), Sozialarbeit zwischen Berufung und Beruf. Professionalisierungs- und Verwissenschaftlichungsprobleme der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, Münster 1993
- H. Pfaffenberger, Sozialarbeit im Europa 2000. Und sie bewegt sich doch!, in: Zeitschrift für Sozialreform 1/94 S. 43-54, (bes. 47-54)
- H. Platzer, Sozialpolitik und soziale Integration in der EU - Bedingungen, Perspektiven und Grenzen im Spannungsfeld von Markt- und Politikintegration, in: Dietz u.a. (Hsg.), Die soziale Zukunft Europas, Gießen 1994
- H. Platzer, Erosionsvehikel, Rettungsanker oder Gestaltungsfaktor? Die Auswirkungen der EU auf den Sozialstaat, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/96 S. 23-35
- R. Reich, Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie, Frankfurt 1993
- P. Rosenberg, Die Entwicklung des Sozialstaates im europäischen Einigungsprozeß, in: Heidelberger Klub für Wirtschaft und Kultur (Hsg.), Sozialfall Sozialstaat, Münster 1996 (S. 183-195)
- C. Scherrer, The economic and political pros and con of social clauses, in: Inter-economics 1996/1-2
- D. Willers, Sozialklauseln - (k)ein Gipfelthema?, Zeitschrift für Sozialhilfe/SGB 2/95 S. 79-83

Susanne Alpers und Andreas Amend

Die Sozialpolitik - eine nationale, supranationale und internationale Teilpolitik

1. Die Sozialpolitik - eine terminologische Abgrenzung

Die Sozialpolitik ist die institutionelle Festlegung und Umsetzung sozialer Gerechtigkeiten. Sie ist ein vielbeschriebener Gegenstand in der pädagogischen, wirtschaftlichen und politischen Fachliteratur. Kein anderes Thema erregt in einem solchen Maße die Öffentlichkeit, wird so vorsichtig diskutiert und kritisiert und wirkt so brisant wie die Sozialpolitik. Sie ist der Brennpunkt und der Krisenherd vielerlei politischer Fragen.

Der Begriff 'Sozialpolitik' wurde um die Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland geprägt, jedoch erst nach dem Zweiten Weltkrieg international gebräuchlich (vgl. Kaufmann 1986: S. 70). Ursprünglich umfaßte die Sozialpolitik Lösungen jener sozialen Probleme, die aus der Auflösung der Feudalverhältnisse im Zusammenhang mit der Stein-Hardenberg'schen Reform und den Folgen der Handels- und Gewerbefreiheit resultierten. Seit dieser Zeit bestimmen die Eigentumsverhältnisse die sozialen Machtverhältnisse. Es zeichnete sich eine immer deutlichere Trennung zwischen dem Besitzenden und dem "vermögenslosen Proletarier" (Kaufmann 1986: S. 70) ab.

Inzwischen wird die Sozialpolitik längst nicht mehr nur als Aufgabe des Staates gesehen, sondern auch als die der Gesellschaft. Demnach "läßt sich (staatliche) Sozialpolitik definieren als das (staatliche) politische Handeln, das darauf abzielt, die wirtschaftliche und/oder gesellschaftliche Stellung von als schwach angesehenen Gruppen durch den Einsatz geeignet erscheinender Mittel im Sinne der in einer Gesellschaft verfolgten wirtschaftlichen und sozialen (Grund) -Ziele zu verbessern" (Lampert 1985: S. 6).

Ebert und *Egert* hingegen legen sich nicht auf eine Definition fest und beschreiben die Sozialpolitik mit ihren Inhalten, der sozialen Sicherung, der Arbeitspolitik und sonstige Bereiche. Die soziale Sicherung impliziert "die öffentlichen Hilfen in den Lebenslagen, die der Bürger nicht allein bewältigen kann" (Ebert/Egert 1988: S. 517). Dazu zählt die finanzielle Unterstützung der Arbeitslosen, Kranken, Alten, Invaliden, Hinterbliebenen, die medizinische Versorgung und Rehabilitation sowie die Entschädigung von Arbeitsunfallverletzten und Kriegsoptionen, die Sozialhilfe, der Familienlastenausgleich, die Ausbildungsförderung und das Wohngeld. Der zweite Bereich umfaßt die Gestaltung der Arbeitsbedingungen, vor allem den Arbeitsschutz, das Arbeitsrecht, die Unfallverhütung, die Berufsbildung, Arbeitsmarktpolitik, Vermögenspolitik und Mitbestimmung. Zu den sonstigen Bereichen zählen die vorbeugende

Gesundheitsmaßnahmen, Familienpolitik und Jugendhilfe und Hilfe für die Randgruppen (Obdachlose, Straffällige usw.) (vgl. Ebert/Egert 1988: S. 517).

Im Gegenzug zu den national gefärbten Themenkreisen gibt es weiterhin eine Sozialpolitik die überstaatlich fungiert. Zu unterscheiden ist dabei die supranationale sowie die internationale Sozialpolitik. Um eine supranationale Sozialpolitik handelt es sich, wenn die nationalen Regierungen bereit sind, von supranationalen Institutionen oder Organisationen Entscheidungen zu akzeptieren. Somit können auf supranationaler Ebene Gesetze erlassen werden, die von den Mitgliedern - und somit auch für den Staat und seine Organe - unmittelbar bindend und verpflichtend sind. Dies ist nur dann der Fall, wenn einer supranationalen Institution von ihren Mitgliedern Hoheitsrechte übertragen werden (vgl. Hauff 1982: S. 5).

Bei der internationalen Sozialpolitik geht es um eine über die Grenzen und Befugnisse eines Staates hinausgehende gemeinsame sozialpolitische Aktivität der Mitglieder und "ihrer verfassungsmäßig anerkannten Organe und Institutionen sowie der durch ein Abkommen von mindestens zwei Staaten geschaffenen Organisationen mit dem Ziel, die Lage der Menschen, die in abhängiger Arbeit stehen oder Empfänger von Sozialleistungen sind, in dieser Staatengruppe zu verbessern" (Wiechec 1962: S. 3). Diese Abkommen sind in aller Regel von den Regierungen abgeschlossen und sind insofern bindend, als daß die Regierungen ihnen zwanglos zugestimmt haben (vgl. Wiechec 1962: S. 3).

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich vor allem auf die nationale und supranationale Sozialpolitik. Dabei soll für die nationale Sozialpolitik Deutschland beispielhaft aufgezeigt werden. Für den supranationalen Bereich kommt bisher nur die Europäische Gemeinschaft/Europäische Union in Betracht. Im Gegenzug dazu soll kurz auf den Europarat eingegangen werden, der zwar ebenfalls eine europäische Einrichtung ist, jedoch keinerlei supranationalen Befugnisse besitzt. Auf die internationale Sozialpolitik, die hier durch die Vereinten Nationen und durch die Internationalen Arbeitsorganisation exemplarisch betrachtet wird, wird im Vergleich mit der nationalen und supranationalen Sozialpolitik nicht in dieser Ausführlichkeit eingegangen.

2. Die nationale Sozialpolitik - Sozialpolitik in Deutschland

Die Entwicklung der nationalen Sozialpolitik, ihre Antriebskraft und Auswirkung wird anhand der deutschen Sozialpolitik exemplarisch aufgezeigt. In allen demokratischen Ländern gehört die Sozialpolitik zum Kernbereich staatlicher Aufgaben. "Ein relativ weit ausgebauter Sozialstaat zählt - zusammen mit der politischen Demokratie und der staatlich regulierten kapitalistischen Wirtschaft - zu den Charakteristika dieser Länder" (Schmidt 1988: S. 11).

2.1 Die Geschichte der deutschen Sozialpolitik

Die Ursprünge der deutschen Sozialpolitik sind als Reaktion auf die in Deutschland besonders ausgeprägte, rasch verlaufende Industrialisierung zu verstehen¹. Entstanden ist sie aus dem Zusammenspiel gegensätzlicher gesellschaftlicher Kräfte, die des konservativen und des revolutionären Lagers. Während ihre Entstehung und Entwicklung für revolutionäre Kräfte den Versuch des Umsturzes der neu entstandenen kapitalistischen Wirtschafts- und Staatsordnung darstellte, bedeutete sie für das konservative Lager den Versuch, "die Arbeiterschaft (und sonstige benachteiligte Personengruppen) in die bestehende Gesellschaftsordnung zu integrieren" (Ebert/Egert 1988: S. 518f.), um somit revolutionären Tendenzen entgegen zu wirken. Aus dieser Doppelfunktion resultierte eine sozialpolitische Entwicklung, die gleichermaßen die kapitalistische Wirtschaftsordnung stabilisierte, sie aber auch grundlegend veränderte bis hin zum heute verfassungsmäßig definierten Sozialstaat (Art 20 und 28 GG) und der sozialen Marktwirtschaft.

2.1.1 Die Anfänge der Sozialpolitik in Deutschland

Die Anfänge der deutschen Sozialpolitik reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück. Als Folge der Französischen Revolution im Jahre 1789 verbreiteten sich die Ideen von Gleichheit, Freiheit und Brüderlichkeit im politischen Denken. Im wirtschaftlichen Sektor führten Liberalismus und technische Erfindungen zur industriellen Revolution (vgl. Rink 1994, S. 7).

Die staatspolitische Verbindung dieser beiden Elemente führte dazu, daß die feudalistisch geprägten Monarchien in Europa durch kapitalistische Industrienationen ersetzt wurden. Deutschland stellte in dieser Entwicklung im Vergleich zu den Vorreitern der Industrialisierung England und Frankreich eine Ausnahmeerscheinung dar, weil konservative Kräfte sich bis Mitte des 19. Jahrhunderts erfolgreich der endgültigen Bauernbefreiung und der Einführung der Republik entgegenstellen konnten. Die Folge war, daß ab Mitte des 19. Jahrhunderts die Industrialisierung in Deutschland besonders schnell und intensiv verlief und ein großer Teil der Bevölkerung innerhalb kürzester Zeit mit einer Vielzahl von gesellschaftlichen, staatlichen, politischen und wirtschaftlichen Veränderungen konfrontiert wurde, die Ausgangspunkt für die jetzt entstehende soziale Frage war (vgl. Neumann/Schaper 1984: S. 17; vgl. Lampert 1985: S. 26f.). Diese Bewegungen zeigten sich vor allem durch folgende Umstände: Durch die Verbesserung der medizinischen und hygienischen Verhältnisse stiegen die Geburtenzahlen, wobei bei gleichzeitiger Abnahme der Sterbeziffern die Bevölkerungszahlen zunahmen. Die Verwirklichung des freiheitlichen Rechtsstaats durch ökonomischen und politischen Liberalismus führte zur Durchsetzung

¹ näheres siehe in Kapitel 2.1.1

der Menschenrechte in Deutschland, die für die große Mehrheit der Bevölkerung - nach über tausend Jahren Monarchie - eine völlig neuartige Situation der persönlichen Freiheit darstellte. Die Bauernbefreiung, die in Deutschland von 1765 bis 1850 dauerte, führte oftmals zur Verschuldung und zum Verkauf von Grund und Boden, da die Bauern eigenständiges Wirtschaften nie erlernt hatten. Dadurch und durch den Umstand, daß die Ländereien der Bauern nicht genug Lebens- und Arbeitsraum sowie Einkommen für alle Nachfahren der Landbevölkerung boten, wurde ein großes Potential an Arbeitskräften freigesetzt und die Landflucht begann.

Die Trennung von Arbeit und Kapital machte aus Arbeitgeber und -nehmer zwei formell gleichberechtigte Vertragspartner, wobei de facto die Arbeitnehmer wegen des Nichtbesitzes von Kapital die eindeutig schwächere Position einnahmen. Zumal die damalige Arbeitsmarktsituation durch einen Überschuß an Arbeitskräften gezeichnet war, wurden den Arbeitnehmern nur Minimallöhne zur Existenzsicherung gezahlt. Durch die Einführung der Fabrikarbeit wurden neue Arbeits- und Lebensformen geprägt, die gekennzeichnet waren durch die Trennung von Arbeits- und Lebensraum, eintönige, gefährliche Arbeit in hierarchisch strukturierten industriellen Produktionsstätten sowie für den Arbeiter negative Arbeitsverträge und das Fehlen sozialer Sicherungseinrichtungen. Darüber hinaus wurde die vorindustrielle Armut in das industrielle Zeitalter "mitgeschleppt". Die Gewerbefreiheit erlaubte jedermann, einen beliebigen Produktionszweig in gewünschtem Umfang zu betreiben. Sie kann somit als die Grundlage der Industrialisierung angesehen werden (vgl. Lampert 1985: S. 26ff.; vgl. Neumann/Schaper 1984: S. 18f.).

Diese Veränderungen resultierten in nicht annehmbaren sozialen Mißständen für die Schicht der Arbeiter und deren Familien. Ihre wirtschaftliche und soziale Lage war charakterisiert durch Eigentumslosigkeit, Arbeitsangebotszwang, Wohnungselend und das Fehlen von Einrichtungen für die soziale Absicherung. Die auslösenden Faktoren ihrer Misere waren vor allem die langen Arbeitszeiten, gesundheitsschädliche Arbeit und geringe Regenerationszeiten, Frauen- und Kinderarbeit zur Existenzsicherung der Familie sowie die unfreiwillige Akzeptanz negativer Arbeitsumstände durch ein Überangebot an Arbeitskräften. Die Arbeitslöhne sicherten lediglich das Existenzminimum, dazu konnten Arbeitsverträge jederzeit gelöst werden.

Die Vielzahl der hier aufgeführten Mißstände und Problemsituationen der Arbeiterschaft führten zu der sozialen Frage des 19. Jahrhunderts, die nach der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Arbeiterschaft innerhalb der jungen Industrierepublik Deutschland strebte. Diese Bewegung umfaßte sowohl Gegner des kapitalistischen Wirtschaftssystems, die dessen Abschaffung zugunsten einer gerechteren Staats- und Wirtschaftsform forderten (Marxisten, Sozialisten, Gewerkschaften), als auch Befürworter der industrialistisch-kapitalistischen Gestaltung der Ökonomie, die keinesfalls einen Umsturz der

damaligen Verhältnisse forderten, sondern lediglich nach der Verbesserung der Situation des Proletariates trachteten (Kirchen, christliche Reformer und Parteien, liberal-soziale Bewegung) (vgl. Lampert 1985: S. 41ff.).

2.1.2 Phasenweise Betrachtung der Entwicklung der deutschen Sozialpolitik

Bei der Geschichtsbetrachtung der deutschen Sozialpolitik und sozialpolitischen Gesetzgebung, lassen sich fünf Phasen ausmachen, die hier näher beschrieben werden sollen.

1. Sozialpolitik unter Bismarck (bis 1890)

Die Notwendigkeit einer Sozialpolitik bzw. einer sozialpolitischen Gesetzgebung resultierte offensichtlich aus dem in 2.1.1 geschilderten sozialen Elend der unterprivilegierten Arbeiterschaft. Die Anfänge der Sozialpolitik liegen jedoch keineswegs erst in den Bismarck'schen Sozialversicherungsgesetzen (1883 Krankenversicherungsgesetz, 1884 Unfallversicherungsgesetz und 1889 Invaliditäts- und Alterssicherungsgesetz), sondern in der Entstehung der deutschen Sozialdemokratie. Die 1875 aus dem Allgemeinen Deutschen Arbeiterverein (ADAV) von 1863 und der Sozialistischen Arbeiterpartei (SAP) von 1865 formierte Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) mit ihrer damals noch sozial-revolutionären Gesinnung stellte für das junge Deutsche Reich (gegründet 1871) eine ernsthafte Gefahr dar (vgl. Neumann/Schaper 1984: S. 22).

Geprägt von den Ideen Marx und Engels und in Verbindung mit den sich formierenden Gewerkschaften drohte die Sozialdemokratie zu einer zahlenmäßig sehr großen Opposition gegen die bestehenden Verhältnisse und die Obrigkeit im Staat zu werden, so daß sich Bismarck und der Reichstag 1878 zur Verabschiedung des "Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie", welches die SPD verbot, gezwungen sahen. Erst vor diesem Hintergrund läßt sich die Einführung der Sozialgesetze der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts voll erfassen. "Sie war weniger darauf aus, minderbegünstigte Gruppen der Gesellschaft wirtschaftlich-sozial zu stärken, mehr darauf, bedrohlich erscheinende Gruppen politisch-sozial zu schwächen" (Hentschel 1983: S. 10).

Auch wenn die Bismarck'schen Sozialgesetze in erster Linie als Reaktion auf revolutionäre Tendenzen in der Unterschicht gelten, so ist doch ihre Bedeutung selbst für unseren heutigen modernen Sozialstaat keineswegs zu unterschätzen; insbesondere die Einführung des Versicherungsprinzips, das den einzelnen gegen die elementaren Risiken der Arbeitswelt absicherte und sie nicht ihm selbst überließ. Ebenfalls neuartig und noch heute von Bestand waren die Regelungen der geteilten Beitragszahlung der neuen Versicherungen, daß heißt Arbeitnehmer und -geber teilen sich die Abgaben (vgl. Hentschel 1983: S. 13).

Die Bismarck'schen Sozialgesetze bedeuteten zwar den Beginn der Arbeitnehmerschutzpolitik und den Anfang der Sozialversicherung für Arbeiter und Angestellte, diese Regelungen galten jedoch nur für privilegierte Arbeiter, nicht für Arbeitslose, Arme und Obdachlose. Die festgelegten Leistungen für den Versicherungsnehmer konnten zudem keinesfalls ein sicheres Altwerden oder existenzsichernde Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall garantieren. Auf den staatsautoritären Charakter der Sozialgesetzgebung wurde bereits zu Beginn dieses Punkts hingewiesen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die ersten deutschen Sozialgesetze (abgesehen von einigen relativ unbedeutenden früheren Regulativen und Verordnungen) sowohl eine Reaktion auf die mannigfaltigen sozialen Probleme des Industrieproletariats als auch auf die erstarkte Arbeiterbewegung und die Sozialistengesetze waren. "Trotz dieses sozialpolitischen Durchbruchs (der Bismarck'schen Sozialversicherungsgesetze) kehrten sich die Massen nicht von der sozialdemokratischen Bewegung ab. Nach der endgültigen Aufhebung der Sozialistengesetze im Jahr 1890 war die SPD stärker denn je zuvor" (Rink 1994: S. 11).

2. Sozialpolitik unter Wilhelm II. (1890 bis 1918)

Der beständige wirtschaftliche Aufschwung war ein guter Nährboden für weitere sozialpolitische Regelungen. Der seit 1890 für den abgesetzten Bismarck regierende Kaiser Wilhelm II. verfolgte mit seiner Sozialpolitik ähnliche Ziele wie sein Vorgänger: Durch Sozialpolitik sollte das Vertrauen des Proletariats in die Monarchie gestärkt werden. Verschiedene Gesetze wie die Novellierung der Gewerbeordnung von 1891, das Hausarbeitsgesetz von 1911 und die Reichsversicherungsverordnung aus dem selben Jahr sowie das Hilfsdienstgesetz von 1916 bedeuteten zum einen einen weiteren Ausbau der Sozialversicherung, zum anderen erfuhr die Sozialpolitik unter Wilhelm II. jedoch eine bisher nicht gekannte Komponente: die Bildung von Arbeitnehmerschüssen als erster Ansatzpunkt für die Vorläufer unserer heutigen betrieblichen Mitbestimmung² (vgl. Lampert 1985: S. 72ff.; vgl. Schmidt 1988: S. 32f.).

Während die Sozialgesetzgebung bis zum Beginn des ersten Weltkriegs noch als repressive Schutzpolitik des Kaiserreichs angesehen werden kann, durch die nach wie vor die Entwicklung speziell der Gewerkschaften behindert werden sollte, ließen sich im Verlauf des Krieges die Einräumung weiterer

² Während in der Abänderung der Gewerbeordnung (1891) die Möglichkeit der Bildung von Arbeiterausschüssen gesetzlich verankert wurde, schrieb das Hilfsdienstgesetz (1916) die Bildung von Arbeiter- und Angestelltenausschüssen in Betrieben ab 50 Mitarbeitern vor. Durch Regelungen wie das Gewerbegerichtsgesetz von 1890 und dem Kaufmannsgerichtsgesetz von 1904 wurden in dieser zweiten Phase der deutschen Sozialpolitik die Grundlagen für eine formfreie Arbeitsgerichtsbarkeit gelegt, die sich durch paritätische Besetzung mit Arbeitgeber- und -nehmervertreter auszeichnete. Aufgabe der Ausschüsse war es, für gutes Einvernehmen zwischen Arbeitgebern und -nehmern zu sorgen, und Anträge und Wünsche der Arbeitnehmer bezüglich Betriebseinrichtungen, Lohn- und Arbeitsfragen den Arbeitgebern zu unterbreiten.

Rechte (insbesondere die oben erwähnten betrieblichen Mitspracherechte) nicht mehr verhindern, da diese für die Sicherung der kriegswichtigen Produktion und der Aufrechterhaltung einer leistungsfähigen Volkswirtschaft nötig waren. Wegen diesem Aspekt wird der erste Weltkrieg auch als der "große Schrittmacher der Sozialpolitik" bezeichnet (Preller zit. in Lampert 1985: S. 76)³.

3. Sozialpolitik in der Weimarer Republik (1918 bis 1933)

Nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs war die deutsche Sozialpolitik insbesondere durch eine Demokratisierung des Sozialwesens gekennzeichnet und fand ihren Ausdruck nicht nur in konkreten sozialpolitischen Gesetzen, sondern auch im Artikel 151 der Weimarer Reichsverfassung, der festlegte, daß die Wirtschaftsordnung "den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle" unterliegt. Die erste demokratische Staatsordnung Deutschlands nahm neben dem oben erwähnten Grundsatz der Gewährleistung des menschenwürdigen Daseins und einer Reihe der klassischen liberaldemokratischen Grundrechte wie Freizügigkeit, Meinungsfreiheit, Schutz der Wohnung usw. auch soziale Grundrechte in ihre Verfassung auf, die hauptsächlich das Recht auf Arbeit, das Recht auf Mitbestimmung am Arbeitsplatz und der Rechtsanspruch des einzelnen auf staatliche Fürsorge in Notsituationen, das allgemeine, freie und gleiche Wahlrecht für Frauen beinhalteten. Der von der Sozialpolitik neu erschlossene Bereich der Fürsorge wurde in Gesetzen wie dem Kriegsoferentschädigungsgesetz (1920), dem Jugendwohlfahrtsgesetz (1922) und der Ablösung des Armenwesens durch öffentliche Fürsorge (1924) definiert (vgl. Schmidt 1988: S. 40ff.).

Neben diesen erstmals in deutscher Sozialpolitik zum Tragen kommenden Komponenten wurden aber auch die "klassischen" Aspekte der Sozialpolitik, der Arbeitnehmerschutz, die betriebliche Mitbestimmung und die Arbeitsgerichtbarkeit weiterhin ausgebaut. Von großer Bedeutung ist die Einigung über Tarifverträge, die bereits 1918 (also vor Gründung der Weimarer Republik) von der Zentralarbeitsgemeinschaft der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften getroffen wurde. In ihr legten die Sozialpartner ihre Tarifautonomie fest. Darüber hinaus erfuhr der Arbeitsmarkt durch eine Vielzahl an Gesetzen, wie beispielsweise das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927, eine strukturelle Veränderung vom freien unorganisierten Arbeitsmarkt zum organisierten. Ursächlich war die Einrichtung der Reichsanstalt für Arbeit, die Berufsberatung, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung koordinierte. Ebenfalls von großer Bedeutung waren das Betriebsrätegesetz von 1920, welches in allen Betrieben mit mehr als 20 Mitarbeitern die Bildung unkündbarer Betriebsräte

³ Lampert zitiert aus Preller, L.: Sozialpolitik in der Weimarer Republik. Düsseldorf 1978. S. 85.

einführte, das Reichsknappschaftsgesetz von 1923, das eine reichseinheitliche Sozialversicherung für Bergleute durchsetzte und das Arbeitsgerichtsgesetz von 1926, das für Arbeitsstreitigkeiten eine eigene, dreistufige Gerichtsbarkeit einführte (vgl. Lampert 1985: S. 80ff.; vgl. Hentschel 1983: S. 71ff.; vgl. Neumann/Schaper 1984: S. 23ff.).

In der Weimarer Republik wurden sowohl die "klassischen" Aufgabengebiete der Sozialpolitik wie Arbeitnehmerschutz, -versicherung, -mitbestimmung und Arbeitsgerichtsbarkeit weiter entwickelt und die Sozialpolitik durch neue Komponenten wie die staatlichen Armenhilfe und -fürsorge, die Arbeitsmarkt- und Betriebsverfassungspolitik erweitert. Gerade diese Gesichtspunkte der Arbeitsmarkt- und Betriebsverfassungspolitik lassen den Schluß zu, daß sich in der Weimarer Republik "der Aufstieg der deutschen Arbeiterklasse vom Objekt sozialpolitischer Fürsorge zur selbstverantwortlichen Sozialpartei" (Weddigen zit. in Lampert 1985: S. 84)⁴ durchsetzte.

Die Weltwirtschaftskrise von 1929 machte den Entwicklungen hin zur demokratischen Sozialpolitik ein Ende. Innerhalb kürzester Zeit machte sich trotz verfassungsgemäßem Recht auf Arbeit Massenarbeitslosigkeit breit, die Tarifautonomie wurde per Notverordnung der Brüning-Regierung aufgehoben (vgl. Hentschel 1983: S. 93f.), die Unterstützungssätze der Arbeitslosenversicherung wurden halbiert und die Anspruchsvoraussetzungen verschärft. Es erfolgt also nicht nur eine Demontage des politischen Systems, sondern auch die der sozialstaatlichen Ordnung (vgl. Rink 1994: S. 15).

4. Sozialpolitik im Dritten Reich (1933-1945)

Im Dritten Reich erfuhr die deutsche Sozialpolitik eine Umwandlung von einer demokratischen hin zu einer an den Einparteien- und Führerstaat angepaßten. Bereits 1933 wurden die Gewerkschaftshäuser des Allgemeinen Freien Deutschen Gewerkschaftsbunds besetzt, die freien Gewerkschaften verboten und durch die Deutsche Arbeitsfront (DAF) ersetzt. Speziell durch das Gesetz zur Ordnung nationaler Arbeit (1934) sowie durch eine Reihe anderer Edikte wurden Tarifautonomie, Streikrecht, das Betriebsrätegesetz von 1920 und die Koalitionsfreiheit abgeschafft. Die Aufgaben betrieblicher Mitbestimmung wurden nun durch Vertrauensräte, bestehend aus durch die DAF eingesetzte Betriebsführer und Vertrauensmänner, erfüllt. Ihr Ziel war es hauptsächlich, die Arbeitsleistung zu verbessern, das Vertrauen innerhalb der Belegschaft zu stärken und in Streitfällen zu schlichten.

Arbeitnehmergrundrechte wie die Wahl des Arbeitsplatzes, des Wohnorts und die Freizügigkeit wurden durch das Gesetz zur Regelung des Arbeitseinsatzes 1934 erheblich beschnitten und in der Verordnung über den Arbeitseinsatz 1939 völlig aufgehoben. Auch die Sozialversicherung wurde umgestaltet und dem Führerprinzip unterstellt, indem die Selbstverwaltung aufgelöst wurde und

⁴ Lampert zitiert aus Weddigen, W. : Sozialversicherung I: Theorie. In: HdSW, Bd. 9. 1957. S. 29.

die Sozialversicherungsträger von der Staatsführung ernannten Leitern unterstellt wurden (vgl. Lampert 1985: S. 85ff.; vgl. Hentschel 1983: S. 119ff.). Die nationalsozialistische Sozialpolitik schränkte jedoch nicht nur elementare Grundrechte der Bevölkerung im allgemeinen und der Arbeiterschaft im speziellen ein oder hob sie auf, sie wurde auch um einige Komponenten erweitert, die auch heute noch Bestandteil der bundesdeutschen Sozialpolitik sind. Dazu gehört vor allem die Familienpolitik, der wegen der Dominanz der rassistisch geprägten Bevölkerungspolitik ein besonderer Stellenwert zugewiesen wurde. So wurden Steuerermäßigungen für kinderreiche Familien und Kinderbeihilfen (in etwa vergleichbar mit dem heutigen Kindergeld) eingeführt. Ebenso gewann die staatliche Arbeitsbeschaffung an Bedeutung und sie war mit ausschlaggebend für die stark sinkende Arbeitslosigkeit (1932: Arbeitslosenquote 18 %; 1938: 1,5 %). Gleichsam müssen auch der Ausbau des Gesundheitswesens, die Einführung der Lohnersatzleistungen für Schwangere und die Verstärkung der staatlichen Wohlfahrtsarbeit erwähnt werden (vgl. Schmidt 1988: S. 57ff.; vgl. Hentschel 1983: S. 136ff.; vgl. Rink 1994: S. 15ff.).

Trotz dieser, zumindest für die Zeit nach dem Dritten Reich positiv zu bewertenden Neuerungen, darf nicht außer Acht gelassen werden, daß deutsche, staatliche Sozialpolitik im Nazireich einer Rassenideologie (oder besser gesagt einem Rassenwahn) untergeordnet war und es ihre Hauptaufgabe war, diese Rassenideologie zu unterstützen (vgl. Pfaffenberger 1994: S. 8ff.). In den Genuß staatlicher Unterstützung, Wohlfahrt oder Beihilfen kamen nur arische Deutsche. Humanitäre, christlich-religiöse, moralische oder ethische Beweggründe für das Betreiben von Sozialpolitik wurden durch rassistische, aristokratisch-elitäre, staatspolitisch orientierte Zweckrationalität ersetzt. Zitat Joseph Goebbels: "Wir gehen nicht von dem einen Menschen aus, wir vertreten nicht die Anschauung, man muß die Hungernden speisen, die Durstigen tränken und die Nackten bekleiden - das sind für uns keine Motive. Unsere Motive sind ganz anderer Art. Sie lassen sich am lapidarsten in dem Satz zusammenfassen: Wir müssen ein gesundes Volk besitzen, um uns in dieser Welt durchsetzen zu können."

Im Hitlerreich wurde die gesamte Gesellschaft gleichgeschaltet, das heißt das Führerprinzip wurde auf sie angewendet; dabei machte auch die Sozialpolitik keine Ausnahme. Sämtliche Lebensbereiche des einzelnen wurden dem totalitären System unterworfen, dabei gab es auch für die Sozialversicherung keine Ausnahme. Alle gesellschaftlichen Kräfte wurden zur Aufrüstung gebraucht, dem konnten sich auch die Arbeiter nicht entziehen und die Opposition wurde ausgerottet, dazu gehörten auch die Gewerkschaften und die Linksparteien. Zu keiner anderer Periode deutscher Geschichte wurde "die staatliche Sozialpolitik so konsequent konform zum weltanschaulichen und staatspolitischen System entwickelt ... wie im Nationalsozialismus" (Lampert 1985: S. 88).

5. Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1945 bis heute)⁵

Die Sozialpolitik in der jungen Bundesrepublik Deutschland war von Anfang an nicht rein pragmatischer Natur, obwohl eine solche Vermutung angesichts der ungünstigen Ausgangsbedingungen durch das Nachkriegselend denkbar wären. Seit Bestehen der Bundesrepublik wurde sie durch die gesellschafts-politischen Vorgaben des Grundgesetzes geprägt, insbesondere die Fest-schreibung der Menschenrechte und des Sozialstaatsprinzips, welche deutliche Vorgaben für eine Sozialpolitik beinhalten, sowie für die Entscheidung des ersten deutschen Bundestags nach der Währungsreform den Wirtschaftstyp der sozialen Marktwirtschaft, daß heißt die Güter, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren werden auf preisbildenden Märkten angeboten und nachgefragt, einzuführen. Dabei kommt dem Staat die Aufgabe zu, für die durch die Konkurrenzwirtschaft entstehenden Ungleichgewichte 'soziale' Institutionen zu schaffen, um auftretende Härten auszugleichen (vgl. Neumann/Schaper 1984: S. 27f.). Vom Gesetzgeber wurden weite Teile der Sozialpolitik der Weimarer Republik wieder aufgegriffen und zum Teil in verbesserter Form (z. B. Wiedereinführung der Tarifautonomie unter Ausweitung derselben, Aufleben der Arbeitsgerichtsbarkeit usw.) eingeführt. Zusätzlich wurden auch vom Dritten Reich beibehaltene Instanzen demokratisiert und die Elemente des totalitären Führerstaats ausgemerzt (vgl. Lampert 1985: S. 97).

Neben der Tarifautonomie, den Arbeitsgerichten und der Sozialversicherung wurden auch die betriebliche Mitbestimmung (Betriebsverfassungsgesetz von 1952), die Koalitionsfreiheit und die Arbeit der Verbände der freien Wohlfahrtspflege (die sich unter Hitler den NS-Organisationen der Wohlfahrtspflege unterwerfen mußten) wieder eingeführt. Des weiteren war die Bekämpfung der Nachkriegsleiden Bestandteil der Sozialpolitik. Sie fand ihren Niederschlag in Gesetzen wie dem Soforthilfegesetz von 1949, das Lebensunterhaltshilfe für Flüchtlinge und Vertriebene gewährleistete, dem Bundesversorgungsgesetz von 1950, welches die Versorgung von Kriegshinterbliebenen und -beschädigten regelte oder beispielsweise dem ersten Wohnungsbaugesetz von 1950, welches den Bau von über zwei Millionen Wohnungen förderte⁶ (vgl. Schmidt 1988: S. 67ff.).

In der zweiten Phase sozialstaatlicher Gesetzgebung (von 1954 bis Mitte der 70er Jahre) erfuhr die Bundesrepublik einen Ausbau ihrer Sozialpolitik und der davon betroffenen Aspekte aufgrund der hervorragenden wirtschaftlichen

⁵ An dieser Stelle soll nur ein kurzer Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Sozialpolitik der Bundesrepublik gegeben werden. Einzelne Inhalte, Strukturen und Zielsetzungen der deutschen Sozialpolitik heute werden im folgenden Punkt 2.2 genauer untersucht.

⁶ Die Liste mit Gesetzen, die sich mit der Nachkriegssituation befassen, könnte hier problemlos fortgesetzt werden, aus Gründen der Übersichtlichkeit und des Umfangs der Arbeit soll davon allerdings abgesehen werden.

Voraussetzungen während der Zeit des Wirtschaftswunders. Abgesehen von der Weiterentwicklung der Sozialversicherung durch das Neuregelungsgesetz von 1957 und dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung im Jahr 1963, der Rentendynamisierung (Rentenreformgesetz 1972) und Neuregelung der Rentenleistungen für Landwirte und Selbständige erfuhr auch der Bereich der Fürsorge eine Umgestaltung durch das Bundessozialhilfegesetz von 1961. Innerhalb dieses Zeitraumes wurde auch die Arbeitsmarktpolitik ausgedehnt und durch das Arbeitsförderungsgesetz (1969) in den Bereich der Sozialpolitik integriert. Auch bildungspolitische Komponenten erlangten ab Mitte der 60er Jahre durch das Berufsausbildungsgesetz (1969) und das Bundesausbildungsförderungsgesetz (1971) sozialpolitische Bedeutung. Darüber hinaus wurden auch Wohnungsbaupolitik (1963) und Betriebsverfassungsgesetz (1972) nivelliert und die Vermögenspolitik gewann durch das Sparprämienengesetz (1959) und durch Vermögensbildungsgesetze (1961, 1970) an Stellenwert (vgl. Lampert 1985: S. 97).

Mit der Wirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre begann die dritte Phase der bundesdeutschen Sozialpolitik und dauert noch bis heute an. Sie ist durch weltweite Rezession geprägt und daher durch diverse Versuche der Einsparung sozialpolitischer Ausgaben gekennzeichnet. Diese Bestrebungen werden im Gesundheitswesen besonders deutlich. Trotzdem (oder gerade deswegen) kommt es auch heute noch zu neuen Problemstellungen, die in den Bereich der Sozialpolitik einfließen. An aktuellen Themen wie der Pflegeversicherung oder der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für die Rentenberechtigung kann dies manifestiert werden (vgl. Rink 1994: S. 20).

2.2 Die deutsche Sozialpolitik heute - Inhalte, Zielsetzungen, Aufgabenbereiche

Vor einer genaueren Betrachtung der verschiedenen Aufgabenbereiche soll zunächst ein Einblick in das System der staatlichen Sozialpolitik durch eine Festlegung ihrer Ziele und Prinzipien und durch die Definition ihrer Träger erfolgen.

2.2.1 Allgemeine Betrachtung der deutschen Sozialpolitik

2.2.1.1 Ziele der Sozialpolitik

Werden alle in 2.1 skizzierten Entwicklungen im geschichtlichen Ablauf deutscher Sozialpolitik auf ihre Absicht bzw. ihre Zielsetzung hin betrachtet, wird immer eine Verbesserung der Lebensumstände sozial Benachteiligter und eine soziale Integration benachteiligter Gruppen zu erreichen versucht. Beabsichtigt wird dies durch die Sicherung und Erhöhung der materiellen Freiheit für alle, die

Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit und die Sicherung des inneren Friedens in der Gesellschaft.

Diese Ziele werden dabei mit folgenden Instrumentarien konkretisiert:

- Gesundheitswahrung bzw. Wiederherstellung mittels des Arbeitnehmerschutzes sowie der Krankenversicherung,
- die Herstellung, Sicherung und Verbesserung der Berufs- und Erwerbsfähigkeit als Grundlage selbstverantwortlicher Existenzsicherung als Zielsetzungen der Bildungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitnehmerschutz,
- die auf dem Gleichbehandlungsgrundsatz beruhende und der sozialen Gerechtigkeit verpflichtete Gewährleistung der Menschenwürde und der Voraussetzung für eine freie Persönlichkeitsentfaltung inner- und außerhalb des Arbeitsleben in den sektoralen Bereichen des Arbeitnehmerschutz, der Betriebs- und Unternehmensverfassungspolitik, der Wohnungspolitik, der Jugendpolitik und Altenpolitik,
- die Herstellung sozialer Sicherheit durch die Schaffung bestmöglicher persönlicher und arbeitsmarktmäßiger Voraussetzungen für den Erwerb von Individualeinkommen durch Leistungserstellung in der Arbeitsmarkt- und der Bildungspolitik und durch ein System der Einkommensumverteilung für den Fall der Erwerbsunfähigkeit im System der sozialen Sicherung und durch die Sozialhilfe
- den Ausgleich von Einkommens- und Vermögensunterschieden und von unterschiedlichen Lasten durch eine Umverteilungspolitik in den Feldern soziale Sicherung, Bildungspolitik, Familienpolitik, Vermögenspolitik und Wohnungspolitik (vgl. Lampert 1985: S. 328f.).

2.2.1.2 Prinzipien der Sozialpolitik

Im weiten Aufgabengebiet und in der langen Geschichte der deutschen Sozialpolitik haben sich mehrere Grundsätze und Ordnungsprinzipien, die staatliches soziales Handeln steuern und ihm eine einheitliche Vorgehensweise und gleichermaßen eine gemeinsame Basis bereitstellen sollen, heraus-kristallisiert.

1. Das Sozialstaatprinzip

Das Sozialstaatprinzip oder -gebot des Artikels 20 GG "Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat", der der Ewigkeitsgarantie untersteht und laut Artikel 79, Abs. 3 GG nicht geändert werden darf, erlaubt nicht nur dem deutschen Staat Sozialpolitik zu betreiben, sondern verpflichtet den Staat sogar dazu, die materiellen Grundlagen für die Inanspruchnahme der menschlichen Grundrechte zu schaffen. Da das Grundgesetz den Sozialstaatsgedanken nicht näher erklärt oder definiert, geht die vorherrschende Meinung davon aus, daß dem Staat von der Verfassung zwei Mindestgebote auferlegt wurden:

- Der Staat muß für einen sozialen Ausgleich sorgen, das heißt Differenzen zwischen sozial schwachen und starken Personen bzw. gesellschaftlichen Gruppen beseitigen.
- Der Staat muß die Existenzgrundlagen seiner Bürger sichern und durch entsprechende Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft, Bildung, Familie usw. Daseinsvorsorge zur eigenverantwortlichen Lebensgestaltung betreiben (vgl. Rink 1994: S. 21).

2. Das Solidaritäts- und das Subsidiaritätsprinzip

"Solidarität ist zu verstehen als wechselseitige Verbundenheit zwischen einzelnen und bestimmten sozialen Gruppen (Familie, Gemeinde, Versicherten-gemeinschaft, Staat) ... im Sinne ethisch begründeter gegenseitiger Verantwortlichkeit, im Sinne eines unauflösbaren Aufeinander-Angewiesen-Seins" (Nell-Breuning zit. in Lampert 1985: S. 329)⁷.

Der sozialpolitische Gehalt des Solidaritätsprinzips liegt in dem Entstehen von Interessenskonvergenz und Zusammengehörigkeitsgefühl (Solidarität) aus Übereinstimmungen in Lebenslagen und/oder Lebensanschauungen. Aus diesen Gemeinsamkeiten entstehen Solidargemeinschaften wie z. B. Familien, Interessensverbände oder andere soziale Gruppen, die dem Staat Aufgaben der sozialen Sicherung abnehmen können.

Das Subsidiaritätsprinzip, geprägt von der katholischen Soziallehre, beinhaltet zum einen, daß keine soziale Institution Aufgaben an sich ziehen soll, die der einzelne oder kleinere soziale Gruppen wie z. B. die Familie aus eigener Kraft selbst lösen könnten und zum anderen, daß größere Sozialgebilde kleineren Institutionen Hilfe und Förderung zukommen lassen, um sie der Möglichkeit ihrer Aufgabenerfüllung nicht zu berauben. Das Ziel ist die Voranstellung der Selbsthilfe vor Fremdhilfe, die Hilfe der freien Träger der Wohlfahrtspflege vor die der staatlichen Institutionen und lokale Unterstützung der Gemeinden vor föderale der Länder und staatliche des Bundes (vgl. Lampert 1985: S. 329f.).

3. Das Prinzip der persönlichen Freiheit und Selbstverantwortung

Dieses Prinzips verlangt die Vermeidung des Angriffs der persönlichen Freiheit und der Selbstverantwortung durch die Sozialpolitik. Speziell bei Betrachtung der modernen Wohlstandsgesellschaft, in der die persönliche Leistung und Selbstverantwortung des einzelnen immer mehr an Stellenwert verliert, gewinnt diese Aussage und ihre Absicht, vor staatlichen Über- und Eingriffen auf bzw. in das Leben des Individuums zu schützen, an Bedeutung (vgl. Lampert 1985: S. 328f.).

4. Die Prinzipien der Versicherung, der Versorgung und der Fürsorge

⁷ Lampert zitiert aus v. Nell-Breuning, O.: Baugesetz der Gesellschaft. Freiburg 1968.

- Das Versicherungsprinzip gestaltet sich aus dem Zusammenschluß einer großen Zahl ähnlicher oder gleichgearteter Risikoträger, die sich durch Beitragszahlung gegen das unerwartete Eintreten bestimmter Situationen (z. B. Unfall, Krankheit, Lohnausfall, Diebstahl usw.) absichern. Durch die Beitragszahlung ergeben sich für die Mitglieder Ansprüche an den Versicherungsträger im Versicherungsfall. Dieser kalkuliert die Beitragshöhe der Versicherten, die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß seiner Leistungen mittels der mathematischen Wahrscheinlichkeitsrechnung. Die Kalkulation von Beiträgen und Leistungen wird auch versicherungstechnisches Äquivalenzprinzip genannt. Die Sozialversicherung folgt ebenfalls diesem Versicherungsprinzip, jedoch in Kombination mit dem Solidaritätsprinzip, da oftmals gleichen Leistungen ungleiche Beiträge gegenüber stehen.
- Das Versorgungsprinzip unterscheidet sich vom Versicherungsprinzip darin, daß seine Leistungen nicht aus Mitgliedsbeiträgen, sondern durch Haushaltsmittel aufgebracht werden. Seine Leistungen, die durch Rechtsansprüche geltend gemacht werden können, sind in Festbeträgen gesetzlich definiert. Neben der Kombination des Versorgungsprinzip mit dem Versicherungsprinzip durch Zuschüsse des Staats an die Sozialversicherung existieren auch selbständige Versorgungssysteme wie beispielsweise die Beamtenversorgung und die Kriegsopferversorgung. Versorgungssysteme zeichnen sich dadurch aus, daß sie keiner oder nur einer gemilderten Bedürftigkeitsprüfung unterliegen.
- Im Gegensatz dazu leistet das Fürsorgeprinzip zwar auch festgelegte Geldleistungen aus Haushaltsmitteln, jedoch nur nach Bedürftigkeitsprüfung, da ein Rechtsanspruch auf Fürsorgemittel erst nur dem Grunde nach, also bei erwiesener Bedürftigkeit besteht. Das Fürsorgeprinzip ist am stärksten in der Sozialhilfe verwirklicht (vgl. Frerich 1987: S. 34f.).

5. Das Kausal- und das Finalprinzip

Das System sozialer Sicherung in Deutschland ist nach der Schadensursache (z.B. Unfall-, Kranken-, Alters- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung oder Kriegsopferversorgung) aufgebaut und wird daher als Kausalprinzip bezeichnet. Dies hat allerdings zur Folge, daß oft in gleichen oder ähnlichen Notlagen sehr verschiedene Leistungen zum Tragen kommen. Die Vorgehensweise resultiert dann natürlich in Ungerechtigkeiten, die Kritiker dadurch verringern wollen, indem sie verlangen, daß das sozialpolitische System nach dem Finalprinzip ausgerichtet wird. Der Unterschied liegt darin, daß nicht die Schadensursache für die Inanspruchnahme sozialer Leistungen verantwortlich wäre, sondern lediglich die Notlage selbst. Dabei wird vom Staat erwartet, daß jedem Gesellschaftsmitglied, unabhängig von der entstandenen Notsituation, eine Chance der Existenz in Gesundheit,

Leistungsfähigkeit und Einkommenssicherheit gegeben wird (vgl. Frerich 1987: S. 32ff.; vgl. Lampert 1985: S. 148f.).

2.2.1.3 Träger der Sozialpolitik⁸

1. Der Bundestag und Bundesrat als Träger der Sozialpolitik

Gemäß den Artikeln 70 und 78 GG tragen der Bundestag und Bundesrat nahezu die exklusive Zuständigkeit für die Sozialgesetzgebung. Abgesehen von der Verabschiedung sozialpolitisch relevanter Gesetze wie z. B. das Tarifvertragsgesetz, das Betriebsverfassungsgesetz, die Mitbestimmungsgesetze usw. entscheiden Bundestag und -rat auch über prozeßpolitische und kontrollierende Instanzen, die anderen Trägern der Sozialpolitik wie beispielsweise der Bundesanstalt für Arbeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt wurden (vgl. Lampert 1985: S. 331ff.).

2. Die Bundesregierung als Träger der Sozialpolitik

Die Bundesregierung ist der zweite wichtige zentralstaatliche Träger deutscher Sozialpolitik. Sie ist im Rahmen der Verfassung und geltender Gesetze autonom und ihr obliegt die Gestaltung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, der Einkommenspolitik und der Gesundheitspolitik. Daneben umfaßt die Bundesregierung mit dem Ministerium für Arbeit und dem Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit zwei zentrale, nahezu ausschließlich mit sozialpolitischen Aufgaben betraute Ministerien (vgl. Lampert 1985: S. 333).

3. Föderale Träger der Sozialpolitik

Da die Bundesrepublik gemäß den Artikeln 28 und 79 GG ein demokratischer, sozialer föderalistisch aufgebauter Bundesstaat ist, sind auch Länderparlamente und -regierungen, Landkreise, Städte und Gemeinden zu sozialpolitischen Aufgaben verpflichtet. Aufgrund der Artikel 70 und 78 GG sind ihre Entscheidungsbefugnisse verglichen mit denen des Bundes allerdings eher bescheiden. Die Länder und ihre Verwaltungen verfolgen in erster Linie die Aufgabe, bundespolitisch gefällte Entscheidungen und sozialpolitisch relevante Bundesgesetze entweder in eigener Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes auszuführen. Landkreise und Gemeinden vollziehen dann wiederum Bundes- und Ländergesetze auf regionaler und lokaler Ebene. Eigene politische Befugnisse bleiben den Ländern lediglich in den Bereichen Familien-, Gesundheits-, Bildungs- und Wohnungspolitik, wobei von ihnen getroffene Entscheidungen die Bundespolitik lediglich ergänzen dürfen. In den

⁸ Da es den Rahmen dieses Beitrages sprengen würde, jeweils detailliert auf die verschiedenen Träger der sozialpolitischen Handlungsfelder einzugehen, soll hier ein kurzer Überblick über die Träger und Organe bundesdeutscher Sozialpolitik gegeben werden.

Aufgabenbereich der Kommunen fallen, je nach Länderverfassung, in der Regel Wohnungsbau und -aufsicht, Wohlfahrtspflege sowie das Gesundheitswesen. Trotzdem ist die sozialpolitische Bedeutung der Gemeinden nicht zu unterschätzen, da ihnen letztlich die Aufgabe der konkreten Umsetzung sozialpolitischer Regelungen obliegt (vgl. Lampert 1985: S. 333).

4. Halbstaatliche Träger der Sozialpolitik

Als halbstaatliche Träger der Sozialpolitik können solche Interessensverbände bezeichnet werden, die von ihrer inneren Struktur her autonom und befugt sind, innerhalb speziell definierter Bereiche, für den Vollzug staatlicher Sozialpolitik von Bedeutung sind, eigene sozialpolitische Entscheidungen zu treffen. Zu ihnen gehören Genossenschaften, gemeinnützige Unternehmen, Bausparkassen und in besonderem Maße die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die durch ihre gesetzlich festgelegte Eigenschaft als Tarif- und Sozialpartner Träger bzw. Organe staatlicher Sozialpolitik sind. Auch bei der Verwirklichung bundesstaatlicher Gesetze wie dem Betriebsverfassungsgesetz, dem Personalvertretungsgesetz und den Mitbestimmungsgesetzen fallen ihnen außergewöhnliche Aufgaben zu (vgl. Lampert 1985 S. 334).

5. Weitere Träger der Sozialpolitik

Zu den sonstigen Trägern der Sozialpolitik müssen staatliche Organe wie die Einrichtungen der Sozialverwaltung (z. B. Bundesanstalt für Arbeit, Landesversicherungsanstalten, Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen) gezählt werden, die die vom Bund auftragene Aufgaben der Verwaltung erfüllen.

Eine bedeutende Rolle haben die freien Träger der Sozialpolitik, die sich in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege durch ihre sechs Spitzenverbände (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der evangelischen Kirche in Deutschland, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) zusammengeschlossen haben. Zahlreiche Einrichtungen der Jugend- und Altenpolitik, Krankenhäuser und Beratungsstellen werden von ihnen unterhalten. Durch das Sozialhilfegesetz sind sie ausdrücklich als selbständige Träger der Wohlfahrt anerkannt (vgl. Lampert 1985: S. 334f.).

6. Übersicht über die Träger der Sozialpolitik

Abb. 1: Träger der Sozialpolitik

Quelle: abgeändert nach Lampert 1985: S.332

2.2.2 Konkrete Betrachtung der deutschen Sozialpolitik⁹

2.2.2.1 Die Sozialversicherung

Die Mitgliedschaft in den einzelnen Versicherungen ist per Gesetz geregelt und in den meisten Fällen verpflichtend. Sie ist abhängig von der ausgeübten Tätigkeit und dem Einkommen. Die zu leistenden Beiträge errechnen sich nach dem

⁹ Wegen der Fülle aktueller sozialpolitischer Aufgabengebiete in Deutschland ist es unmöglich, eine komplette Übersicht über alle Aspekte staatlicher Sozialpolitik zu geben. Daher soll hier ein zusammenfassender Überblick über die wichtigsten Gesichtspunkte der heutigen sozialpolitischen Bereiche gegeben werden.

Einkommen und werden in der Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung jeweils zu der Hälfte vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer bezahlt. Lediglich in der Unfallversicherung muß der Arbeitgeber die volle Beitragssumme aufbringen. Die Obergrenze für die Beitragszahlung wird Beitragsbemessungsgrenze genannt und dient in der Renten- und Arbeitslosenversicherung als Grenze für das maximal zu versichernde Einkommen. Sowohl Beitragszahlung als auch spätere Leistungen werden durch sie errechnet. In der Krankenversicherung legt sie die Grenze für die Versicherungspflicht fest, wer mehr als die Obergrenze verdient unterliegt dieser Pflicht nicht mehr (vgl. Rink 1994: S. 25ff.).

1. Die Rentenversicherung

Die Rentenversicherung unterteilt sich in 29 Anstalten, die die Rentenversicherungsbeiträge verwalten. Die Bundesversicherungsanstalt in Berlin ist für die Versicherung der Angestellten, die 23 regionalen Landesversicherungsanstalten für die der Arbeiter zuständig. Für Bundesbahnbeschäftigte, knappschaftliche Betriebe, Seeleute und Landwirte gibt es eigene Kassen. Die Rentenversicherung umfaßt ca. 25 Millionen Beitragszahler, denen 15 Milliarden DM gezahlte Renten gegenüberstehen. Die Finanzierung der Rentenversicherung erfolgt über Beiträge der Arbeitnehmer und -geber und durch Zuschüsse des Bundes. Aufgrund der erwarteten zu zahlenden Renten und einer Schwankungsreserve errechnet sich die Beitragshöhe für die Versicherten und ihre Arbeitgeber.

Die Leistungen der Rentenversicherung beinhalten drei Funktionen: sie dienen dem Lohnersatz, dem Unterhaltersatz und der Rehabilitation.

Ca. 90 % der Ausgaben werden für die Altersrente, nach Erreichen der Altersgrenze des Versicherten und für die Hinterbliebenenrente für Witwen und Witwer verwandt. Sie erfüllen somit die ersten beiden Funktionen. Darüber hinaus ist die Rentenversicherung auch für Maßnahmen zuständig, die der Erhaltung, Besserung oder Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit dienen. Dies ist allerdings nur dann der Fall, wenn keine andere soziale Institution beansprucht werden kann. Für die Inanspruchnahme des Altersruhegelds ist eine Mindestversicherungszeit von 60 Monate Voraussetzung; um in den Genuß von Rehabilitationsmaßnahmen zu gelangen muß der Versicherungsnehmer mindestens 30 Jahre Mitglied der Rentenversicherung gewesen sein.

Die Höhe der Renten errechnet sich aus der Rentenformel, der Höhe der gezahlten Beiträge, der Dauer der Beitragszahlung sowie dem Rentenartfaktor (je nach Art der Rente unterschiedlich hoch) und dem aktuellen Rentenwert (der der jährlichen Lohnentwicklung angepaßt wird) (vgl. Neumann/Schaper 1984: S. 96ff.).

2. Die Krankenversicherung

Die Krankenversicherung ist gegenüber der Rentenversicherung durch eine größere Vielzahl an Versicherungsträgern gekennzeichnet. 1993 gab es in

Deutschland über 1.200 Krankenkassen. Neben den Regelkassen, die nach dem Territorialprinzip vorgehenden Allgemeinen Ortskrankenkassen, gibt es eine Vielzahl von Innungskrankenkassen für Handwerker, Betriebskassen, private Versicherungen und Ersatzkassen für Angehörige bestimmter Berufszweige. Die Mitgliedschaft in einer Krankenkasse ist für alle Arbeitnehmer, die weniger als die Beitragsbemessungsgrenze verdienen Pflicht. Daneben gehören ebenfalls Landwirte, Künstler, Publizisten, Studenten und Arbeitslose zur Gruppe der Pflichtversicherten. Nicht erwerbstätige Familienmitglieder sind über den Beitragszahler mitversichert.

Die Aufgaben der Krankenkassen sind in einem Leistungskatalog im Sozialgesetzbuch festgelegt. Die einzelnen Kassen haben lediglich die Möglichkeit, ihren Versicherten über diesen Katalog hinaus weitere Leistungen zu gewähren. Die wichtigsten Aufgaben der Krankenkassen sind die Förderung der Gesundheit, Verhütung, Früherkennung und Behandlung von Krankheiten sowie die Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft.

Der Versicherte hat bei der Inanspruchnahme von ärztlichen Leistungen prinzipiell freie Arztwahl, bei jenen Ärzten, die mit den Krankenkassen Verträge haben, zur Abrechnung ihrer Leistungen geschlossen. Ähnlich verhält sich die Situation bei der Wahl eines Krankenhauses (vgl. Rink 1994: S. 31ff.). Wegen der kontinuierlich steigenden Kosten im Gesundheitswesen, die weit über der Steigerung der Lebenshaltungskosten lag, wurde in jüngster Vergangenheit immer wieder das Schlagwort der Kostenexplosion geprägt. Diese war insbesondere durch die Ausweitungen der Leistungen der Krankenkassen bis in die 70er Jahre, die verbesserte medizinische Versorgung, die Verteuerung medizinischer Geräte und Medikamente sowie die zunehmende Zahl der Ärzte charakterisiert. Um die Ausgabenentwicklung zu bremsen, sahen sich die Bundesregierung und Bundesgesundheitsminister Seehofer (CSU) gezwungen eine Gesundheitsreform (1989 und 1992) durchzuführen. Ihre wichtigste Inhalte waren die Budgetierung des Ausgabevolumens (die Summe aller Ausgaben im Gesundheitswesen darf nur proportional zu den Lohnzuwächsen der Versicherten ansteigen), die Finanzierungsreform der Krankenhäuser (die Krankenhäuser rechneten vor der Reform nach dem Selbstkostendeckungsprinzip ab, wobei entstehende Kosten auf die Zahl der belegten Betten umgelegt wurden. Nach der Reform müssen erbrachte Leistungen einzeln mit den Kassen abgerechnet werden), die Festpreise für Medikamente (Gruppen von Medikamenten werden zu einem Festpreis eingestuft, liegt der Preis für ein spezielles Medikament über diesem Festpreis, muß die Preisdifferenz vom Versicherten getragen werden) und die Strukturreform der Krankenkassen (durch den Zusammenschluß einzelner Allgemeiner Ortskrankenkassen in leistungsfähigeren, überregionalen Verbänden, durch die Anschlußmöglichkeit der Innungskassen an die Allgemeinen Ortskrankenkassen und durch die Abschaffung der Zugangsberechtigung zu den Ersatzkassen erhofft sich die Bundesregierung

eine Belebung des Wettbewerbs zwischen den Kassen (vgl. Rink 1994: S. 31ff.).

3. Die Unfallversicherung

Die direkt aus der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung hervorgegangene Unfallversicherung ist über Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand organisiert. Die Berufsgenossenschaften sind nach Gewerbebereichen aufgeteilt und arbeiten bundesweit mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, die regional vertreten sind. Versichert sind alle Arbeitnehmer, unabhängig von ihrem Einkommen und Personen wie Lebensretter, Nothelfer und ehrenamtliche Helfer der Wohlfahrtspflege, die im Interesse des Gemeinwohls tätig sind.

Die Aufgaben der Berufsgenossenschaft liegen in der Unfallverhütung und dem Schadensersatz bei Arbeitsunfällen und Unfällen, die auf dem Weg von und zu der Arbeit passieren. Die Unfallversicherungsträger müssen darüber hinaus Bestimmungen zur Verhütung von Unfällen erlassen und diese durch ihre technischen Aufsichtsdienste kontrollieren. Weiterhin sind sie mit der Bestellung von Betriebsärzten und Fachkräften des Arbeitsschutzes beauftragt¹⁰ (vgl. Neumann/Schaper 1984: S. 110ff.).

4. Die Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung ist unter dem Dach der Bundesanstalt für Arbeit organisiert und gliedert sich in zehn Landesarbeitsämter, einer für die neuen Länder zuständigen Arbeitsverwaltung in Berlin und 184 regionale Arbeitsämter. Über die Leistungen der Arbeitslosenversicherung hinaus ist die Bundesanstalt für Arbeit hauptsächlich mit der Arbeitsförderung, also der Vermittlung von Arbeitsstellen betraut.

Die Beschäftigung gegen Entgelt begründet die Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung bei eingetretener Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit sind Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungsgeld, Kurzarbeitergeld und Konkursausfallgeld. Sie machten in 1994 ca. 110 Milliarden DM aus und beanspruchten so rund die Hälfte der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, die sich aus den Einnahmen der Arbeitslosenversicherung und öffentlichen Mitteln finanziert.

Arbeitslosengeld wird bei einer Mindestversicherungszeit geleistet. Sie ist dann gewährleistet, wenn der Antragsteller in den vergangenen drei Jahren vor Antragstellung mindestens 360 Tage einer beitragspflichtigen Beschäftigung nachgegangen ist. Darüber hinaus muß der Arbeitslose dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, daß heißt er muß beim Arbeitsamt gemeldet sein und darf keiner weiteren Beschäftigung nachgehen. Die Höhe des Arbeitslosengelds beträgt für einen Arbeitslosen mit mindestens einem Kind 67 % des

¹⁰ Versichert ist jeder Unfall, es sei denn er sei absichtlich herbeigeführt worden.

pauschalisierten Nettoentgelts und bei Arbeitslosen ohne Kind 60 %. Das pauschalisierte Nettoentgelt wird mittels des Bruttolohns der letzten sechs Monate vor Ende der Beschäftigung errechnet.

Konnte nach Ablauf der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von einem Jahr keine neue Arbeitsstelle für den Betroffenen gefunden werden, so erhält der Betroffene Arbeitslosenhilfe. Sie beläuft sich auf 57 bzw. 53 % des pauschalisierten Nettoentgelts.

Das Eingliederungsgeld ist eine Sonderform der Lohnersatzleistung, das für höchstens sechs Monate an arbeitslose Aussiedler, die an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme oder an einem Sprachkurs teilnehmen, gezahlt wird. Es beläuft sich auf 70 % des pauschalisierten Nettoentgelts, wobei als Berechnungsgrundlage angenommen wird, was der Betreffende verdient hätte, wenn er in Deutschland gearbeitet hätte.

Kurzarbeitergeld wird gezahlt, wenn die Auftragslage eines Unternehmens oder einer Branche Arbeitsausfall unvermeidbar macht. Es wird (je nach stundenmäßigem Ausfall) berechnet wie das Arbeitslosengeld und kann maximal 24 Monate gezahlt werden.

Das Konkursausfallgeld kommt zur Geltung, wenn ein Arbeitnehmer nach Konkurs oder Zahlungsunfähigkeit seines Arbeitgebers noch Lohnansprüche hat. Die Zahlung des Konkursausfallgelds erfolgt in voller Höhe der noch ausstehenden Ansprüche.

Wie bereits eingangs dieses Abschnitts erwähnt, ist die Hauptaufgabe der Bundesanstalt für Arbeit die Verhinderung von Arbeitslosigkeit. Zu diesem Zweck stehen ihr vier Hauptinstrumentarien zur Verfügung. Die Beratung und Vermittlung können auch von nichtversicherten Personen wahrgenommen werden. Die Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme sind Geldleistungen an Arbeitnehmer und -geber. Für Arbeitgeber bedeutet dies die Berechtigung, Lohnersatzleistungen vom Arbeitsamt in Anspruch zu nehmen, wenn sie Langzeitarbeitslose einstellen. Arbeitnehmer können Geld für Bewerbungskosten oder getrennte Haushaltsführung erhalten. Die Förderung der beruflichen Bildung umfaßt sämtliche Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie Umschulungsmaßnahmen. Ziel dieser Maßnahmen ist die Erweiterung beruflicher Kenntnisse und die Vergrößerung der beruflichen Mobilität und Flexibilität. Der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen soll gefährdete Arbeitsplätze erhalten und durch gezielte Maßnahmen des Arbeitsamts neue Beschäftigungsstellen schaffen. Dazu gehören auch die sogenannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) (vgl. Rink 1994: S.40ff.).

2.2.2.2 Die öffentlichen sozialen Leistungen

Öffentliche soziale Leistungen sollen dann in Kraft treten, wenn Personen trotz des Systems der gesetzlichen Sozialversicherungen in Not geraten. Durch sie

erfüllt der Staat seine ihm im Sozialstaatsprinzip auferlegte Fürsorgepflicht. Die wichtigsten öffentlichen sozialen Leistungen werden nachfolgend dargestellt.

1. Die Sozialhilfe

Das Bundessozialhilfegesetz bildet die Rechtsgrundlage für die Leistungen der Sozialhilfe. Sie stellt den größten finanziellen Posten im Bereich der staatlichen Sozialleistungen dar. 1992 betrug sie bereits über 42 Milliarden DM, zehn Jahre zuvor beliefen sich die Sozialhilfeausgaben auf rund 15 Milliarden DM. Sie hat ihre Rechtsquelle zwar im Bundesrecht, wird jedoch zu über 80 % von den Gemeinden aufgebracht.

Die Sozialhilfe ist von ihrem Grundgedanken her die nachrangigste Art der sozialen Hilfe und wird erst dann wirksam, wenn Antragsteller erwiesenermaßen ihren Lebensunterhalt nicht (mehr) selbst bestreiten können. Sozialhilfe stellt eine Grundsicherung des Staates für seine Bürger gegen die Verelendung dar.

Sie ist aufgeteilt in zwei Hilfstypen, der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen. Die Hilfe zum Lebensunterhalt umfaßt Ernährung, Unterkunft, Bekleidung usw. Nach einem Bedarfsbemessungssystem, das heute den früher verwendeten 'Warenkorb' ersetzt, wird ein Regelsatz errechnet, der nach Haushaltsangehörigen gestaffelt ist. Darüber hinaus leistet die Hilfe zum Lebensunterhalt Beihilfen für größere Anschaffungen. Mietaufwendungen werden durch ein pauschaliertes Wohngeld abgedeckt.

Die Hilfe in besonderen Lebenslagen umfaßt Ausgaben für Gesundheitshilfen, Hilfen für Schwangere, Rehabilitationsmaßnahmen usw.. Für die konkrete Berechnung der Hilfe werden bei der Hilfe zum Lebensunterhalt Einkommen und Vermögen des Hilfesuchenden voll angerechnet; bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen bleibt eine Einkommensgrenze anrechnungsfrei.

Sozialhilfe soll Hilfe zur Selbsthilfe sein und deswegen unterliegt der Sozialhilfeempfänger der Verpflichtung, die eingetretene Situation möglichst zu beseitigen. Aus diesem Grund bemühen sich die Sozialämter, als Instanz der örtlichen Träger der Sozialhilfe, um ABM-ähnliche Maßnahmen mit der Absicht für Sozialhilfeempfänger sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Weiterhin erlaubt es das Gesetz, Sozialhilfeempfänger zu gemeinnützigen Arbeiten heranzuziehen (vgl. Rink 1994: S 53ff.; vgl. Neumann/Schaper 1984: S. 122ff.).

2. Das Wohngeld

Menschenwürdiges Wohnen ist sicher ein Grundbedürfnis und von daher auch ein Ziel staatlicher Sozialpolitik, wenn die Einkommens- und Vermögensverhältnisse einzelner Mitbürger nicht ausreichen, selbiges zu gewährleisten.

Für diesen Fall hat der Gesetzgeber im Bundessozialgesetzbuch die Leistung von Wohngeld vorgesehen. Es kann als Mietzuschuß verstanden werden, der auf Antrag und nach Prüfung der Bedürftigkeit gewährleistet wird. Die Höhe des Wohngelds errechnet sich in einem aufwendigen Verfahren unter Berücksichtigung des regionalen Mietniveaus, des Einkommens der antragstellenden Person und der Ausstattung der Wohnung. Die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben für Wohngeld werden je zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von den Ländern getragen. Wegen des besonderen Wohnungsmangels in den neuen Ländern ist dort das Wohngeld proportional höher bemessen als in den alten Ländern.

Neben dem Wohngeld hat der Gesetzgeber auch in anderer Form soziale Wohnungspolitik betrieben, insbesondere durch den sozialen Wohnungsbau. Darunter ist die Errichtung neuer Wohnungen, die durch öffentliche Mittel in Form von Zuschüssen und/oder Darlehen gefördert werden, zu verstehen. Gerade in der Nachkriegszeit und der Phase der Wirtschaftswunders wurde durch sozialen Wohnungsbau der nach den Zerstörungen des zweiten Weltkriegs benötigte Wohnraum geschaffen.

Weitere sozialpolitische Mittel des Staats auf die Wohnsituation seiner Bürger Einfluß zu nehmen, sind die gesetzlichen Festlegungen der Mieterhöhungen im Mietrecht und die vermögens- und steuerpolitischen Möglichkeiten der Förderung des Wohnungsbaus (z.B. Förderung des Bausparens, Steuerbegünstigungen für Bauherren usw.) (vgl. Neumann/Schaper 1984: S. 120ff.).

3. Die Familienförderung

Die Familie gilt nach wie vor als die 'Keimzelle' der Gesellschaft und sie ist unbestritten die wichtigste soziale Einheit im menschlichen Zusammenleben. Daher ist auch sie selbstverständlich Bestandteil der Sozialpolitik und dies nicht zuletzt, weil die Erziehung von Kindern zu sozialen Nachteilen der Eltern gegenüber kinderlosen Mitmenschen führt.

Ein sozialpolitisches Mittel der Familienförderung ist der Mutterschutz¹¹, der der Gesundheitsvorsorge und der Arbeitsplatzsicherung der Schwangeren dient. Von jedem Mitglied kann von den gesetzlichen Krankenkassen das sogenannte Mutterschaftsgeld in Anspruch genommen werden. Dies hat die Funktion der Lohnfortzahlung für die (werdende) Mutter und entspricht dem letzten Nettolohn, maximal jedoch DM 25 pro Tag. Bei höherem Lohn muß der Arbeitgeber die Differenz ausgleichen. Nach Abschluß der durch den Mutterschaftsschutz festgelegten Fristen haben Vater oder Mutter Anspruch auf Erziehungsurlaub. Darüber hinaus hat die- oder derjenige, der das Sorgerecht für ein Kind hat, dies im eigenen Haushalt aufzieht und keiner vollen

¹¹ Der Mutterschutz garantiert während der Schwangerschaft bis vier Monate nach der Entbindung Kündigungsschutz am Arbeitsplatz und garantiert der Schwangeren eine Gestaltung ihres Arbeitsplatzes so, daß eine Gefährdung des Kindes ausgeschlossen ist.

Erwerbstätigkeit nachgeht Anspruch auf Erziehungsgeld¹². Zum Ausgleich der durch Kinder entstehenden Belastungen zahlt der Staat Eltern Kindergeld¹³. Eine weitere Maßnahme zur Familienförderung ist die steuerliche Sonderbehandlung von Familien mit Kindern. Sie erfolgt über einen Steuerfreibetrag, der das zu versteuernde Einkommen mindert und die finanzielle Belastung der Familie verringert (vgl. Rink 1994: S. 61ff.).

4. Die Kinder- und Jugendhilfe

Die Kinder- und Jugendhilfe wird losgelöst von der Familienhilfe betrachtet, da sie entweder vom Fürsorgeauftrag des Staates oder von pädagogischen Zielsetzungen getragen ist. Sie gliedert sich in die drei Bereiche Kinder- und Jugendarbeit, Beratung und Fürsorge.

Kinder- und Jugendarbeit wird im wesentlichen durch Wohlfahrtsverbände, Vereine, Kirchen und Gemeinden getragen. Ihre Aufgabe ist es Kindern und Jugendlichen vor Ort ein pädagogisch sinnvolles Freizeitangebot zu bieten. Die öffentliche Hand bezuschußt gegebenenfalls einzelne Projekte. Ähnlich verhält es sich mit der Beratung von Jugendlichen, die auch im Regelfall von freien Trägern durchgeführt wird und bei Bedarf durch staatliche Mittel bezuschußt wird.

Der Bereich der Fürsorge erweist sich als besonders sensibel, da er eigentlich in den Bereich der Erziehung fällt, die normalerweise den Eltern obliegt. Der Staat in Form von Jugendämtern greift erst dann ein, wenn die Eltern offensichtlich mit der Erziehung des Kindes überfordert sind und beispielsweise Verwahrlosung droht und/oder die Eltern offensichtlich ihrer erzieherischen Aufgabe nicht nachkommen. In solchen Fällen bleibt die Möglichkeit der Heimerziehung oder der Vollzeitpflege. Die Entscheidung ob und wann ein Kind im Heim zu erziehen ist, ist immer eine individuelle und wird in vielen Fällen erst durch ein richterliches Urteil gefällt (vgl. Rink 1994: S. 63ff.).

5. Die Ausbildungsförderung

Größte Zielgruppe der Ausbildungsförderung sind wiederum Jugendliche. Die Ausbildungsförderung hat einerseits zum Ziel denjenigen eine Ausbildung zu ermöglichen, die sich diese sonst finanziell nicht leisten können. Andererseits soll durch sie das allgemeine Bildungsniveau angehoben werden.

1971 vereinigte das Bundesausbildungsförderungsgesetz die zuvor vielfältigen Regelungen. Je nach eigenem Einkommen, Einkommen der Eltern und nach Ausbildungsart bemessen sich festgelegte Bedarfssätze. Da zur Zeit eine

¹² Es beläuft sich auf DM 600 pro Monat und wird für 24 Monate gezahlt, wobei ab dem siebten Monat jedoch das eigene Einkommen angerechnet wird.

¹³ Das Kindergeld wird grundsätzlich bis zum 16. Lebensjahr des Kindes (bei länger andauernder Schul- oder Berufsausbildung bis zum 27.) und beläuft sich auf DM 70 für das erste Kind, DM 130 für das zweite, 220 für das dritte und DM 240 für das vierte und jedes weitere Kind.

Neugestaltung der BaföG-Regelungen im Gespräch ist wird hier von einer genaueren Darstellung der Leistungen und Verpflichtungen durch das Gesetz abgesehen.

Darüber hinaus gibt es noch weitere Bereiche der Ausbildungsförderung wie die berufliche Bildung des Arbeitsämter, Maßnahmen der Jugendhilfe und auch wirtschaftspolitische Faktoren wie die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen spielen hier eine Rolle (vgl. Rink 1994: S. 66).

6. Die Kriegsoferversorgung und die soziale Entschädigung

Das Bundesversorgungsgesetz von 1950 regelt die Versorgung der Kriegsofener. Der Gedanke der Entschädigung rückt hierbei in den Vordergrund. Die Leistungen des Staats an die Betroffenen richten sich nach dem erfahrenen individuellen (wirtschaftlichen) Schaden. Sie gliedern sich in Renten für Geschädigte und Hinterbliebene und Zusatzleistungen wie Heilbehandlungen und Therapien für besonders Geschädigte. Ähnliche Ansprüche wie die Kriegsofener haben politisch Verfolgte der ehemaligen DDR und Personen die während der Ausübung von Wehr- oder Zivildienst dauerhafte Schäden erlitten (vgl. Rink 1994: S. 59ff.).

2.2.2.3 Der Bereich der Arbeitswelt

Die Arbeitswelt und die mit ihr verbundenen Interessensgegensätze zwischen Arbeit und Kapital waren Ausgangspunkt der Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland¹⁴. Zwar hat sich seit der Mitte des 19. Jahrhundert bis heute vieles verändert und viele Mißstände wurden beigelegt oder zumindest verringert, jedoch bleibt der Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital gezwungenermaßen in jeder marktwirtschaftlichen Wirtschaftsform bestehen und ist nach wie vor Ausgangspunkt sozialer Spannungen.

1. Der Arbeitnehmerschutz

Motive der sozialen und gesundheitlichen Sicherung sind heute wie damals ausschlaggebend für die Notwendigkeit von Arbeitnehmerschutz. Heute rücken drei Aspekte ins Blickfeld modernen Arbeitnehmerschutzes: die Kündigungsfristen, der Kündigungsschutz und die Arbeitszeit.

Kündigungsfristen sollen den Arbeitnehmer vor kurzfristiger Erwerbslosigkeit schützen und ihm die Möglichkeit geben, sich rechtzeitig eine neue Arbeitsstelle zu suchen. Seit 1990 sind die Kündigungsfristen von Arbeitern und Angestellten vereinheitlicht. Alle ordentlichen Kündigungen müssen

¹⁴ vgl. Kapitel 2.1

innerhalb dieser Frist¹⁵ erfolgen, wobei die Kündigung des Arbeitgebers der Begründung bedarf, die des Arbeitnehmers nicht. Bei außerordentlichen (fristlosen) Kündigungen muß die oben erklärte Frist nicht eingehalten werden. Sie sind nur aus 'wichtigem Grund' wie Arbeitsverweigerung, Verletzung von Pflichten oder ähnlichem zulässig (§ 626 BGB).

Der Kündigungsschutz unterteilt sich in einen allgemeinen Kündigungsschutz und den besonderen Kündigungsschutz für bestimmte Personengruppen. Der allgemeine Kündigungsschutz ist im Kündigungsschutzgesetz von 1951 fundiert. Eine Kündigung ist laut dem Gesetz nur dann nicht sozialwidrig, wenn die Gründe entweder im Verhalten oder in der Person der Arbeitnehmers liegen (z. B. Verstöße gegen das Arbeitsvertragsverhältnis, Alkoholismus, außerordentlich häufige Krankheit) oder wenn dringende betriebliche Erfordernisse (z. B. wirtschaftliche Schwierigkeiten des Unternehmens, Rationalisierungen oder Schließung (von Teilbereichen) des Unternehmens) die Kündigung notwendig machen und sie dem Gebot der Sozialverträglichkeit entspricht. Unter Sozialverträglichkeit versteht man den Umstand, daß der Arbeitgeber bei Kündigung beachten muß, welcher Arbeitnehmer, abhängig von Alter, Kinderzahl und individueller Vermögenslage, am wenigsten auf den Arbeitsplatz angewiesen ist.

Der besondere Kündigungsschutz umfaßt folgende Personengruppen: Schwangere, Mütter, Arbeitnehmer in Erziehungsurlaub, Schwerbehinderte, Wehr- und Zivildienstleistende, Auszubildende und Betriebsratsmitglieder.

Regelungen der Arbeitszeit sollen dem Arbeitnehmer ausreichend Zeit zur Regeneration gewährleisten und somit seinem sozialen Wohl und seiner Gesundheit zuträglich sein. Sie umfassen die Obergrenzen für tägliche und wöchentliche Arbeitszeiten, Pausenregelungen und den Mindesturlaub. Sie werden durch die jeweiligen Tarifverträge geregelt und sind nur durch geringe gesetzliche Vorgaben definiert (vgl. Rink 1994: S. 72 ff.).

2. Die Teilhabe der Arbeitnehmer

Die Teilhabe der Beschäftigten an der Gestaltung der Arbeitswelt wird einerseits durch gesetzliche Vorgaben bestimmt und andererseits durch Einigungen die die Tarifpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) getroffen haben.

Zu der gesetzlich geregelten Teilhabe gehört die Betriebsverfassung. Sie wird durch das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 geregelt und setzt den Betriebsrat als Vertretung der Belegschaft in allen Betrieben mit mehr als fünf Beschäftigten bindend ein. Seine Größe richtet sich nach der Größe des Betriebs. Der Betriebsrat wird von allen Arbeitnehmern eines Betriebs für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt.

¹⁵ Die Kündigungsfrist beträgt momentan mindestens vier Wochen zum Monatsende und erhöht sich durch längere Betriebszugehörigkeit.

Ein weiterer gesetzlich geregelter Gesichtspunkt der betrieblichen Teilhabe der Arbeitnehmer ist die Mitbestimmung¹⁶. Sie ist die Mitbestimmung der Arbeitnehmer an den wirtschaftlichen Entscheidungen der Unternehmensleitung. Das Mitbestimmungsgesetz von 1976 regelt die paritätische Mitbestimmung in den Aufsichtsräten, jedoch nur für Kapitalgesellschaften mit mehr als 2.000 Beschäftigten. Für Betriebe des Montanbereichs gilt das Montanmitbestimmungsgesetz von 1952, das in allen Betrieben der Eisen- und Stahlproduktion und des Bergbaus mit mehr als 1.000 Arbeitnehmern eine paritätische Besetzung der Aufsichtsräte garantiert. Das Betriebsverfassungsgesetz schreibt in Kapitalgesellschaften ab 500 Mitarbeitern die Drittelparität vor, die besagt, daß 1/3 des Aufsichtsrats durch Arbeitnehmervertreter besetzt wird. In Kapitalgesellschaften ab 2.000 Beschäftigten gilt wie oben erwähnt das Mitbestimmungsgesetz; in allen anderen Betrieben mit geringerer Belegschaft erfolgt die Mitbestimmung ausschließlich über den Betriebsrat.

Außergesetzliche Teilhabe der Beschäftigten an der Gestaltung der Arbeitsumstände erfolgt durch Tarifverträge, die zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften (oftmals nach hartem Ringen) abgeschlossen werden. Rechtsgrundlagen für den selbstverantwortlichen Abschluß von Tarifvereinigungen sind die in Artikel 9 Abs. 3 GG garantierte Koalitionsfreiheit, die das Recht der Bildung von Interessensverbänden zur "Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" beinhaltet und das Tarifvertragsgesetz von 1949, das den Tarifpartnern die Tarifautonomie garantiert.

Tarifverträge haben drei wichtige Funktionen. Die Schutzfunktion, die die Sicherung der Chancengleichheit in den Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und -gebern durchsetzt, die Ordnungsfunktion, womit die Typisierung von Arbeitsverträgen gemeint ist und die Friedensfunktion, da während ihrer Laufzeit Arbeitskämpfe ausgeschlossen sind.

Es gibt vier Kategorien von Tarifverträgen: die Lohntarifverträge, die Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen festlegen, die Lohnrahmentarifverträge, die Vereinbarungen über Lohngruppen und die Zuordnung bestimmter Tätigkeiten zu diesen Lohngruppen beinhalten, die Manteltarifverträge, die Rahmenbedingungen der Arbeitsbeziehungen wie Arbeitszeit, Pausen und Arbeitsschutzbestimmungen regeln sowie die Sondertarifverträge, die sich in der Regel mit Rationalisierungsschutzabkommen befassen (vgl. Rink 1994: S. 77ff.).

¹⁶ Mitbestimmung bedeutet, daß der oder die Arbeitgeber den Betriebsrat über geplante Entscheidungen in Kenntnis setzen muß und dessen Zustimmung einholen muß. Der Betriebsrat kann also Entscheidungen der Betriebsleitung blockieren. Speziell bei Personalangelegenheiten ist die Anhörung des Betriebsrats nötig, so sind ausgesprochene Kündigungen ohne die Zustimmung des Betriebsrats nichtig. Der Betriebsrat hat sowohl Mitwirkungs- als auch Mitbestimmungsrechte. Die Mitwirkung bezieht sich auf die Bereiche der Betriebsordnung (Arbeitszeiterfassung, Pausenregelungen, Rauchverbote etc.), Verhalten der Arbeitnehmer im Betrieb, Arbeitszeitregelungen (Überstunden, Gleitzeit), Entlohnungsgrundsätze und Personalentscheidungen.

2.3 Abschließende Betrachtung der deutschen Sozialpolitik

2.3.1 Erfolge der deutschen Sozialpolitik

Deutsche "staatliche Sozialpolitik hat die kapitalistische Industriegesellschaft entscheidend verändert" (Lampert 1985: S. 338). Sie hat das kapitalistische System funktionsfähig gemacht und es stabilisiert, indem sie durch die Linderung des Massenelends des 19. Jahrhunderts den Lebensstandard breiter Bevölkerungsgruppen an hob und somit zur Verwirklichung der aufklärerischen Ziele der Freiheit, Gerechtigkeit, Brüderlichkeit und Gleichheit beitrug. Die Sozialpolitik transformierte die "Rechtsnormen des freiheitlichen und sozialen Rechtsstaats aus der Welt der geschriebenen Verfassung, der zugesicherten formalen Rechte in die Lebenswirklichkeit, in tatsächlich nutzbare Rechte und Möglichkeiten" (Lampert 1985: S. 339).

Nach der Ablösung der Feudalherrschaft, ständischer Privilegien und absolutistischer Staatsgewalt ermöglichte die Sozialpolitik die Aufhebung des uralten Armutproblems, welches heute in Deutschland als soziales Sonderproblem angesehen werden kann.

Somit bewirkte sie das Ende einer jahrtausendelangen Tradition politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit und Ungleichheit sozialer Gruppen und ermöglichte die Durchsetzung heute essentieller Grundrechte wie die Menschenwürde, die persönliche Freiheit, die Gleichheit des Staatsbürgerstatus und die wirtschaftliche Freiheit durch die Verwirklichung persönlicher materieller Freiheit für alle Staatsbürger mit annähernd gleichen Startmöglichkeiten.

Als wichtigste Erfolge staatlicher Sozialgesetzgebung können angesehen werden:

- die Lösung der sozialen Frage/Arbeiterfrage, die Integration der Arbeiterschaft in die Gesellschaft und die Verringerung von Klassen- bzw. Schichtunterschieden;
- die Befreiung der großen Mehrheit der Bevölkerung von wirtschaftlicher und sozialer Not und Angst;
- die materielle Sicherung des Rechts auf Gesundheit, Menschenwürde und freie Entfaltung der Persönlichkeit;
- die Öffnung der Gesellschaft durch angenäherte Startchancen und leistungsorientierte Aufstiegschancen;
- die gleichmäßigere Verteilung der Spielräume materieller Freiheit durch die Politik des Einkommensausgleichs.

2.3.2 Defizite der deutschen Sozialpolitik

Bei dem Versuch Defizite der deutschen Sozialpolitik darzustellen, ergeben sich, je nach politischen und sozialen Grundprinzipien, Überzeugungen und Einstellungen, sehr verschiedene Kritikpunkte. Da hier nicht alle kritischen

Sichtweisen umfassend dargelegt werden können, sondern lediglich ein kurzer Überblick über die wichtigsten Ansatzpunkte für Mängel und Probleme im System der deutschen Sozialpolitik gegeben werden soll, wurden die mannigfaltigen möglichen Kritikpunkte auf fünf Hauptpunkte reduziert:

- Die große Mehrzahl sozialpolitischer Aktivitäten und Maßnahmen beziehen sich auf den 'Normalbürger'. Er ist im Arbeits- und Wirtschaftsleben tätig und erfährt dadurch bereits ein großes Maß an wirtschaftlicher Sicherheit. Man könnte hier von einer Sozialpolitik für Etablierte sprechen, wohingegen wirtschaftlich und sozial 'traditionell' schwächer gestellte wie z. B. Kinder, geistig oder körperlich Behinderte, Obdachlose, Suchtkranke, psychisch Labile, nicht erwerbstätige Mütter usw. erst zweitrangig Objekte der Sozialpolitik werden. In jüngster Vergangenheit hat zwar ein Trend zur stärkeren sozialpolitischen Förderung der o. e. Randgruppen eingesetzt, jedoch ist Sozialpolitik immer noch im System der sozialen Sicherung klassen- bzw. schichtorientiert.
- Die stark zentralistisch ausgerichtete Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland bringt Kommunen, Kreise und Länder in eine starke planerische und finanzielle Abhängigkeit vom Bund. Die Folge davon sind hohe Verwaltungskosten, ein schwerfälliger Bürokratieapparat sowie mangelnde Flexibilität, Kreativität und Eigeninitiative im Problemlösungsverhalten vor Ort. Auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzip wäre eine Dezentralisierung sozialpolitischer Entscheidungen im Bereich der Planung und Verwirklichung sozialpolitischer Projekte wünschenswert.
- Das Fehlen detaillierter statistischer Informationsgrundlagen in der Sozialpolitik behindert die Sozialplanungen und -investitionen. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der sich ständig verändernden Aufgabengebiete und Wirkungskreise der deutschen Sozialpolitik, innerhalb welcher die Notwendigkeit von prophylaktischen Maßnahmen immer mehr an Bedeutung gewinnt, wird die Forderung nach genauerer und längerfristiger Gewinnung gesellschaftlicher Daten lauter, mit dem Ziel, sozialpolitische Bedürfnisse exakter definieren zu können.
- Aus der anhaltenden Dominanz des Kausalprinzips vor dem Finalprinzip ergibt sich immer wieder eine Mehrgleisigkeit des Systems der sozialen Sicherung. Dies hat zur Folge, daß oftmals gleiche oder zumindest ähnliche Mißstände verschiedenartige sozialpolitische Behandlung erfahren. Neben den offensichtlichen Ungerechtigkeiten (zwei Bedürftige, die durch unterschiedliche Umstände in dieselbe mißliche Lage geraten sind, erfahren unterschiedliche Hilfen bzw. Zuwendungen) die das Kausalprinzip in sich birgt, führt die Anwendung des Kausalprinzips für den Bürger zu einer Intransparenz des staatlichen sozialpolitischen Systems. Dieser Mißstand soll nach Meinung der Kritiker durch die Anwendung des Finalprinzips aufgehoben werden. Es soll allen Bürgern, unabhängig vom Grund für ihre Bedürftigkeit, eine existenzsichernde Grundversorgung garantieren.

- Auch in Zeiten, in denen die finanziellen Mittel für die Sozialpolitik knapp sind, sollten relativ moderne sozialpolitische Aspekte wie die Vermögens-politik, die Familien-, Kinder- und Jugendpolitik oder die Wohnungspolitik weiterentwickelt und gefördert werden, um Versorgungsdefiziten vorzubeugen und finanziell besonders stark belastete Gruppen wie z. B. Familien zu unterstützen.

2.3.3 Die Notwendigkeit zwischenstaatlicher Sozialpolitik

Trotz der vielfältigen Errungenschaften deutscher Sozialpolitik der vergangenen 150 Jahre, reicht heute eine ausschließlich nationale Sichtweise sozialer Leistungen nicht aus, um einen Überblick über die zahlreichen Schattierungen sozialer Komponenten in der Politik zu gewinnen. Lagen die Ursprünge der Sozialpolitik noch in Nationalökonomien und der damit verbundenen national-staatlichen Denkweise, haben sich die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse im Vergleich zum 19. Jahrhundert grundlegend verändert.

Durch die Schrecken der beiden Weltkriegee und der Angst vor neuen kriegerischen Auseinandersetzungen wurde und wird das einstige einzelstaatliche Konkurrenzdenken in einen langsamen, noch immer andauernden Prozeß durch zwischenstaatliche Kooperation ersetzt. Als erste Beispiele dafür lassen sich der Völkerbund, später die Vereinten Nationen, die Montanunion bzw. EG/EU aufführen. Durch technische Weiterentwicklung im Bereich der Güter- und Personentransportmittel und der Kommunikationsmedien ist die Welt näher zusammengerückt. Diese Entwicklung spiegelt sich in modernen Begriffen wie Internationalisierung, Globalisierung und internationale Vernetzung wider.

Die ersten Schritte der internationalen Kooperation wurden im Bereich der Ökonomie gemacht (z.B. Angleichung bzw. Abschaffung von Zöllen und Handelbarrieren) durch die Montanunion und GATT. Doch resultierte daraus bald die Notwendigkeit der Angleichung bzw. Festsetzung sozialer Werte und Normen. Dieser Prozeß kann somit als die Geburtsstunde zwischenstaatlicher Sozialpolitik erachtet werden.

Darüber hinaus haben die oben beschriebenen politischen Veränderungen auch zu einem moralischen Gesinnungswandel geführt, der zur Folge hat, daß nicht nur nationale Mißstände und Ungerechtigkeiten zum Objekt sozialpolitischer Aktivitäten werden, sondern auch internationale. Die Entwicklungshilfe versucht, die Kluft zwischen reichen und armen Ländern nicht noch größer werden zu lassen.

Neben diesen beiden, hier exemplarisch aufgeführten Gesichtspunkten zwischenstaatlicher Sozialpolitik werden im folgenden alle wichtigen Komponenten supra- und internationaler Sozialpolitik behandelt.

3. Die Sozialpolitik in Europa

Der Bereich der Sozialpolitik ist gegenwärtig ein wichtiger Bestandteil der Politik auf europäischer Ebene und wird zukünftig immer mehr Beachtung finden müssen. Nicht nur in der Europäischen Union stellt die Sozialpolitik ein zentrales Thema dar. Auch die älteste zwischenstaatliche Organisation freiheitlicher demokratischer Staaten Europas, der Europarat, leistet mit einem umfangreichen Arbeitsprogramm zu sozialpolitischen Fragen einen bedeutenden Beitrag zu einer größeren sozialen Einheit Europas (vgl. Presse- u. Infoamt¹⁷ 1986: S. 131).

Während sich der Europarat, der sich hinsichtlich der Bedeutung seiner Institution im wesentlichen von der Europäischen Union darin unterscheidet, daß er keine Gesetzgebungsbefugnisse besitzt, eher den grundsätzlichen Fragen wie beispielsweise den Menschenrechten widmet, hat die Europäische Union die Möglichkeit, sozialen Ungleichheiten mit konkreten Maßnahmen und Gesetzesinitiativen zu begegnen.

3.1 Der Europarat

3.1.1 Die Entstehung des Europarates

Der Europarat gilt als die älteste europäische Institution. Er wurde am 5. Mai 1949 in London von den Benelux-Staaten, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Norwegen, Schweden und Italien mit dem Ziel gegründet, "Einheit und Zusammenarbeit zwischen den Menschen und Nationen Europas zu fördern und zu festigen" (Presse- u. Infoabteilung¹⁸ 1982: S. 11). Zu seinem Tätigkeitsfeld gehören u.a. die Förderung des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Mitgliedstaaten (vgl. Wiechec 1962: S. 9), der den Gedanken der Harmonisierung zwischen den europäischen Ländern impliziert, um bessere Lebensbedingungen, Entfaltung menschlicher Werte sowie die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie und der Menschenrechte anzustreben (vgl. Presse- u. Infoabteilung 1982: S. 11f.).

Die konkreten Arbeitsgebiete des Europarates erstrecken sich auf Fragen der Menschenrechte, des Erziehungswesens, der Kultur und des Sports, des öffentlichen Gesundheitswesens, der kommunalen und regionalen Bereiche, des sozialen Bereiches, der Jugend, des Umwelt- und Denkmalschutzes sowie des Rechts (vgl. Brückner/Maier/Pryzklenk 1993: S. 34; vgl. Presse- u. Infoamt 1986: S. 131).

¹⁷ Abkürzung für Presse- und Informationsamt - siehe Literaturverzeichnis

¹⁸ Abkürzung für Presse- und Informationsabteilung - siehe Literaturverzeichnis

3.1.2 Sozialpolitisch geprägte Aktivitäten des Europarates

Seit seinem Bestehen hat der Europarat als Grundlage einer verbesserten sozialen Gerechtigkeit vier wichtige Konventionen verfaßt: die Europäische Sozialcharta (1961), den Europäischen Kodex für soziale Sicherheit (1964), die Europäische Konvention für soziale Sicherheit (1972) und die Europäische Konvention über die rechtliche Stellung von Wanderarbeitnehmern (1977) (Presse- u. Infoabteilung 1982: S. 33).

Neben den vier großen Konventionen beinhaltet der sozialpolitische Interventionsbereich des Europarates auch Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer, zur Gleichberechtigung der Frauen, zur Regelung der Au-pair-Beschäftigung, zur Sozialfürsorge für Familien, darunter vor allem zum Schutz der Kinder und Jugendlichen. Weitere wichtige Maßnahmen umfassen den Verbraucherschutz, das Vorhersagen der Bevölkerungsentwicklung in Europa unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedsländer sowie das Angebot eines Wiedereingliederungsfonds, um Menschen wirtschaftliche Hilfe zu gewähren, die durch politische Unruhen oder Naturkatastrophen in ihrem Land obdachlos geworden sind (vgl. Presse- u. Infoabteilung 1982: S. 36-38).

Eine weitere wichtige Komponente der Aktivität des Europarats ist die Jugendarbeit. Dazu zählen das Europäische Jugendzentrum - eine internationale Bildungs- und Begegnungsstätte -, das Europäische Jugendwerk - zur Förderung der Jugendarbeit in den Mitgliedsländern - und der Lenkungsausschuß für zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Jugendbereich (CDEJ) - eine Experten-Gruppe zur Bestimmung der Richtung der Jugendarbeit in der EU - (vgl. Brückner/Maier/Pryzklenk 1993: S. 39).

3.1.2.1 Die Menschenrechte und die Europäische Sozialcharta¹⁹

1950 wurde die *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (MRK) verabschiedet, in deren Folge die Europäische Kommission für Menschenrechte eingesetzt wurde, die sich als Anlaufstelle für Beschwerden von Personen oder Gruppen gegen einen Unterzeichnerstaat anbietet. Diese Beschwerden werden geprüft und Vorschläge zu einer friedlichen Beilegung gemacht. Bereits 1959 konstituierte sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (vgl. Brückner/Maier/Pryzklenk 1993: S. 34f.).

Der Menschenrechtskatalog gilt verbindlich und setzt sich zusammen aus dem "Recht aller auf Leben, dem Verbot der Folter, der Sklaverei und Zwangsarbeit, mit dem Recht auf Freiheit und Sicherheit, auf gerichtliches Gehör und mit den Rechten des Angeklagten. Er geht ein auf das Gebot der Achtung der privaten Sphäre, auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, auf das Recht der

¹⁹ Auf das Thema der Menschenrechte und sozialen Grundrechte wird hier nur tendenziell eingegangen. Nachzulesen u.a. in Däubler, Wolfgang 1990, S. 59ff.; Bohling, Wolfgang 1982, S. 17 -37.

freien Meinungsäußerung, die Versammlungs- und Vereinsfreiheit, auf Einschränkungen der Rechte und Freiheiten im Kriegsfall und die politische Tätigkeit von Ausländern” (Brückner/Maier/Pryzklenk 1993: S. 35).

Am 18. Oktober 1961 wurde in Turin die *Europäische Sozialcharta* unterschrieben, die, wie die meisten Konventionen, die der Europarat hervorbrachte, einen Minimalkonsens im sozialen Bereich darstellt. Sie dient der schriftlichen Niederlegung der sozialen Grundrechte. Durch die Unterschrift der Mitglieder verpflichten sich diese zu einer Festschreibung eines sozialpolitischen Richtmaßes und zur Steigerung ihres sozialpolitischen Engagements (vgl. Bohling 1982: S. 17).

Der Inhalt der Sozialcharta ist in vier Teile gegliedert. Im ersten Teil geht es um die Rechte der Arbeitgeber und -nehmer²⁰, um häufig gesellschaftlich benachteiligte Gruppen wie Behinderte²¹, Alte²², Kinder, Jugendliche²³, Frauen sowie um die Rechte, die jeden betreffen wie das Recht auf Arbeit, auf Bildung, auf Gesundheitsschutz usw. Der vierte Teil beinhaltet ein System der Kontrolle über die Einhaltung der in Teil 1 beschriebenen Verpflichtungen (vgl. Brückner/Maier/Pryzklenk 1993: S. 36f.; vgl. Engel 1994: S. 312f.; vgl. Renner/Czada 1992: S. 77; vgl. Bohling 1982: S. 17ff.).

Die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta setzt jedoch nur die Übernahme von mindestens 45 der 72 Verpflichtungen sowie die Einhaltung von fünf zentralen Punkten voraus. Ähnlich der Menschenrechtskonvention ist demnach eine Teilratifikation möglich, “wobei sich mit diesem Verfahren zweifellos die Hoffnung auf eine gewisse innerstaatliche Dynamik zur stets umfassenderen Gewährleistung der Freiheits- bzw. Sozialrecht verbindet” (Kaufmann 1986: S. 77).

3.1.2.2 Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit

Die *Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit* (1964) bildet ein Rahmengesetz für Sozialversicherungssysteme mit dem Ziel, die Versicherungssysteme der einzelnen Mitgliedsländer zu harmonisieren, Risiken zu vermindern, und durch Abstimmung der Sozialleistungen im wirtschaftlichen Sektor vergleichbare Kosten zu schaffen. Ratifiziert wurde die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit von bisher 14 Staaten - Luxemburg, Belgien, Deutschland, Irland, Dänemark, Italien, Schweiz, Türkei, Griechenland, Portugal,

²⁰ Zu den sozialen Grundrechten der Arbeitnehmer gehören: freie Wahl des Arbeitsplatzes in einem EG-Mitgliedsland, geregelte Vergütung, verbesserte Lebens- und Arbeitsbedingungen, sozialer Schutz entsprechend den Mitgliedstaaten, Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen, Berufsausbildung, Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeiter, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz (vgl. Renner/Czada 1992: S. 80).

²¹ ... und die Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung.

²² ... und deren Recht auf einen angemessenen Lebensstandard.

²³ Im allgemeinen betrifft dies den Kinder- und Jugendschutzbereich.

Schweden, Norwegen, Niederlande und Großbritannien²⁴ (vgl. Renner/Czada 1992: S. 77; vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 37).

3.1.2.3 Die Europäische Konvention über soziale Sicherheit

Die *Europäische Konvention über soziale Sicherheit* (1972) trat erst 1977 in Kraft. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Problemlösung, die durch die Mobilität der Arbeitnehmer in bezug auf deren Sozialversicherung und durch den Tourismus verursacht werden. Ihr Postulat erstreckt sich auf das Prinzip der Gleichbehandlung von In- und Ausländern und der Zusammenfassung von Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten, die Wahrung von Rechten, die in anderen Mitgliedsländern erworben wurden sowie die Gewährung von Leistungen über die Staatsgrenzen hinaus (vgl. Presse- u. Infoabteilung 1982: S. 35).

3.1.2.4 Die Europäische Konvention über den Rechtsstatus der Wanderarbeitnehmer

1977 wurde nach zehnjähriger Verhandlung die *Europäische Konvention über den Rechtsstatus der Wanderarbeitnehmer* zur Ratifizierung freigegeben. Inhaltlich sollen die Rechte der Wanderarbeitnehmer aus anderen Mitgliedsländern des Europarates geschützt werden. Dabei werden die Anwerbung und Einstellung, die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen, die Arbeitsbedingungen und die Familienzusammenführung geregelt (vgl. Presse- u. Infoabteilung 1982: S. 36).

3.2 Die Europäische Union (EU)

3.2.1 Die Entstehung der Gemeinschaft

Bereits im Mittelalter war Europa über Jahrhunderte hinweg durch die Verflechtung in Form des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation und die Universalität der Katholischen Kirche überwiegend eine geistige, kulturelle und staatspolitische Einheit. Mit dem Aufkommen der Idee des Imperialismus wurde dieses Gefüge durch das Aufblühen der Nationalstaaten ersetzt. Bereits in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts erlangte der Gedanke eines einheitlichen Europas durch den französischen Herzog von Sully wieder an Gewicht. Formuliert wurde dieser dann explizit von Immanuel Kant im 18. Jahrhundert. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde ein einheitliches Europa erneut vom französischen Außenminister Aristide Briand in seiner Rede vor dem Völkerbund in Genf 1929 öffentlich diskutiert. Bereits sechs Jahre zuvor war durch die 'Pan-

²⁴ Stand 1986

Europa-Bewegung des Österreicher Graf Coudenhove-Kalergi der Gedanken der Vereinigten Staaten von Europa ins Leben gerufen worden. Einen nennenswerten Erfolg konnte dieser jedoch nicht verzeichnen. Der endgültige Schritt des Zusammenschlusses der europäischen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg entstand vor allem aus den Motiven der Friedenssicherung, der Abwehr des Kommunismus, der Absicht Deutschland in ein System übernationaler Ordnung einzubeziehen und die kolonialen Verluste unter wirtschaftlichen und politischen Aspekten auszugleichen (vgl. u.a. Borchardt 1995: S. 5).

1948 wurde die "Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit" (OEEC) in Paris gegründet. Durch den Beitritt der USA, Kanadas und Australiens wurde dieser ursprünglich europäische Zusammenschluß zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) umformuliert. Bis heute gehören dieser Organisation nahezu alle führenden Industrienationen an. Bereits ein Jahr später entstand das von Großbritannien und den skandinavischen Länder geprägte Konzept einer lockeren zwischenstaatlichen Zusammenarbeit unter der Wahrung der nationalen Souveränität, der Europarat (vgl. Platzer 1992b: S. 49).

Wirtschaftliche und politische Veränderungen nach dem Zweiten Weltkrieg erforderten neue Ansätze für einen Wiederaufbau und dauerhaften Frieden. Durch den Verlauf und das negative Resultat der Außenministerkonferenz im Frühjahr 1947 in Moskau, gekennzeichnet durch eine bereits vorher bestehende Spannung zwischen der Sowjetunion einerseits und den Angelsachsen und Franzosen andererseits, konsolidierte sich bei den Westmächten der Eindruck, daß die sowjetische Politik nicht nur auf die alleinige Beherrschung Deutschlands abzielte, sondern auch auf eine Einflußnahme auf ganz Europa (vgl. Knipping 1988: S. 149).

Neben dieser politischen Komponente lagen auch wirtschaftliche Interessen in einer Zusammenarbeit zwischen den Westeuropäern. Mitunter durch die Absage der Briten an die Franzosen, wurden diese gezwungen aufgrund ökonomischer Abhängigkeiten (Rohstofflieferungen, Absatzmöglichkeiten usw.) im Bereich der Montanindustrie, den Blick auf Deutschland zu richten. Durch die deutsche Situation nach Kriegsende, bestand die einmalige Chance für Frankreich, den Erzfeind in ein System einzubinden, welches durch gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten zukünftige kriegerische Auseinandersetzungen unwahrscheinlicher machen sollte (vgl. u.a. Borchardt 1995: S. 9).

1949 schlug der französische Außenminister Robert Schuman die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vor. Die Konstituierung dieser ersten überstaatlichen Organisation war nicht in erster Linie ökonomisch, sondern vielmehr politisch motiviert. Das politische Gebilde der EGKS lag im

Interesse Frankreichs, weil dadurch die Bundesrepublik in einen supranationalen Rahmen ökonomisch und politisch eingebunden wurde. Damit sollte das französische Sicherheitsproblem hinsichtlich des Nachbarn im Osten endgültig gelöst werden. Aus deutscher Sicht bedeutete die Gründung der EGKS neben der Bereinigung aktueller politischer Konfliktherde (u.a. die Saar-Frage) eine weitere Aussöhnung mit Frankreich und die volle politische und ökonomische Gleichstellung (vgl. Platzer 1992b: S. 50).

Der endgültige Durchbruch zu einem europäischen Zusammenschluß gelang 1957 mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in Rom durch die sechs Gründerstaaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande). 1973 traten der EU Dänemark, Großbritannien und Irland bei, 1981 wurde Griechenland aufgenommen, 1985 Portugal und Spanien. Seit 1995 sind ebenfalls Österreich, Schweden und Finnland Mitglied der EU (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 9; vgl. Platzer 1992b: S. 51f.).

3.2.2 Die Europäische Union (EU) - Aufbau und Aufgaben

Die Europäische Gemeinschaft ist eine 'Supranationale Organisation', das heißt sie besitzt die von den Mitgliedstaaten abgetretene Souveränität. Das Recht, das die EU in ihrer Zuständigkeit inne hat, bricht demnach nationales Recht und ist für alle Mitgliedstaaten bindend. Im Gegensatz zu einem Bundesstaat, behalten die EU-Mitgliedstaaten jedoch ihre völkerrechtliche Souveränität (vgl. Bretz 1989: S. 5).

Die Europäische Union hat wie jede Gemeinschaft eine Verfassung, die in den Grundzügen der drei Gründungsverträge - Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS - Montanunion), der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG - Euratom) festgelegt worden ist. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) und der Vertrag über die Europäische Union (EUV - Maastricht-Vertrag) sind bis dato die einzigen Verträge, die das primäre Recht (das der drei Gründungsverträge) erweitert und verändert haben (vgl. Borchardt 1995: S. 9-15).

Die Gründungsverträge enthalten gleichzeitig die Einrichtung der Organe. Neben den vier Hauptorganen - Parlament (EP), Rat, Kommission und Gerichtshof (EuGH) - sind noch eine Vielzahl weiterer Institutionen festgelegt, von denen die drei wichtigsten der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA), der Rechnungshof (EuRH) und die Europäische Investitionsbank (EIB) sind. Abb. 2 verdeutlicht anhand eines Schaubildes das Zusammenwirken dieser Organe.

Abb.2: Die Organe der Europäischen Union und ihr Zusammenwirken

Quelle: abgeändert nach EU-Informationen 1994: S. 10; Bretz 1992: S. 12.

- ***Europäisches Parlament (EP)***

Seit 1979 wird das *Europäische Parlament* von den Bürgern der EU-Staaten für fünf Jahre direkt gewählt. Seit dem Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands besteht das EP aus 629 Abgeordneten, die regelmäßig einmal monatlich in Straßburg tagen. Als Vertreter von ca. 370 Mio. Bürgern, übernimmt das EP die impulsgebende Funktion, mit zahlreichen Initiativen zum Ausbau der Gemeinschaftspolitiken. Des weiteren ist das EP ein Kontrollorgan, was die Kommission bei ihrer Zusammensetzung bestätigt, sie jedoch auch mit einer Zweidrittelmehrheit zum Rücktritt zwingen kann.

Zugleich gibt das EP Stellungnahmen im Rahmen der EU-Legislative ab, nimmt Budgetbefugnisse wahr und legt Anfragen an Rat und Kommission vor (vgl. u.a. Kommission 1995: S. 4f.; vgl. Noël 1994: S. 33-42).

- ***Europäischer Rat***

Der im Jahre 1974 konstituierte *Europäische Rat* besteht aus den Staats- bzw. Regierungschefs der Mitgliedsländer und dem Präsidenten der Europäischen Kommission. Sie treten mindestens zweimal jährlich zusammen. Ihr Aufgabenbereich besteht in der Impulsgebung und der Festlegung der allgemeinen politischen Zielrichtung der EU (vgl. u.a. Noël 1994: S. 30-32; vgl. Kommission 1995: S. 6; vgl. Borchardt 1994: S. 18f.).

- ***Ministerrat***

Im *Ministerrat* sind Regierungsmitglieder von allen 15 Mitgliedstaaten vertreten, die einen oder mehrere Repräsentanten (für die vorgesehenen Themen zuständige Minister bzw. Staatssekretäre) entsenden. Der Rat obliegt den im Vertrag der Europäischen Union festgelegten Ziele (vgl. Art. 2, 3a, 3b EGV). Des weiteren legt der Rat in der Außen- und Sicherheitspolitik gemeinsame Standpunkte fest und sorgt für deren Durchsetzung. Mit gemeinsamen Maßnahmen und Übereinkommen wird der Ministerrat auch im Bereich Justiz und Inneres tätig (vgl. Kommission 1995: S. 6f.).

- ***Europäische Kommission***

Die *Kommission* besteht aus 20 Mitgliedern mit einer Amtszeit von 5 Jahren. Sie werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen gestellt und vom EP bestätigt. Die Arbeit erfolgt in voller Unabhängigkeit von den Regierungen. In erster Linie ist die Kommission "Hüterin der Verträge", das heißt, sie überwacht die Einhaltung der Gründungsverträge (primäres Recht) und der von den Organen verabschiedeten Rechtsakte (sekundäres Recht). Sie stellt also die Legislative im Rahmen der Durchführung von Rechtsakten dar und vertritt die EU vor Gerichten. Darüber hinaus gilt die Kommission als "Motor der Gemeinschaft", indem allein sie das Initiativrecht inne hat. Ohne einen Vorschlag der Kommission kann kein Gesetz verabschiedet werden. Die Ausarbeitung von Vorschlägen für den Rat, die Aushandlung von Abkommen und die Abgabe von Empfehlungen und Stellungnahmen ist demnach ebenfalls eine Anforderung an die Kommission. Des weiteren ist die Kommission das Exekutivorgan der EU, indem sie die Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Vorschriften ausarbeitet und für deren Anwendung sorgt. Zugleich verwaltet sie die Haushaltsmittel (vgl. u.a. Kommission 1995: S. 8f.; vgl. Hay 1989).

- ***Europäischer Gerichtshof***

Der *Europäische Gerichtshof* übernimmt die Wahrnehmung des Rechtsschutzes bei Klagen der Kommission gegen einen Mitgliedstaat, bei Staatenklagen untereinander, bei Nichtigkeitsklagen gegen Rat und Kommission, bei Untätigkeitsklagen, bei Vorabentscheidungen und bei

Dienststreitigkeiten. Ihm obliegt die Schiedsgerichtsfunction. Zusätzlich gibt er gutachterliche Stellungnahmen ab (vgl. Teske 1984: S. 21f.; vgl. Kommission 1995: S. 10).

- ***Rechnungshof***

Die 15 Mitglieder des *Rechnungshofes* werden vom Rat nach Anhörung des EP einstimmig auf sechs Jahre ernannt. Seine Aufgabe ist es, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben der Union zu prüfen und sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsprüfung zu überzeugen (vgl. Kommission 1995: S. 11).

- ***Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) und Ausschuß der Regionen (AdR)***

Die 222 Mitglieder des *Wirtschafts- und Sozialausschusses* gliedern sich in drei Gruppen: Arbeitgeber, Arbeitnehmer und andere Interessensgruppen (z.B. Vertreter von Landwirtschaft, kleinen und mittleren Betrieben, freien Berufen, Verbrauchern, Wissenschaft, Lehrberufen, Sozialwirtschaft, Familien und Umweltorganisationen). Die Aufgabe des WSA besteht in einer rein konsultativen Funktion. Dies gilt ebenfalls für den *Ausschuß der Regionen*, dessen Vertreter sich jedoch nicht unter dem ökonomischen Gesichtspunkt zusammensetzen, sondern aus den regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften. Die betreffenden Themengebiete umfassen u.a. Erziehung, Jugend, Gesundheit, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, transeuropäische Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieversorgungsnetze (vgl. Kommission 1995: S. 12f.).

- ***Europäische Investitionsbank (EIB)***

Die *Europäische Investitionsbank* finanziert Investitionen, die für die Erreichung der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Union notwendig sind. Die EIB ist gekennzeichnet durch ihre Rechtspersönlichkeit und Finanzautonomie und gilt als erste internationale Finanzinstitution der Welt. In erster Linie ist sie für die ausgewogene Entwicklung innerhalb der Gemeinschaft zuständig, trägt jedoch auch zur Kooperationspolitik zwischen der EU und Drittländern bei (vgl. Kommission 1995: S. 14).

Seit dem Vertrag von Maastricht hat sich die Struktur der ehemaligen Europäischen Gemeinschaft gegenüber der heutigen Europäischen Union grundlegend verändert. Während vor 1992 die Gründungsverträge die Basis der Gemeinschaft bildeten, besteht die Union heute aus drei Säulen (vgl. Abb. 3), wovon die Gründungsverträge und deren Zuständigkeitsbereiche die erste Säule

bilden. Die zweite und dritte Säule bilden die in dieser Form neu festgeschriebene Harmonisierung der Außen- und Sicherheitspolitik bzw. Inneres und Justiz²⁵.

Abb. 3: Die Säulen der Europäischen Union

Quelle: EU-Information 1994: S.1

3.2.3 Wirtschaftliche und soziale Lage in der Europäischen Union - die Notwendigkeit einer gemeinsamen Sozialpolitik

Das ursprüngliche primäre Ziel der EG/EU, die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, findet vor dem Hintergrund der Allokation der Produktionsfaktoren statt

²⁵ Auf diese beiden Säulen wird hier nicht näher eingegangen, da sie für die Sozialpolitik nur bedingt bzw. überhaupt nicht relevant sind.

und führt damit zu einer Verbesserung des Lebensstandards. Da diese Zuweisung des Kapitals, Bodens, Arbeit und Bildung nur über einen Strukturwandel der Volkswirtschaft der Mitgliedstaaten möglich ist, bedeutet dies auch soziale Veränderungen für betroffene Wirtschaftszweige, insbesondere für die abhängigen Arbeitskräfte (vgl. Harbrecht 1984: S. 205).

Des Weiteren fordern sozialpolitische Zielsetzungen wie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine Harmonisierung sozialer Voraussetzungen. Unterschiedliche soziale Absicherungen der Arbeitnehmer in den einzelnen Mitgliedsländern können zu unterschiedlich hohen Lohnnebenkosten führen, was wiederum eine Wettbewerbsverzerrung aus wirtschaftlicher Sicht bedeutet (vgl. Harbrecht 1984: S. 205).

Neben diesem EG-Prozeß²⁶, der unter ökonomischen Aspekten angestrebt wurde, stehen bereits vorhandene hohe Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzungen konträr zu den Zielen des sozialen Schutzes und der Chancengleichheit. Diese Problembereiche sind in allen 15 Mitgliedsländern der EU zu finden. Selbst innerhalb eines Landes sind diese Wirtschafts- und Sozialstrukturen großen Schwankungen ausgesetzt. Im besonderen Maße sind die Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Arbeitslosigkeit, die regionalen Ungleichgewichte und die Armut davon betroffen. Für die EU muß es durch ihre supranationale Stellung ein Hauptziel sein, soziale Mißstände abzuschaffen und zu einer wirtschaftlichen und sozialen Harmonisierung zwischen den einzelnen Mitgliedern beizutragen.

- ***Lebens- und Arbeitsbedingungen***

Statistisch lassen sich die differierenden Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht nur in der Wirtschaftskraft - ausgedrückt im Bruttosozialprodukt (vgl. Abb. 4 und Abb. 6) - sondern auch mittels der Arbeitslosenzahlen (vgl. Abb. 5) der jeweiligen Länder anführen.

Abb. 4: BIP pro Kopf im Jahr 1992 ausgedrückt in % vom europäischen Durchschnitt

²⁶ Unter EG-Prozeß versteht *Pfaffenberger* den "integrative[n] Veränderungsprozeß der Zusammenführung europäischer Staaten in der - "Europäische Gemeinschaft" genannten - Staatengemeinschaft sowie deren Institutionalisierung und Verrechtlichung einschließlich der Implementation, der administrativen Umsetzung dieser Politik" (*Pfaffenberger* 1992: S. 10).

Quelle: eigene Erstellung nach Datenmaterial aus **Eurostat**: Statistik kurzgefasst, Regionen. H. 1, 1996²⁷

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Abb. 4, welches den Gesamtwert aller in einem Jahr hergestellten bzw. angebotenen Güter und Dienstleistungen (incl. Exporte), ausschließlich der Importe umgerechnet pro Kopf darstellt, läßt sich als allgemein anerkannte, wirtschaftlich bedeutsame Aussageziffer ansehen, welche die unterschiedlichen Lebensverhältnisse und somit das Wohlstandsgefälle zwischen den reicheren und den ärmeren Ländern feststellt. Bei Hinzunahme der Arbeitslosenziffern (Abb. 5) vervollständigt sich die soziale Differenzierung der Mitgliedsländer.

Die starken wirtschaftlichen und sozialen Schwankungen können soziale Konflikte auslösen und dadurch zur politischen Instabilität führen. Es ist daher unerlässlich für die EU Maßnahmen zu treffen, die zur Verringerung dieser Probleme führen²⁸.

- ***Arbeitslosigkeit***

Gegenwärtig ist die ökonomische und soziale Situation durch eine permanent hohe Arbeitslosenquote gekennzeichnet, die sich in den letzten fünf Jahren zwischen 8,2 % und im Jahr 1995 auf 10,7 % einpendelte. Die höchsten Arbeitslosenquote kann mit Abstand Spanien aufweisen, gefolgt von Finnland (vgl. Abb. 5).

²⁷ Die regionale Verteilung des Pro-Kopf-BIP für 1993, ausgedrückt in Kaufkraftstandards und in % des EU-Durchschnitts, weist noch enorme Differenzen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten auf. Die Länder, die von den Strukturfonds überdurchschnittlich gefördert werden (Griechenland, Portugal und Irland), konnten ihren Abstand gegenüber 1980 deutlich verringern. Insgesamt zeigt sich ein Anstieg gegenüber 1980, wobei folgende Zahlen galten: EUR 12 100, B 107, DK 105, D 118 (nur die alten Bundesländer), GR 63, E 71, F 114, IR 60, I 103, L 115, NL 108, P 60, UK 96 (vgl. Eurostat: Statistik kurzgefasst, Regionen. Das BIP je Einwohner in den Regionen der Europäischen Union. H. 1, 1996)

²⁸ siehe Kapitel 3.1.4

Abb. 5: Arbeitslosigkeit in Mitgliedstaaten der Europäischen Union
von 1988 bis 1995²⁹

Quelle: eigene Erstellung nach Daten aus **Eurostat**: Themenkreis 3. Bevölkerung und soziale Bedingungen. Reihe B. Konjunkturstatistiken. Arbeitslosigkeit 2, 1996. S. 10³⁰

Zwar hat jedes Mitgliedsland ein System der Arbeitslosenunterstützung bzw. -beihilfe, aber diese sind sehr unterschiedlich strukturiert. Während beispielsweise in Dänemark, Belgien oder den Niederlanden ein Arbeitsloser Leistungen von ca. 70 bis 80 % des BIP pro Kopf erhält, werden in Italien und Griechenland lediglich 10 %, in Portugal und Großbritannien etwa 20 % gezahlt (vgl. Kommission 1993: S. 7f. und 19ff.).

Die Arbeitslosigkeit ist kein länderspezifisches Problem und vor allem arbeitsmarktliche Problemgruppen wie Jugendliche, Ältere, Frauen und Mädchen sowie Wanderarbeiter finden sich in diesen Quoten wieder. Es muß also auch ein wichtiger Bestandteil europäischer Sozialpolitik sein, im Hinblick auf eine Wirtschaftsunion, diese Mißstände zu bekämpfen³¹.

- **Strukturprobleme**

Europa ist durch seine regionale Vielfalt reich, hat jedoch auch mit vielen regionalen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die Ursachen liegen vorwiegend in den unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen. Vor allem die Randlagen innerhalb der EU leiden unter der Vernachlässigung neuer Infrastrukturen, da diese als klassische Agrargebiete gelten. Eine rasche Erschließung und eine Umstrukturierung durch Ansiedlung neuer, nicht landwirtschaftlicher Betriebe gilt als problematisch. Die Folgen sind überalterte Bevölkerung, hohe Abwanderungs- und Arbeitslosenquoten, niedrige Einkommen und unzu-

²⁹ Die unterschiedlichen Schattierungen demonstrieren die Zu- bzw. Abnahme der Arbeitslosigkeit. Dunkel stellt hierbei eine höhere, hell eine niedrigere Arbeitslosigkeit dar.

³⁰ Von Österreich gibt es keine Angaben zu ihren Arbeitslosenzahlen.

³¹ siehe Kapitel 3.2.4

reichende Versorgung (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 17; vgl. Krätschell/Renner 1986: S. 20; vgl. Böttcher 1990: S. 22).

Neben den landwirtschaftlich geprägten Gebieten gelten auch Industriegebiete mit rückläufigen traditionellen Industrien als Problemregionen, so beispielsweise Kohleförderung, Eisenverhüttung, Stahlerzeugnisse etc. Auch diese Regionen sind durch hohe Arbeitslosigkeit, durch starke Abwanderung und durch insuffiziente Sanierung und Modernisierung der Industrien und schwerwiegende Umweltprobleme charakterisiert. Die überbevölkerten Städte, Ballungs- und Grenzgebiete ziehen ebenfalls die oben erwähnten strukturellen Probleme nach sich (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 17, vgl. Renner/Czada 1992: S. 72f.; vgl. Krätschell/Renner 1986: S. 20; vgl. Böttcher 1990: S. 22).

Beispielhaft zeigt sich, daß 1993 in Deutschland das BIP bei 108 % des europäischen Durchschnittes lag. In den neuen Bundesländern lag das BIP durchweg bei ca. 50 % (Thüringen bei 52 %, in Mecklenburg-Vorpommern bei 52 %, in Sachsen bei 53 %, in Sachsen-Anhalt bei 54 % und in Brandenburg bei 57 %). In Italien, dessen BIP sich im Jahre 1993 auf 102 % des europäischen Bruttoinlandproduktes belief, liegen Regionen wie Valle D'Aosta (130 %), Lombardia (131 %) und Emilia-Romagna (126 %) weit höher. Weitere Beispiele lassen sich der Abb. 6 entnehmen (vgl. Eurostat: Statistik kurzgefasst. Regionen. H. 1, 1996).

Abb. 6: BIP je Einwohner ausgedrückt durch Kaufkraftstandards in den
Regionen
der europäischen Ländern

Quelle: **Eurostat:** Statistik kurzgefasst, Regionen. Pro-Kopf-BIP in den Regionen der Europäischen Union. H. 1, 1996

- **Armut**

Ein weiteres soziales Problem, welches sich in Europa wiederfindet ist das der Armut. Zwar ist diese Armut in ihrer Härte nicht vergleichbar mit der der Dritten

Welt, aber dennoch ebensowenig zu vernachlässigen (vgl. Renner/Czada 1986: S. 79; vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 77f.).

Abb. 7: Armut in Europa

Quelle: Renner/Czada 1992: S. 79

Immer mehr Menschen in Europa beantragen Sozialhilfe. Vor allem die Zahl der verarmten Arbeitslosen und der alleinerziehenden Mütter steigt weiter und mit ihnen die Zahl der Menschen in den Sozialämtern, die Hilfe zum Lebensunterhalt beantragen. Zwar besitzt auch hier jedes Mitgliedsland ein Sozialhilfesystem, welches jedem Bürger ein Mindesteinkommen garantiert, zu beseitigen ist die Armut damit jedoch nicht.

3.2.4 Aufgabenbereiche der EG/EU-Sozialpolitik

Aufgrund der Binnenmarktvollendung und der sich implizierenden Annäherung einer Arbeitsteilung im gemeinsamen Markt muß sich eine europäische Sozialpolitik nicht nur die drohenden Arbeitsplatzverluste durch Massenproduktionen zur Aufgabe machen, sondern auch die unterschiedlichen Lohnkosten in den einzelnen Mitgliedsländern können zu einem Unterbietungswettbewerb führen. Auch der "Umverteilung der im Binnenmarkt zu erwartenden Wohlstandsentwicklung in der regionalen Nord-Süd-Dimension" (Kleinhenz 1990: S. 25) muß eine gemeinsame Sozialpolitik entgegenwirken (vgl. Däubler 1990: S. 51-56).

- Die **Arbeitslosigkeit** ist eines der größten Probleme Europas. Ein Großteil der hohen Arbeitslosigkeit ist demographisch bedingt. Um den auf den Arbeitsmarkt drängenden geburtenstarken Jahrgängen eine Beschäftigungsmöglichkeit zu bieten, ist das derzeitige schwache Wirtschaftswachstum nicht ausreichend. Während noch in den 70er Jahren die Zahl der Arbeitsplätze um durchschnittlich 0,6 % jährlich zunahm, was in etwa dem Zuwachs der erwerbsfähigen Bevölkerung entsprach, bildete sich seit Anfang der 80er Jahre eine Schere. So wurden die Arbeitsplätze immer weniger, die Zahl der Arbeitskräfte hingegen erhöhte sich (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 62).

Für einen Abbau der Arbeitslosigkeit und somit zur Erhaltung der sozialen Stabilität sind folgende europaweite arbeitsplatzschaffende Maßnahmen vorgesehen:

⇒ Das Wirtschaftswachstum soll durch private und öffentliche Investitionen sowie eine gute Ertragslage der Unternehmen gefördert werden. Zusätzlich ist die Nachfrage vor allem im Bereich des täglichen Konsums zu beleben, um durch eine steigende Angebots- und Nachfrageentwicklung eine stetige und angemessene Zunahme des Bruttosozialprodukts zu erreichen.

⇒ Die Verbesserung der Rahmenbedingungen umfaßt ein kostengünstiges und nachfragegerechtes Wirtschaften. Dabei müssen jedoch die Inflationsrate, die Zinsen, die Steuerbelastung und die allgemeinen Kosten so gering wie möglich gehalten werden.

⇒ Neue Technologien sichern Arbeitsplätze der Zukunft. Da die Europäische Union relativ energie- und rohstoffarm ist, muß ihre Wirtschaft vor allem in der Entwicklung und bei der Anwendung neuer Technologien führend bleiben (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 65f.).

Weitere Möglichkeiten, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen, liegen in der Verbesserung der regionalen Strukturpolitik, daß heißt eine Förderung in den schwachstrukturierten Regionen mit krisenbetroffenen Industriebereichen sowie durch neue industrielle Entwicklungsansätze und die Förderung des Dienstleistungsbereiches in diesen Regionen. Als weiterhin positiv hat sich die Koordination der europäischen Politiken erwiesen, die zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit und Abstimmung der finanziellen Projekte geführt hat, die vor allem für Wiedereingliederungsmaßnahmen arbeitsmarktspezifische Problemgruppen wie Jugendliche, Alte, Frauen, Wanderarbeiter und Langzeitarbeitslose gedacht war. Zu solchen Projekten gehören u.a. Weiterbildung und Umschulungen, ABM-Plätze usw. (vgl. Wellner/Schmich 1986, S. 66-68).

- Ein weiterer wichtiger Punkt der europäischen Sozialpolitik liegt in der Bekämpfung der **Armut**. Diese muß in den meisten Fällen in enger Beziehung zur Arbeitswelt gesehen werden, denn oft trifft sie die Langzeitarbeitslosen und

die arbeitslosen Jugendlichen. Aber auch Alleinerziehende machen einen großen Anteil der Haushalte aus, die in Armut leben.

Bekämpft wird die Armut von den staatlichen Stellen der Mitgliedsländer und von nichtstaatlichen Organisationen. Zu solchen Sozialprogrammen gehören u.a. die soziale Sicherheit mit ihren Leistungen in den Bereichen der Familienfürsorge, der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie die Gesundheitspolitik mit der Garantie der elementaren Gesundheitsfürsorge, die Beschäftigungspolitik mit dem Prinzip des Mindestlohnes, die Wohnungspolitik und die Erziehungs- und Bildungspolitik (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 77-79).

3.2.5 Spezielle soziale Problembereiche der Europäischen Union

Die EU beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Grundsatz der Lohngleichheit von Männern und Frauen bei gleicher Arbeit, die einschlägigen Rechtsangleichungsarbeiten und die soziale Absicherung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, daß heißt das Recht aller EU-Bürger, ohne Einschränkung in allen Mitgliedsländern zu arbeiten und aufgrund dessen dort zu wohnen. Des weiteren geht es um das Recht, mit Familienangehörigen am gewählten Ort zu verbleiben und zusammen mit allen Familienmitgliedern die Vergünstigungen zu beanspruchen, die der Aufnahmestaat für seine eigenen Bürgern und Angehörigen vorsieht (z.B. Sozialhilfe, Kindergeld) (vgl. Teske 1984: S. 12f.)³². Vor allem jedoch hat sich die gemeinschaftlich finanzierte Institution des Sozialfonds zur Aufgabe gemacht, die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte auszubauen und in diesem Rahmen Zuschüsse für Umschulungen und Sozialbeihilfen zu gewähren (vgl. Teske 1984: S. 15).

Schwerpunkte der Sozialpolitik bildeten zunächst Themen wie 'Sicherheit und Schutz am Arbeitsplatz', 'Förderung der Chancengleichheit der Frauen', 'Förderung der Einbindung bestimmter Gruppen (jugendliche Arbeitslose, Behinderte) in das Arbeitsleben und der Schutz ihrer Rechte' (vgl. Engel 1994: S. 309). Heute umfaßt die soziale Dimension³³ Aufgabenstellungen wie Jugendschutz, Mutterschutz, Kinderschutz, freie Berufswahl und Niederlassungsfreiheit, Leiharbeit, berufliche Qualifikation (Anerkennung von Abschlüssen, gemeinsame Qualifikationsrichtlinien in allen Ländern), Gleichbehandlung von Mann und Frau, Einbeziehung der nichterwerbstätigen Bevölkerung, Wanderarbeiter aus Drittländern, Sozialversicherung (Kranken-,

³² Eine ausführlichere Beschreibung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer findet sich u.a. in Harbrecht 1984: S. 145ff.

³³ Das Schlagwort der sozialen Dimension steht für die Auswirkungen des vollendeten Marktes auf Beschäftigung, Rechte der Arbeitnehmer, Tarifvertragsysteme usw. und für die Aufgaben der Anpassung und Gestaltung, die der nationalen und europäischen Sozialpolitik daraus erwachsen. Es impliziert demnach eine grundsätzliche Integrationsoption sowie eine konkrete Rechtsetzungsmaßnahme der EG, deren Umsetzung vor allem durch die Sozialcharta und das Sozialprotokoll geschehen soll (vgl. Engel 1994: S. 311).

Unfall-, Arbeitslosen-, Rentenversicherung), Beziehungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Unterrichtungs-, Anhörungs-, Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer an Unternehmensentscheidungen usw.) und Arbeitsbedingungen (Arbeitszeiten, Arbeitsschutz usw.) (vgl. Böhme/Peressin 1990: S. 1f.; vgl. Soziales Europa, H. 2, 1993).

Bei Betrachtung der speziellen Aufgabengebiete der Sozialpolitik der EU wird deutlich, daß unter der sozialen Dimension lediglich die soziale Komponente der jetzt nicht mehr national sondern EU-weit praktizierten Marktwirtschaft von EU-Politikern und Bürokraten verstanden wird. Nicht unmittelbar mit der Marktwirtschaft und dem Arbeitsmarkt verknüpfte Komponenten der Sozialpolitik (wie insbesondere die Mindesteinkommen-Politik und andere öffentliche soziale Leistungen) sind genausowenig derzeitiger Bestandteil europäischer Sozialpolitik wie die aktive Beteiligung der wissenschaftlich-theoretischen Sozialpolitik und ihrer praktischen Träger. Eine Erneuerung oder zumindest Erweiterung der "sozialen Dimension" Europa kann erst dann stattfinden, wenn Theoretiker, Praktiker und Betroffene der nationalen Sozialpolitiken ihre derzeitige Situation reflektieren, europaweit zusammenarbeiten und, als Interessensgruppe formiert, Forderungen an die EU stellen, deren Durchsetzung ihnen von den Europa-Politikern in der momentanen liberal-konservativen europäischen "Gesamtwetterlage" sicherlich nicht abgenommen wird (vgl. Pfaffenberger 1990: S. 44).

3.2.6 Die Entwicklung der Sozialpolitik in der EG/EU

3.2.6.1 Die EG-Sozialpolitik bis Anfang der 70er Jahre - Die Gründungsverträge

Scheinbar spielt die Sozialpolitik in der Geschichte der europäischen Einigung lediglich eine geringfügige Rolle. Tatsächlich haben die drei Verträge, auf die die Europäische Union basiert, primär einen wirtschaftlichen Inhalt, auch wenn die Schaffung eines sozialpolitischen Instrumentariums in Ansätzen enthalten ist (vgl. Kaufmann 1986: S. 69; vgl. Teske 1984: S. 15). Diese wurden für erforderlich gehalten, um "den unmittelbaren Folgen des integrationsbedingten Strukturwandels begegnen zu können und die in den Verträgen geforderte Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu fördern und die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zu gewährleisten" (Harbrecht 1984: S. 206).

- ***Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion)***

Mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952) wurde erstmals eine supranationale Institution geschaffen, die die Möglichkeit der gemeinsamen Kontrolle, Planung und Verwaltung im Bereich von Kohle und Stahl

verwirklichte. Die Montanunion galt als Vorreiter, um, wenn sich Erfolg einstellte, daraufhin auch anderen Zweigen der Wirtschaft eine europäisch gelenkte Richtung zu geben. Dieses politische Ziel wurde schon vor der Gründung der EGKS durch den Europarat vergeblich umzusetzen versucht (vgl. Krätschell/Renner 1986: S. 6).

Sozialpolitisch geprägte Bereiche finden sich vor allem in der Förderung der Betriebssicherheit (Art. 55 EGKSV), der finanziellen Unterstützung von Programmen zur Schaffung neuer Betätigungsmöglichkeiten und der Gewährung nicht rückzahlungspflichtiger Beihilfen zur Wiedereinstellung von Arbeitnehmern, zur Umsiedlung und Umschulung (Art. 56 EGKSV), der Gewährleistung der angemessenen Lohnzahlung für Arbeitskräfte in der Montanindustrie (Art. 68 EGKSV) und in der Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit unter Wahrung ihrer sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche (Art. 69 EGKSV) (vgl. Schulze 1990: S. 6f.; vgl. Harbrecht 1984: S. 206; vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 11; S. 37-39).

- ***Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)***

Mit der Unterzeichnung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958) begann ein neuer Abschnitt der wirtschaftlichen Integration. Durch den Abbau der innergemeinschaftlichen Zölle und Handelshemmnisse sowie das Errichten eines gemeinsamen Außenzolls sollte die Wirtschaft der damals sechs Mitgliedstaaten vergemeinschaftlicht werden. Davon ausgehend, daß ein gemeinsamer Wirtschaftsraum die optimale Ressourcenverteilung und wirtschaftliches Wachstum ermöglicht, soll somit auch eine optimale soziale Entwicklung gewährleistet werden. Vor diesem Hintergrund sollten im EWG-Vertrag nur insoweit sozialpolitische Komponenten eingebracht werden, wie dies zur Schaffung des Gemeinsamen Marktes notwendig sein würde (vgl. Masberg/Pintz 1982: S. 52).

Die schrittweise Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer unter Berücksichtigung der Sicherung ihrer Ansprüche gegenüber den sozialen Sicherungssystemen (Art. 48, 49 u. 51 EGV), die Förderung des Austausches junger Arbeitskräfte im Rahmen eines gemeinsamen Programms, die Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten hinsichtlich sozialer Fragen (Art 117, 118 EGV), die Anwendung des Grundsatzes der gleichen Entlohnung von Männern und Frauen (Art. 119 EGV) und die Aufstellung allgemeiner Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik bezüglich der Berufsausbildung (Art. 128 EGV) sind soziale Voraussetzungen die für ein Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich sind (vgl. Kleinhenz 1990: S. 10f., S. 13f.; vgl. Däubler 1990: S. 57; vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 39f.; vgl. Ketelsen 1991: S. 759-861; vgl. Harbrecht 1984; S. 206; vgl. Beutler u.a. 1982: S. 405f.).

Um die strukturellen Anpassungsschwierigkeiten, die zu erwarten waren, zu überbrücken, wurde der Europäische Sozialfonds (ESF)³⁴, als eine der wichtigsten sozialpolitischen Institutionen, eingerichtet (vgl. Masberg/Pintz 1982: S. 53; vgl. Harbrecht 1984: S. 206). Die Gewichtung der Sozialpolitik wird nicht nur deutlich durch den quantitativen Unterschied zu den wirtschaftspolitischen "Vertragspunkten", sondern zeigt sich auch im Inhalt, der "keine Vorschriften für eine regelrechte Sozialpolitik der Gemeinschaft (enthält und insofern) der Abschnitt... über die Sozialpolitik von recht begrenzter Tragweite (war)" (Masberg/Pintz 1982: S. 54)³⁵.

- ***Die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)***

Mittels der Europäischen Atomgemeinschaft (1958) sollte die friedliche Verwendung der Kernindustrie in den Mitgliedstaaten intensiviert und die Sicherheit garantiert werden. Durch die Entwicklung der Kernindustrie beabsichtigte die Euratom die Anhebung des Lebensstandards der Bürger aller Mitgliedsländer. "Eine wesentliche Bedeutung kommt dabei sowohl dem Schutz der Arbeitnehmer als auch der gesamten Bevölkerung gegen Nukleargefahren zu. Zu diesem Zweck sieht der Euroatom-Vertrag die Aufstellung von Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen ionisierende Strahlungen vor" (Wellner/Schmich 1986: S. 42f.).

3.2.6.2 Neuorientierung der EG-Sozialpolitik

Die ursprüngliche Funktion der EG-Sozialpolitik, so wie sie in den Gründungsverträgen vorgesehen waren, scheiterte schnell an der "unstrukturierten Vorgehensweise und institutioneller Unzulänglichkeit" (Masberg/Pintz 1982: S. 57). Sozialpolitik konnte nicht mehr länger als Ergänzung zu einer Wirtschaftspolitik gesehen werden. Eine Wachstumspolitik des Gemeinsamen Marktes fing nicht wie erwartet sozialpolitische Ziele wie eine Verbesserung der allgemeinen Lebens- und Arbeitsbedingungen auf. Im Gegenteil, mit dem Integrationsprozeß waren Strukturveränderungen verbunden, die für einige soziale Gruppen nachteilige Auswirkungen hatten. Für Behinderte, Frauen und junge Arbeitskräfte bedeutet die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine weitere Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt. Zugleich entstanden in den Einwanderungsländer soziale Spannungen aufgrund von Schwierigkeiten der sozialen Integration ausländischer Arbeitnehmer. Das bisher von der EG verfolgte Konzept konnte ökonomisch auch keinen entscheidenden Ausgleich zwischen den Regionen herbeiführen. Eine Polarisierung in ökonomisch, sozial und kulturell

³⁴ näheres dazu siehe Kapitel 3.3.6.1

³⁵ Masberg/Pintz zitieren aus: Kommission der EG: Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften. Europäische Dokumentation 1978/2, S. 5.

benachteiligten Gebieten einerseits und in Ballungszentren mit hoher Belastung der sozialen und natürlichen Umwelt andererseits, verstärkte sich zunehmend. Die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen nahm zu. Hinzu kamen fehlende Beteiligungen der Arbeitnehmer am Entscheidungsprozeß ihres Betriebes sowie monotone Arbeitsabläufe in Unternehmen und schlechte Arbeitsbedingungen, die die sozialen Spannungen noch verschärften (vgl. Masberg/Pintz 1982: S. 58).

Ende der 60er Jahre, mit dem Regierungswechsel in der Bundesrepublik Deutschland, änderte sich die sozialpolitischen Wertevorstellungen, die sich vermehrt auch auf europäische Ebene durchsetzte (vgl. Masberg/Pintz 1982: S. 58 f.). In den 70ern leitete die EU erste Schritte hinsichtlich einer Wirtschafts- und Währungsunion in die Wege, womit auch gleichzeitig die Anforderungen an die Sozialpolitik der Gemeinschaft gestellt wurden. Auf dem Pariser Gipfel im Oktober 1972 wurde von Willy Brandt ein umfassendes Konzept einer weitgreifenderen Sozialpolitik gefordert. Aufgrund dessen verabschiedete der Ministerrat 1974 das erste "Soziale Aktionsprogramm" der Europäischen Gemeinschaft, welches als der eigentliche Schritt zu einer Sozialpolitik angesehen werden kann (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 118; vgl. Engel 1994: S. 308f.; vgl. Ketelsen 1991. S. 763f.).

Das sozialpolitische Aktionsprogramm umfaßt drei große Zielbereiche. Zum einen wird eine Vollbeschäftigung und eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen angestrebt. Zum anderen soll die Beteiligung der Sozialpartner an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft und der Arbeitnehmer am Wirken der Unternehmen und Betriebe erreicht werden (vgl. Schulze 1990: S. 14; vgl. Ketelsen 1991: S. 764; vgl. Masberg/Pintz 1988: S. 61).

- ***Vollbeschäftigung und bessere Beschäftigung in der Gemeinschaft***

Diese überwiegend arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und strukturpolitischen Aspekte oblagen ursprünglich dem Europäischen Sozialfonds, der aufgrund seiner begrenzten finanziellen Mittel jedoch überfordert war. Die Reform 1983 führte zu einer Konzentration des Mitteleinsatzes, wobei 75 % der verfügbaren Mittel für Jugendliche zur Verfügung gestellt wurde (vgl. Ketelsen 1991: S. 764)³⁶. In Berlin wurde 1975 das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsausbildung errichtet, mit dem Ziel, durch qualifizierte Berufsausbildung die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Des weiteren verabschiedete der Rat u.a. eine Richtlinie über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern auf der Grundlage des Aktionsprogramms zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien. Die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Berufsleben sowie ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur

³⁶ vgl. Kapitel 3.2.7.1

Förderung der Chancengleichheit der Frauen gelten ebenfalls als bedeutende Resultate des Sozialen Aktionsprogramms vor dem Hintergrund der Förderung der Vollbeschäftigung und besseren Beschäftigung in der Gemeinschaft (vgl. Ketelsen 1991: S. 764-766).

- ***Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen***

Anhörung der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen, die Wahrung arbeitsrechtlicher Ansprüche beim Wechsel des Arbeitsplatzes und Sicherung des Arbeitsentgelts bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers resultierten aus dem Kriterium einer sozialpolitischen Rechtssetzung. 1974 konstituierte sich der Beratende Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zur Unterstützung der Kommission bei der Ausarbeitung einschlägiger Rechtsetzungsvorschläge. Vier Jahre später legte die Kommission das Aktionsprogramm über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vor. Des weiteren gründete sich die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin mit Forschungs- und Informationsaufgaben im Bereich des Arbeitsumfeldes (vgl. Ketelsen 1991: S. 766-768).

- ***Beteiligung der Sozialpartner an wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft und der Arbeitnehmer am Unternehmen/Betrieb***

Durch die Vorlage eines Status einer Europäischen Aktiengesellschaft der Kommission, der weder bei den Arbeitnehmern noch bei den Arbeitgebern Zustimmung fand, sank die Beziehung zwischen den Sozialpartnern auf einen Tiefpunkt. Die wirtschaftliche Krise und zunehmende Arbeitslosigkeit sowie das Ausbleiben einer Lösung führte zu einem Erliegen europaweiter Sozialprogramme (vgl. Ketelsen 1991: S. 768f.).

1984 wurde ein Nachfolgeprogramm erstellt sowie bis dato einzelne spezifische Konzepte wie beispielsweise das Aktionsprogramm bezüglich der Sicherheit und des Schutzes am Arbeitsplatz, das Aktionsprogramm zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen u.a. Diese stellten bis zur Suche nach der 'sozialen Dimension' des Binnenmarktes die Anhaltspunkte einer Sozialpolitik der Gemeinschaft dar (vgl. Engel 1994: S. 309; vgl. Däubler 1990: S. 49f.).

3.2.6.3 Die soziale Dimension

Mit Beginn der 80er Jahre setzten konstruktive Bemühungen ein, den wirtschaftlichen Integrationsprozess, der durch finanzielle und entscheidungstechnische Schwierigkeiten blockiert war, neu zu beleben. Die Sozialpolitik sollte dabei ebenso wie die Wirtschafts-, Währungs- und Industriepolitik neue Gewichtungen erhalten. In dem von der Kommission 1985

vorgelegte Weißbuch wird die Sozialpolitik dennoch bis auf wenige Aspekte außen vor gelassen (vgl. Ketelsen 1991: S. 769).

Durch die Erweiterung der Gemeinschaft von sechs auf zwölf Staaten (1986) "hat nicht nur die allgemeine wirtschaftliche, politische und sozio-kulturelle Heterogenität der Gemeinschaft zugenommen; gleichzeitig ist auch die regionale Disparität gewachsen" (Böttcher 1991: S. 16). Die Einheitliche Europäische Akte sowie die Gemeinschaftscharte der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und das Aktionsprogramm der Kommission bildeten in den 80er Jahren die wichtigsten Komponenten europäischer Sozialpolitik. Zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft wurde mit dem sozialpolitischen Aktionsprogramm die Sozialpolitik als eigenständiger Bereich anerkannt. Der Sozialpolitik wurde zugleich eine "Querschnittsaufgabe" (Masberg/Pintz 1982: S. 61) zgedacht, da sie die sozialen Komponenten aller europäischen Politikbereiche koordinieren soll. Ein dritter wesentlicher Aspekt, den das Soziale Aktionsprogramm erreicht hat, ist die Stärkung der Interessenslage für den sozialpolitischen Bereich innerhalb der europäischen Schwerpunkt-Politik (vgl. Masberg/Pintz 1982: S. 61).

Stationen zu konkreten Maßnahmen, die Sozialpolitik auf europäischer Ebene ausdehnen sollten, bildeten die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte, die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und das Aktionsprogramm der Kommission.

- ***Einheitliche Europäische Akte (EEA)***

Am 17. Februar 1986 wurde die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in Luxemburg unterzeichnet. Ihr Inhalt beschränkte sich auf politische und institutionelle Reformen. Hinsichtlich der Sozialpolitik wurden die Kompetenzen der Europäischen Union nur wenig erweitert. Zusätzlich wurden die sozialpolitischen Forderungen, die im EWG-Vertrag angedeutet wurden explizit hervorgehoben und konkretisiert (Art. 21 EEA). So wurde die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer gefördert, die Förderung von Wachstum und Anpassung der strukturell rückständigen Regionalwirtschaften, die Umstellung der im Niedergang befindlichen Industrieregionen, die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die Erleichterung der beruflichen Eingliederung der Jugendlichen und die Anpassung der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen postuliert (vgl. Böttcher 1991: S. 15; vgl. Ketelsen 1991: S. 770f.). Es wurde die Forderung aufgestellt, daß die wirtschaftliche und soziale Solidarität innerhalb der Union gestärkt werden und daß ein sozialer Dialog in Gang gesetzt werden sollte. Dabei sollen Grundlagen gemeinsamer sozialer Normen und Leistungen Thema dieses Dialogs sein (Art. 22 EEA) (vgl. Böttcher 1991: S. 14f.).

Die Reformen des sozialpolitischen Bereichs durch die EEA blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Ein umfassendes Konzept für die sich aus der

Vollendung des Binnenmarktes ergebenden sozialpolitischen Aufgabe wurde nicht gefunden (vgl. Böttcher 1991: S. 16).

- ***Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und das Aktionsprogramm der Kommission***

“Der schon in den siebziger Jahren diskutierte Vorschlag der Bestimmung eines ‘sozialen Sockels’ innerhalb der Gemeinschaft als Ausdruck einer ‘sozialstaatlichen’ Orientierung des Integrationsprozesses und der sozialen Einheit der Gemeinschaft erlebte im Zusammenhang mit der fortschreitenden Verwirklichung der ökonomischen Seite des Binnenmarktprojektes eine Renaissance” (Ketelsen 1991: S. 771). Im Dezember 1989 wurde vom Europäischen Rat in Straßburg die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer erlassen. Bis auf Großbritannien wurde sie von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet. Freizügigkeit, Beschäftigung und Arbeitsentgelt, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, sozialer Schutz, Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen, Berufsausbildung, Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Kinder- und Jugendschutz, ältere Menschen und Behinderte sind Themen dieser Charta (vgl. Ketelsen 1991: S. 771f.; vgl. Borchardt 1995: S. 66).

Die Gemeinschaftscharta bindet die Mitgliedsländer rechtlich nicht. Sie stellt lediglich eine Erklärung der unterzeichnenden Parteien dar. Dies gilt ebenfalls für das der Charta angehängte Aktionsprogramm der Kommission mit dem Inhalt, die angesprochenen Punkte der Charta bis Ende 1992 umzusetzen (vgl. Ketelsen 1991: S. 772).

3.2.6.4 Der Vertrag von Maastricht

Spätestens seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht (1993) gewinnt die Sozialpolitik auch vertragsmäßig an Bedeutung, obwohl eine deutliche und umfassende Rechtsgrundlage für eine gemeinsame Sozialpolitik aufgrund des Widerstandes Großbritanniens immer noch fehlt. So kann der Ministerrat mit einer qualifizierten Mehrheit zusammen mit dem Europäischen Parlament Beschlüsse fassen, die auch den sozialpolitischen Bereich tangieren. Dies gilt für die Bereiche der Arbeitsumwelt und Sicherheit sowie Gesundheit der Arbeitnehmer, die Arbeitsbedingungen, die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und die Gleichbehandlung am Arbeitsmarkt und die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (vgl. Adamy 1994: S. 11). Bei der Ausgestaltung des Mitbestimmungsrechts für Arbeitnehmer sowie deren soziale Sicherheit und Schutz, der Schutz der Arbeitnehmer bei Kündigung des Arbeitsvertrages, bei der Vertretung und kollektive Wahrnehmung

der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, bei Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen von Drittländern, die regulär im Gebiet der Gemeinschaft weilen und bei den finanziellen Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen ungeachtet der Bestimmungen über den ESF, muß der Beschluß jedoch einstimmig sein. Ein ausdrücklicher Verzicht auf Beschlüsse besteht für die Bereiche Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht sowie Streikrecht und Aussperrungsrecht (vgl. Adamy 1994: S. 12). Eine Folge des Maastrichter Vertrages wird sein, daß "die besser gestellten Mitgliedsländer ihre relativ hohen Standards beibehalten, während den wirtschaftlich schwächeren Ländern geholfen wird, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern, um auch ihr Sozialsystem zu verbessern. Das ist möglich, und die Tendenz geht bereits in diese Richtung" (Renner/Czada 1992: S. 81).

Einen echten sozialpolitischen Fortschritt hat jedoch auch der Maastrichter Vertrag nicht gebracht. Die sozialpolitischen Maßnahmen, die aufgrund des Vertrages erreicht wurden, sind nach wie vor vom ursprünglichen Ziel der Europäischen Union - die wirtschaftliche Integration - geprägt (vgl. Pfaffenberger 1996: S. 165).

3.2.6.5 Zusammenfassung

Wie bereits deutlich wurde, kann die Geschichte der EG/EU-Sozialpolitik in vier Phasen differenziert werden. Die erste Phase, die Anfänge der Gemeinschaft mit den Gründungsverträgen bis Anfang der 70er Jahre, war geprägt durch 'schwammige' und unzureichende Bestimmungen sozialpolitischer Aspekte. Lediglich die für die Interessen der Arbeitnehmer ansprechende sozialen Komponenten wie die Freizügigkeit, die soziale Sicherheit von aus- und einwandernden Arbeitnehmern, zur beruflichen Bildung und Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben wurden konkret in allen drei Verträgen angesprochen.

Mit der zweiten Phase, mit der die Jahre 1972 - 1986 zusammengefaßt werden können, tritt das Bewußtsein für sozialpolitische Maßnahmen stärker hervor. Geprägt durch die weltweite Wirtschaftskrise und das wieder aufkommende Phänomen der Arbeitslosigkeit zwang die Gemeinschaft, auch in dieser Hinsicht soziale Komponenten in ihre Politik aufzunehmen. Daß dies im gewünschten Umfang nicht geschah, lag an der zerfahrenen Situation, in der sich EG-Politik und damit die Gemeinschaft befand. Mit der ersten Reform der bis dato "renovierungsbedürftigen" Gründungsverträge durch die Einheitliche Europäische Akte (Beginn der dritten Phase) konnten noch keine konkreten und umfangreichen Festschreibungen im sozialpolitischen Bereich vorgenommen werden, jedoch wurde die soziale Dimension des Binnenmarktes in die Diskussion gebracht. Sieben Jahre später, mit dem Vertrag von Maastricht (Anfang der vierten Phase), stand die Sozialpolitik wiederum als einer der

vordringlichsten Punkt an der Tagesordnung. Am Widerstand des Vereinigten Königreichs scheiterte das Ziel wiederum, deutliche und umfassende Rechtsgrundlagen einer gemeinsamen Sozialpolitik zu schaffen.

3.2.7 Sozialpolitische Einrichtungen - Die EG/EU-Sozialpolitik unterstützende Fonds bzw. Organe

Zu den für die Zielerreichung verantwortlichen Institutionen ist in erster Linie der Europäische Sozialfonds (ESF) zu zählen. Zusätzlich gibt es noch verschiedene soziale Aktionsprogramme und Rechtsmaßnahmen zur Angleichung und Ergänzung der nationalen Spezialvorschriften. Der Etat der Europäischen Union für den sozialen Bereich beläuft sich auf 5.404 Mio. ECU (Stand 1992), davon bekommt der ESF 5.288 Mio. ECU (insgesamt entspricht dies 8,6 % des EU-Haushaltes von 1992) (vgl. Thiel 1988: S. 118).

Neben den sozialpolitischen Programmen, Empfehlungen und Beschlüssen der EU-Organe und dem Europäischen Sozialfonds gibt es eine Reihe zusätzlicher sozialpolitische Auswirkungen, die ihren Ursprung in den anderen Gemeinschaftspolitiken haben, so beispielsweise in der gemeinschaftlichen Agrarpolitik, die durch die einkommensspezifische Ausrichtung den Landwirten weitgehende soziale Sicherheit geben kann. Ähnlich ist es in der Verkehrspolitik mit der Unterstützung der Fernfahrer sowie in der Energiepolitik, die aufgrund ihrer Förderung weitere Beschäftigungsmaßnahmen bereitstellt. Daneben liefern die Europäische Regionalpolitik und der Europäische Entwicklungsfonds direkte sozialpolitische Ansätze³⁷ (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 87).

3.2.7.1 Der Europäischer Sozialfonds (ESF)

Der erste Europäische Sozialfonds begann seine Arbeit 1960, hat jedoch erst in den letzten Jahren, mit der zunehmenden Relevanz der Sozialpolitik, an Bedeutung gewonnen. "Sein Ziel war, daß bestimmten sozialen Gruppen der Gemeinschaft durch die wirtschaftliche Entwicklung der gemeinsamen EWG-Politik keine Nachteile entstanden" (Wellner/Schmich 1986: S. 50). Neben dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschafts-Abteilung ist der Europäische Sozialfonds (EAGFL) einer der drei großen Strukturfonds.

Die vertraglich festgelegte Aufgabe des Europäischen Sozialfonds besteht in der Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte und damit in der Hebung des Lebensstandards. Innerhalb der Gemeinschaft sollen die "berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte gefördert sowie die Anpassung an die industriellen Wandelungsprozesse und an die Veränderungen der Produktionssysteme

³⁷ siehe Kapitel 3.2.7.2 und 3.2.7.3

insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung“ erleichtert werden” (Art. 123 EGV).

Bis Anfang der 70er Jahre lag das theoretische Ziel darin, bestimmte soziale Gruppen vor eventuelle Nachteile durch die EWG-Politik zu schützen. Praktisch wurden die im nachhinein vergebenen finanziellen Mittel auf Umsiedlungs- und Umschulungsmaßnahmen verwandt. Mit der ersten Reform im Jahre 1971 wurde der ESF mit weiteren finanziellen Mitteln ausgestattet und “effizienter und flexibler gestaltet” (Harbrecht 1984: S. 208). Es wurden nun Gemeinschafts-kriterien für die zu bezuschuenden Vorhaben festgelegt, so daß sicher gestellt werden konnte, daß dort Gelder eingesetzt werden, wo der Bedarf am größten war (vgl. Harbrecht 1984; S. 208; vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 51). 90 % aller zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wurden für berufliche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen verwandt, mit dem Ziel, die berufliche Mobilität zu fördern. (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 50f.).

Ende der 70er Jahre wurde wegen der anhaltenden Beschäftigungsprobleme eine Überarbeitung des ESF erforderlich. Es wurden Schwerpunkte auf Frauen- und Jugendarbeitslosigkeit gesetzt. Für den zuletzt genannten Personenkreis wurden den Betrieben bei der Neueinstellung eines arbeitslosen Jugendlichen direkt finanzielle Mittel zugeführt. Mitte der 80er wurden weitere Schwerpunkte auf die Konzentration der Mittel auf vorrangige Aufgaben gesetzt. Das Finanzvolumen des ESF erhöhte sich von ca. 1 Mrd. DM 1960 auf ca. 5 Mrd. DM im Haushaltsjahr 1985. Damit sollte der ESF folgende acht Interventionsbereiche abdecken: Regionalentwicklung, Arbeitsbeschaffungs- bzw. Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen für jugendliche Arbeitslose, Wiedereingliederung Behinderter in das Berufsleben. Das galt ebenfalls für Wanderarbeitnehmer und Frauen. Der technische Fortschritt und die Modernisierung der Unternehmen, vor allem die der Textilindustrie und der Landwirtschaft, sollte finanziell unterstützt werden (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 54-57; vgl. Harbrecht 1984: S. 208). Ende der 80er Jahre gab es eine erneute Reform mit den Hauptzielen der "stärkere[n] Konzentrierung der Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds auf diejenigen Gebiete und Sektoren, in denen seine Maßnahmen am notwendigsten und wirksamsten sind. Engere Beteiligung des Fonds an Vorhaben im Zusammenhang mit der Modernisierung und Umstrukturierung der Industrie und mit den neuen Technologien. Steigerung der Qualität der Vorhaben, die für Zuschüsse des Europäischen Sozialfonds in Frage kommen" (Wellner/Schmich 1986: S. 59). Damit wurden die Auswahlkriterien für unterstützenswerte Maßnahmen enger gefaßt als bisher. Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit und Umstrukturierungsmaßnahmen sollen verstärkt in den Vordergrund der Unterstützung gerückt werden (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 60f.).

Abb. 8: Tabellarischer Überblick des Europäischen Sozialfonds (ESF)

Der Europäische Sozialfonds - Überblick

- Der älteste der drei gemeinschaftlichen Strukturfonds.
- Eingerichtet im Rahmen der Römischen Verträge aus dem Jahr 1957.
- Beihilfefonds für berufliche Bildung und Beschäftigungsförderung.
- Neuanpassung des Fonds an die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft in den Jahren 1971, 1977, 1983 und 1988.
- Die allgemeinen Funktionsregeln werden vom Ministerrat auf Vorschlag der Kommission nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses beschlossen.
- Beschlüsse über Verbindlichkeiten und zu Verwaltungsfragen fallen im Rahmen einer Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten und den von letzteren bezeichneten Regionen in den Zuständigkeitsbereich der Kommission.
- Die Kommission wird vom Ausschuß des Europäischen Sozialfonds unterstützt, der sich aus Vertretern der Regierungen, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften zusammensetzt.
- Sein Vorgehen unterliegt der Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Europäischen Rechnungshof.
- Vorgesehene Verpflichtungsermächtigungen: 4,1 Mrd ECU im Jahr 1990, das sind 35,91 % aller in den drei Strukturfonds zur Verfügung stehenden Verpflichtungen und 8,69 % der im Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften vorgesehenen Verpflichtungen.
- Von 1989 bis 1993 vorgesehene Interventionen: ungefähr 20 Mrd ECU.
- Der ESF interveniert in Form einer Kofinanzierung, das heißt in Ergänzung zu den öffentlichen, nationalen oder regionalen Finanzierungen.
- Durchschnittliche Interventionsrate: 65 % der zuschußfähigen Ausgaben in den Regionen mit Entwicklungsrückstand und 45 % für die übrigen Regionen.
- Anzahl der von Maßnahmen des ESF betroffenen Personen: über 2.700.000 pro Jahr.
- Die Beihilfe zur Berufsbildung beläuft sich auf ca. 90 % des Jahresbudgets des ESF.
- Die Einstellungsbeihilfe macht 10 % des Jahresbudgets aus.
- Die spezifische Hilfe kann in Verbindung mit dem sozialen Dialog ebenfalls für Berufsbildungsprojekte innovativer Art gewährt werden sowie für technische Hilfe, Berufsberatung und Orientierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose.
- Der für den ESF vorgesehene Finanzrahmen in den gemeinschaftlichen Förderungskonzepten:
 - zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und zur beruflichen Eingliederung der Jugendlichen: 8.100 Mio. ECU für den Zeitraum von 1990 bis 1992;
 - zugunsten der Regionen mit Entwicklungsrückstand: 9.813 Mio. ECU für den Zeitraum von 1989 bis 1993;
 - zugunsten der stark von der rückläufigen industriellen Entwicklung betroffenen Gebiete: 983 Mio ECU für den Zeitraum von 1989 bis 1991;
 - zur Förderung der Entwicklung der ländlichen Gebiete: 436 Mio ECU für den Zeitraum von 1989 bis 1993.

Quelle: Platzer 1993: S. 66³⁸

3.2.7.2 Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)

Die regionalen Strukturprobleme hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung stellen sich in der Gemeinschaft deutlich dar. Die Gebiete mit den größten Schwierigkeiten liegen aus geographischer Sicht am Rande der Union und sind durch hohe Arbeitslosigkeit, schlechte Infrastruktur, Armut usw. charakterisiert. Dieses Wohlstandsgefälle gefährdet eine Integration Europas. Aufgrund dessen gründete die Gemeinschaft 1975 neben anderen Instrumentarien

³⁸ Platzer entnimmt aus Soziales Europa. H. 2, 1991.

für Darlehen und Anleihen den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung bzw. den Europäischen Regionalfonds (vgl. Krätschell/Renner 1986: S. 20; vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 87). Seine Aufgabe besteht in der Regulierung der Ungleichgewichte innerhalb der Union. Durch Zuschüsse sollen Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden. Im Gegensatz zu dem Europäischen Sozialfonds werden in bezug auf die regionalpolitischen Aktivitäten der Europäischen Union lediglich finanzielle Mittel in Form von Beteiligungen an Maßnahmen vorgesehen, die im Rahmen der nationalen Regionalpolitiken in den Mitgliedstaaten gefördert werden (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 88-92).

Zusätzliche finanzielle Hilfen zur Regionalförderung gibt es durch die Europäische Investitionsbank (EIB), durch das Neue Gemeinschaftsinstrument zur Finanzierung von Anleihen und Darlehen (NGI), durch Zuschüsse des Europäischen Währungssystems (EWS) sowie durch den Europäischen Agrarfonds (EAGFL) (vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 92-96).

3.2.7.3. Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)

1958 wurde der Europäische Entwicklungsfonds zur Finanzierung von Entwicklungshilfeporhaben in den sogenannten AKP-Staaten³⁹ und den noch nicht selbständigen assoziierten überseeischen Länder und Gebiete (ÜLG) der EU-Mitgliedstaaten. Schwerpunkt bildet die Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, wobei jedoch wirtschaftliche Komponenten in den Vordergrund gerückt sind. Die EU wiederum ist auch auf die Entwicklungs- und Schwellenländer angewiesen. "Auch die Industrieländer sind auf die Entwicklungs- und Schwellenländer angewiesen. Ihre Rohstoffe gehören zu den Grundlagen der wirtschaftlichen Entwicklung in Europa. Andererseits sind die Industriestaaten Europas an der Erschließung neuer Absatzmärkte interessiert. ... Die Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt basiert auf einem umfassenden Finanzprogramm. Die Hälfte aller weltweit nach Afrika fließenden Mittel kommt aus der Europäischen Gemeinschaft. ... Ferner betreibt die Gemeinschaft ein umfangreiches Nahrungsmittelhilfeprogramm und praktiziert seit 1971 das fortschrittlichste Zollpräferenzsystem im Rahmen der Weltwirtschaft" (Wellner/Schmich 1986: S. 94).

3.2.7.4 Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA)

Im Jahre 1958 trat zum ersten Mal der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) zusammen. Er ist ein Organ der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG). Als beratende Versammlung soll der WSA die verschiedenen Interessengruppen hinsichtlich des

³⁹ 1992 gehörten den AKP-Staaten 69 Entwicklungsländer in Afrika, Karibik und Pazifik an. Durch das Abkommen von Lomé wurde eine Präferenzzone mit einseitigen Zollpräferenzen der Gemeinschaft (EU) zugunsten der AKP-Staaten errichtet.

wirtschaftlichen und des sozialen Bereiches an der Umsetzung der Ziele der Europäischen Union beteiligen. Die Umsetzungsmöglichkeiten der Beteiligung des WSA beschränken sich auf die Stellungnahme, die er der Kommission und dem Rat auf Anfrage und/oder aus eigener Initiative zukommen läßt.

Die Mitglieder des WSA gliedern sich in drei Gruppen: die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer und verschiedene Personenkreise wie beispielsweise Landwirte, Verkehrsunternehmer, Selbständige (vgl. Bretz 1989: S. 23f.; vgl. Platzer 1993: S. 74f.; vgl. Wellner/Schmich 1986: S. 96f.; vgl. Pitschas 1993: S. 105 f.).

Zusätzlich hat die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) einen dem WSA ähnlichen beratenden Ausschuß, der ebenfalls in drei Gruppen, die Erzeuger, die Arbeitnehmer, die Verbraucher und Händler gleichmäßig aufgeteilt ist. Die Stellung des Beratenden Ausschusses der EGKS ist gleichbedeutend derjenigen des WSA (vgl. Bretz 1989: S. 23f.).

3.2.7.5 Der Europäische Gerichtshof (EuGH)

Der Europäische Gerichtshof besteht aus 15 Richter und 8 Generalanwälte, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten einvernehmlich auf sechs Jahre ernannt werden (Art. 165 - 167 EGV). Die Besonderheit bildet die Entscheidung nach dem Mehrheitsprinzip, bei dem der EuGH "dabei allein seinem eigenen Verständnis von Recht und Gerechtigkeit folgt. Er handelt also als echtes überstaatliches Organ, frei von den Interessen der Mitgliedstaaten" (Läufer 1994: S. 217f.). Der Gerichtshof kann unter vier verschiedenen Gesichtspunkten tätig werden:

1. als Verfassungsgericht, indem er die Rechte und Pflichten der EU-Organe untereinander sowie das Rechtsverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der EU klärt;
2. als Verwaltungsgericht, bei dem sowohl natürliche als auch juristische Personen gegen eine sie betreffende Maßnahme der EU klagen können;
3. als Zivilgericht, in dem er außervertragliche Haftungen feststellt und Schadensersatzansprüche prüft;
4. als Schiedsgericht (vgl. Läufer 1994: S. 218)

Die Entscheidungen des EuGH in Streitfällen implizieren gleichzeitig eine rechtsschaffende Funktion. "Sie regeln nicht nur den jeweiligen Einzelfall, der Anlaß zur Klage gegeben hat, sondern legen die Vertragstexte aus und schaffen damit Berufungsmöglichkeiten für ähnlich gelagerte Rechtsfälle" (Thiel 1989: S. 49). In diesem Zusammenhang kommt dem Urteil nicht nur dem ökonomischen Bereich der EU besondere Bedeutung zu, sondern auch dem sozialpolitischen (vgl. Thiel 1989: S. 49). So hat sich der EuGH auch verlegt auf die Frage nach den Grund- und Menschenrechte der Unionsbürger gegenüber der Hoheitsgewalt der EU (vgl. Läufer 1994: S. 220) und "sich in anderen Fragen öfter als sozialpolitisch kompetent und progressiv erwiesen" (Pfaffenberger 1992a: S. 68).

3.2.8 Schwierigkeiten der Umsetzung einer EG/EU-Sozialpolitik

“Soziale Sicherung in dem Sinne, daß der Staat letztlich die Verantwortung für die Gesundheit und das Wohlergehen seiner Bürger übernimmt, ist eine ausgesprochen europäische Erfindung” (Kommission 1993: S. 15). In allen EU-Mitgliedstaaten haben sich die gegenwärtigen Systeme seit Ende des 19. Jahrhunderts aufgrund neuerer und tiefergreifender sozialer Probleme, die aus der schnell aufkommenden Industrialisierung resultierten, weiterentwickelt. Maßnahmen zur Linderung der Not, und der Armut der Arbeiter bilden heute nicht mehr unbedingt den Schwerpunkt (vgl. Kommission 1993: S. 15).

Die unterschiedliche Schwerpunktbildung der einzelnen Sozialleistungssysteme ist der Hauptgrund für Lücken des sozialen Schutzes oder Überschneidungen verschiedener Systeme. Es entstehen ungeschützte Bereiche einerseits und Doppelbegünstigungen andererseits (vgl. Kaupper 1982: S. 42; vgl. auch Renner/Czada 1992: S. 78). Die bestehenden sozialen Sicherungssysteme sind jedoch nicht nur von ihrer Entstehungsgeschichte her unterschiedlich, sondern auch bezüglich ihrer Schwerpunktsetzung und der Art ihrer Finanzierung. Im Endergebnis sind die Art der eingeführten sozialen Leistungen jedoch in etwa gleich, der Anwendungsbereich und die Höhe der Leistungen differieren jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten (vgl. Kaufmann 1986: S. 72; vgl. Kommission 1993: S. 15).

3.2.8.1 Historische Differenzen

Bei der Betrachtung der Geschichte der Sozialpolitik in den einzelnen EU-Ländern zeigt sich, daß in den nördlichen Ländern Europas die Entstehung eines sozialen Systems der Versorgung und der Gesundheitsfürsorge in den 60er Jahren von der Grundstruktur her abgeschlossen war. Im Süden hingegen, in den weniger entwickelten und ärmeren Ländern der Gemeinschaft, sind soziale Absicherungen erst sehr viel später entstanden (vgl. Kommission 1993: S. 15).

So hat Deutschland als erstes Land bereits 1884 die Unfallversicherung als Pflichtversicherungsgesetz eingeführt. Ebenfalls als Pionierrolle gilt Deutschland bei der Einführung der Krankenversicherung (1883) und der Rentenversicherung (1889). Mit der Einführung der Arbeitslosenversicherung im Jahre 1927 liegt Deutschland auf dem Rangplatz 5 (vgl. Abb. 9). Belgien hingegen besaß zwar schon 1903 eine Unfallversicherung, die Teilnahme jedoch ist erst seit 1971 gesetzlich. Damit belegt Belgien Rang 13. Bei der Einführung der Krankenversicherung im Jahre 1895 liegt Finnland abgeschlagen auf dem letzten Platz, bei der Einführung der Rentenversicherung (1960) ist Irland die Nachzügler-Nation. Bei der Arbeitslosenversicherung hingegen im Jahre 1911 liegen Großbritannien und Irland am weitesten vorne, in Dänemark, Schweden und Luxemburg hingegen gibt es noch keine gesetzlich geregelte Teilnahme (vgl. Abb. 9) (vgl. Schmidt 1988: S. 118)

Abb. 9: Die Einführung der sozialen Sicherungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten (ohne Griechenland, Spanien und Portugal)⁴⁰

Quelle: Schmidt 1988: S. 118

Ähnlich verhält es sich mit der Motivation, sozialpolitische Themen in den Politikbereich aufzunehmen. So liegt in Deutschland beispielsweise die Konzentration auf der sogenannten “Arbeiterfrage” (Kaufmann 1986: S 72). Sozialpolitische Maßnahmen galten ursprünglich ausschließlich den Industriearbeitern. Im Laufe der Zeit wurden die Maßnahmen auf weitere Bevölkerungskreise ausgedehnt, ein Prozeß, der bis heute nicht vollendet ist. Tatsächlich gibt es nur wenige soziale Hilfeleistungen, auf die grundsätzlich alle Bevölkerungsgruppen Anspruch haben (beispielsweise die Sozialhilfe)⁴¹ (vgl. Kaufmann 1986: S. 72).

⁴⁰ Ohne Klammern: Pflichtversicherungsgesetze; in Klammer: subventionierte freiwillige Versicherungen. Die unterlegten Felder zeigen die jeweils frühe (hell) bzw. späte (dunkel) Einführung der Versicherungen entsprechend den einzelnen Mitgliedsländern. Die Spalte hinter der Versicherung zeigt die Rangfolge der Einführung in bezug auf die anderen EU-Mitgliedstaaten an.

⁴¹ Näheres zur Sozialpolitik in Deutschland siehe in Kapitel 2.

Die Sozialpolitik in England entwickelte sich um das Kernproblem der Armut und deren Bekämpfung. Armut war kein spezifisches Problem der Arbeiter, sondern aller minderbemittelten Bevölkerungskreise. "Die gut organisierte Arbeiterbewegung hegte bis nach dem Ersten Weltkrieg großes Mißtrauen gegen eine von der Regierung geschaffene Versicherungseinrichtung. So hat sich in England kein System allgemeiner Staatsbürgerversorgung durchgesetzt, auf deren Leistungen jedermann grundsätzlich gleichen Anspruch hat und das überwiegend aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird" (Kaufmann 1986: S. 72). Im Bereich der Renten wurden Möglichkeiten der Ergänzung der Grundrenten durch öffentliche Zusatzprogramme nur zögernd in Betracht gezogen. Dabei wurde versucht ohne wesentliche Erhöhung staatlicher Zuschüsse die Grundrenten auf ein Mindesteinkommen zu heben, so daß sich in der Altersversorgung eine Klassengesellschaft, die zusätzlich durch das Armutsproblem in Großbritannien verstärkt wurde, nicht mehr in dem Maße bilden konnte, wie es sich bis in die 50er Jahre herauskristallisierte. Obwohl 1959 eine Änderung der Beitragszahlung gemessen an einer bestimmten Einkommenshöhe und zusätzlich eine Zusatzrente eingeführt wurde, konnte erst Mitte der 70er Jahre eine wesentliche Änderung des Systems der staatlichen berufsbezogenen Altersversorgung geschaffen werden, die erst jetzt gleichwertig neben die bis dahin vorherrschende Berufsrente trat (vgl. Ritter 1989: S. 180f.).

In Frankreich wiederum lagen die ausschlaggebenden Motive zunächst in der Bevölkerungspolitik. Die Kindsgeburten waren bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts so gering, daß sich das staatliche Interesse früh auf die "Verminderung der Kindersterblichkeit, die angemessene Ernährung der Kinder, auf Familienbeihilfen und auf besondere Erziehungseinrichtungen" (Kaufmann 1986: S. 72) richtete. Nach Ende des Zweiten Weltkrieges baute Frankreich sein Sozialsicherungssystem immer weiter aus. Vor allem wurden die finanziellen Leistungen für soziale Sicherheit ausgedehnt. Während früher noch der Gedanke der berufsspezifischen Versicherungen vorherrschte, weist die neuere Entwicklung, "die erhebliche Parallelen zur deutschen aufweist, ... eine weitgehende Abkehr vom Grundsatz der separaten Solidarität innerhalb spezifischer Berufsgruppen zugunsten einer Angleichung der verschiedenen berufsbezogenen Systeme und der Stärkung des Grundsatzes gesamtgesellschaftlicher Solidarität" (Ritter 1989: S. 190).

3.2.8.2 Schwerpunktsetzung

Heute bieten alle Mitgliedstaaten gegen folgende Risiken soziale Absicherungen: Krankheit, Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Alter, Tod, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten⁴².

- ***Krankheit und Invalidität***

Außer in Deutschland und den Niederlanden, wo die Besserverdienenden aus den gesetzlichen Kassen austreten können, gelten in allen Mitgliedsländern Systeme, in deren Rahmen die gesamte Bevölkerung gegen das Risiko der Krankheit versichert ist (vgl. Kommission 1993: S. 7; vgl. Salowsky 1990: S. 26 f.). Während traditionell die Gesundheitsausgaben in Portugal (45,4 %), in den Niederlanden (45,2 %), in Deutschland (41 %) und in Luxemburg (39,3 %) deutlich über dem Schnitt der EU 12 (36,6 %) liegen, werden in Griechenland gerade mal 18,7 % der Sozialschutzleistungen für die Gesundheit aufgebracht (Eurostat. Schnellberichte, H. 5 1994).

Des weiteren beziehen Arbeitnehmer bei Krankheit in Belgien, Deutschland, Griechenland und Luxemburg weiterhin ihr volles Arbeitsentgelt. Bei einem Durchschnittsarbeitsentgelt eines Industriearbeiters, erhält ein Arbeitnehmer in Dänemark, Spanien, in den Niederlanden und in Portugal drei Viertel, in Frankreich fast zwei Drittel, in Irland und Großbritannien lediglich ein Drittel seines eigentlichen Entgelts. Ein ähnliches Verhältnis besteht bei Leistungen bei Individualität (vgl. Kommission 1993: S. 8).

- ***Mutterschaft und Familie***

Im Bereich der Mutterschutzfrist vor und nach der Entbindung reichen die Unterschiede von 12 Wochen in Griechenland und den Niederlanden bis 20 Wochen in Italien. Deutschland, Belgien, Irland, Portugal und Spanien gewähren 14 Wochen, Frankreich und Luxemburg 16 Wochen und Dänemark und Großbritannien 18 Wochen. Ein Entgelt wird entweder von dem Arbeitgeber und/oder von den Krankenkassen übernommen, wobei in Griechenland am wenigsten mit nur 50 % des Normallohnes gezahlt wird (vgl. Salowsky 1990: S. 28). Eine weitere deutliche Differenz zeigt sich bei den Sozialschutzausgaben im Bereich Mutterschaft und Familie, wo Irland mit 17,4 % am weitesten über dem EU 12 Schnitt von 7,8 % liegt. Am deutlichsten darunter liegt Griechenland mit 1,7 % und Spanien mit 1,8 % (Eurostat. Schnellberichte, H. 5 1994).

- ***Arbeitslosigkeit***

Bis auf Dänemark, das ein System der freiwilligen Versicherung präferiert, werden alle Arbeitslosenversicherung gesetzlich geregelt. In Dänemark, Belgien und den Niederlanden werden ca. 70 bis 80 % des BIP pro Kopf bezahlt. Dem gegenüber stehen Italien und Griechenland mit 10 % sowie Portugal und

⁴² Alle folgenden Zahlen beziehen sich auf den Stand von 1992, d.h. Österreich, Finnland und Schweden wurden noch nicht berücksichtigt.

Großbritannien mit 20 % des BIP pro Kopf. Hierbei sind die Unterschiede nicht allein durch den Prozentsatz an leistungsberechtigten Arbeitslosen zu deuten, sondern tatsächlich durch die niedrigeren Leistungen, die in diesen EU-Staaten erbracht werden (vgl. Kommission 1993: S. 7f.).

Der soziale Bereich der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungsförderung wird mit 18,5 % in Spanien am deutlichsten unterstützt (Abb. 5 zeigte, daß Spanien eine Arbeitslosenquote von nahezu 25 % aufweist, also die höchste in ganz Europa), im Gegenzug dazu liegt Luxemburg mit 0,8 % an letzter Stelle (die Arbeitslosenquote in Luxemburg beträgt keine 5 %) (Eurostat. Schnellberichte, H. 5 1994).

- **Alter und Hinterbliebene**

Weitere prägnante Unterschiede liegen im Bereich der Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Mit 69 % ihrer Sozialschutzleistungen liegt Griechenland, gefolgt von Italien (62,8 %) deutlich vor dem EU 12 Schnitt von 44,8 %. Der niedrigste Aufwand für Ältere und Hinterbliebene findet sich in Irland mit 27,2 %. (Eurostat. Schnellberichte, H. 5 1994). Die Altersgrenzen bewegen sich in allen Mitgliedstaaten bei Männern und Frauen zwischen 60 und 65 Jahren (vgl. Salowsky 1990: S. 24).

Die nachfolgende Tabelle faßt nochmals die einzelnen Sozialschutzausgaben je nach Mitgliedstaat auf die entsprechenden Gebiete zusammen.

Abb. 10: Sozialschutzausgaben in den verschiedenen Mitgliedstaaten

Stand 1992	Gesundheit	Alter, Hinterbliebene	Mutterschaft Familie	Arbeitslosigkeit Beschäftigungsförderung	sonstiges
Europa 12	36,6	44,8	7,8	7,2	3,6
Belgien	34,4	44,7	8,1	11,4	1,4
Dänemark	28,5	35,1	12,0	17,2	7,2
Deutschland	41,0	40,6	8,9	6,2	3,3
Frankreich	34,6	44,1	9,5	7,7	4,1
Griechenland	18,7	69,0	1,7	5,3	5,3
Großbritannien	36,4	39,4	10,9	6,0	7,4
Irland	36,0	27,2	17,4	14,6	4,8
Italien	31,6	62,8	3,9	1,7	0,0
Luxemburg	39,3	48,4	11,1	0,8	0,4
Niederlande	45,2	36,9	5,4	8,4	4,2
Portugal	45,4	38,8	5,6	5,0	5,2
Spanien	36,6	41,3	1,8	18,5	1,9

Quelle: Eurostat: Schnellberichte, H. 5, 1994

Die oben genannten Beispiele für die einzelnen Leistungen zeigen deutlich, daß sich in jedem Land ein eigenes soziales Sicherungssystem entwickelt hat, eigene Strukturen der Institutionen geschaffen wurden und sich jeweils eigene Interessenkonstellationen gebildet haben. Dies erschwert natürlich die Harmonisierung einer einheitlichen Sozialpolitik in den europäischen Ländern. Zum einen liegen die Schwerpunkte auf staatlichen Versorgungssystemen, während andere Staaten umfassendere Versorgung über Arbeitsverträge und Mitgliedschaften in Berufsorganisationen präferieren. Zum anderen kommen organisatorische Unterschiede hinsichtlich einem erheblich ungleichen Sicherungsbedarf gegen bestimmte Risiken zum Tragen. Diese basieren unter anderem auf demographischen, gesamtwirtschaftlichen, kulturellen oder politischen Faktoren (vgl. Kommission 1993: S. 15; vgl. Kaufmann 1986: S. 73). "1992 beliefen sich die durchschnittlichen Sozialschutzausgaben in der Europäischen Union auf 4348 ECU pro Einwohner. Allerdings schwankten die Ausgaben in den Mitgliedstaaten zwischen 1127 ECU pro Einwohner in Griechenland und 6687 ECU pro Einwohner in Dänemark, was einem Verhältnis von 1 : 6 entspricht. Dies zeigt, daß die europäischen Bürger in ganz unterschiedlichem Maße gegen bestimmte Risiken, Eventualitäten und Bedürfnisse, wie beispielsweise Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder allgemeine Bedürftigkeit abgesichert sind. Die Gründe hierfür sind institutioneller, struktureller und finanzieller Art" (Eurostat: Schnellberichte. H. 5, 1994. S. 1). Der Umfang der realen Sozialleistungen pro Einwohner hat trotz der schwierigen finanziellen Situation der einzelnen Staaten zwischen 1980 und 1992 um 40,6 % zugenommen. Die steigende Entwicklung ist in allen Mitgliedsländern zu beobachten (vgl. Eurostat: Schnellberichte. H. 4, 1994. S. 2).

3.2.8.3 Systematische und finanzielle Unterschiede

Ein weiteres Kriterium der unterschiedlichen Sozialversicherungssysteme läßt sich hinsichtlich der Grundzüge der sozialen Sicherung unterscheiden. Zur ersten Gruppe können die Staaten gezählt werden, bei denen Versicherungsprinzipien dominieren und eine enge Beziehung zwischen Leistungen und Beträge besteht. Zu dieser Kategorie gehören Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg. "Alle diese Länder weisen Systeme auf, denen vornehmlich Versicherungsprinzipien zugrunde liegen. Sie konzentrieren sich auf die Erwerbstätigen, und ihr Ziel besteht in erster Linie darin, das Einkommensniveau einer Person, die nicht mehr arbeiten kann oder aus dem Arbeitsleben ausscheidet, zu erhalten" (Kommission 1993: S. 16). Arbeitnehmer und Selbständige zahlen einen Teil ihres Entgelts in einen Fonds. Aufgrund dessen erwerben sie den Anspruch auf materielle und finanzielle

Leistungen, für den Fall der Bedürftigkeit. Zugleich wird ein Teil von den Arbeitgebern ergänzt (vgl. Kommission 1993: S. 16).

Des weiteren gibt es Staaten, die die Leistungen weniger nach dem Versicherungsprinzip orientieren, sondern vielmehr an der Bedürftigkeit. Die benötigten finanziellen Mittel werden weitgehend von Steuergeldern aufgebracht. Dänemark, Großbritannien und Irland lassen sich zu jener Gruppierung hinzuordnen (vgl. Kommission 1993: S. 16f.). “Die dritte Gruppe umfaßt die Länder, deren Systeme der sozialen Sicherung irgendwo zwischen den beiden erstgenannten Gruppen angesiedelt sind, und zwar die Niederlande und Italien” (Kommission 1993: S. 17). Besonders bei Italien gilt, daß die von den Arbeitgebern gezahlten Beiträge eine wichtige Finanzquelle darstellt. Auffallend bei der dritten Gruppe ist, daß das System der Arbeitslosenunterstützung jedoch wesentlich schwächer entwickelt ist als in den meisten anderen Mitgliedstaaten (vgl. Kommission 1993: S. 18). “Die vierte Ländergruppe umfaßt Spanien, Portugal und Griechenland, wo die jeweiligen Systeme ihrem Wesen nach den in anderen Mitgliedstaaten ähneln, aber weniger gut entwickelt sind. Alle drei verlassen sich zur Finanzierung von Sozialleistungen in relativ hohem Maß auf die Beiträge der Arbeitgeber, wenn auch die Gesundheitsfürsorge in Spanien und vor allem in Portugal zum großen Teil aus Steuern finanziert wird” (Kommission 1993: S. 18).

3.2.8.3 Sozialer Abbau

Neben den Bestrebungen, die EG/EU-Sozialpolitik zu gewichten und auszudehnen, finden gleichzeitig Veränderungsprozesse innerhalb der Mitgliedstaaten in bezug auf die Sozialsicherungssysteme statt. Die Tendenz zum Abbau sozialer Leistungen “ist von den USA (“Reaganomics”) ausgegangen, hat dann u.a. Großbritannien (“Thatcherismus”) und die BRD (sog. “Tendenzwende”) ... ergriffen” (Pfaffenberger 1992b: S. 11). Diese entgegengesetzt verlaufende Entwicklung des sozialen Abbaus auf nationaler Ebene einerseits und den Bemühungen des sozialen Ausbaus auf supranationaler Ebene wirft die Frage auf, ob sich dieser Prozeß mit den gegensätzlichen Zielen hemmt oder gar verstärkt. Hinzu kommt die immer weiter voranschreitende Einigung Europas, die eng “verzahnt” mit einer sozial verträglichen Politikgestaltung einhergehen muß, wobei *Pfaffenberger* der Ansicht ist, daß diese (die EG-Einigung und Sozialpolitikgestaltung) zur Zeit nicht konform einhergehen (vgl. Pfaffenberger 1990: S. 20-22)

3.2.9 Zusammenfassung

Eine einheitliche Sozialpolitik in der Europäischen Union ist nur sehr schwer umsetzbar und war nicht grundlos stets ein Streitpunkt verschiedener Verhandlungen. Um jedoch das ursprüngliche Ziel der Gemeinschaft, eine stabile,

wachsende Wirtschaft, auf Dauer umsetzen zu können, sind auch gemeinsame soziale Grundlagen nötig. Versucht wird dies oft mit der Idee der Harmonisierung eines einheitlichen Sozialsystems. Vergessen wird dabei oft, daß die objektiven Erfordernisse für Sozialleistungen in jedem Mitgliedstaat verschieden sind.

Die verschiedenen nationalen Traditionen stehen einer einheitlichen Sozialpolitik im Wege, sei es nun auf der Ebene Europas, oder einer globalen. Bei einer "Angleichung oder *'Harmonisierung' der sozialen Leistungen* ... müßten einzelne Leistungsbereiche in den jeweils 'fortschrittlichsten' Ländern gekürzt werden, was gegen das Prinzip des Schutzes wohlverworbener Rechte verstieße und auch erhebliche politische Widerstände mobilisieren könnte. Oder aber eine Harmonisierung müßte auf dem jeweils höchsten Niveau erfolgen, was zu einer starken Steigerung des Anteils der Sozialleistungen am Volkseigentum führen müßte" (Kaufmann 1986: S. 73).

So konzentriert sich die EU, wie bereits beschrieben, hauptsächlich auf die "soziale Gleichstellung aller Bürger der EU-Staaten im Rahmen der jeweiligen Rechtsordnungen, unabhängig davon, ob sie in ihrem Heimatstaat oder anderswo leben und arbeiten. Ausländer und Inländer sollen gleiche Rechte besitzen. ... Der oberste Grundsatz lautet, daß ein Wanderarbeitnehmer durch die Tatsache seiner Mobilität in sicherungsrechtlicher Hinsicht nicht schlechter gestellt werden soll, als wenn er seine Tätigkeit in seinem Heimatland ausgeübt hätte" (Kaufmann 1986: S. 74f.).

Neben finanziellen und traditionellen Hindernisse sind behördliche Probleme nicht von der Hand zu weisen; die sozialpolitischen Kompetenzen der europäischen Behörden sind noch stark eingeschränkt.

4. Die Sozialpolitik auf internationaler Ebene

Hintergrund für internationale soziale Aufgabenbereiche ist eine bestehende soziale Ungleichheit, die ein Streben nach internationaler Gleichbehandlung impliziert. Die wichtigsten Träger internationaler sozialpolitischer Aufgaben sind die Vereinten Nationen mit ihren Organen und Sonderorganisationen, zu denen auch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) zählt (vgl. Gaspary 1982: S. 89). Diese soll an dieser Stelle explizit hervorgehoben werden, da sie durch ihre frühe Konstituierung und ihre ausgeprägt soziale Zielsetzung durchaus eine Sonderstellung der internationalen Träger sozialpolitischer Aufgaben einnimmt.

4.1 Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO bzw. IAO)

4.1.1 Die Geschichte der Internationalen Arbeitsorganisation

Die Anfänge der *Internationalen Arbeitsorganisation* reichen bis in das 19. Jahrhundert zurück, als die immer schwerwiegenderen sozialen Probleme, die die

Industrialisierung mit sich brachte, eine zwischenstaatliche Regelung verlangten. Schwerpunkt bildete dabei das Thema Arbeitsschutz (vgl. Haase 1982: S. 114; vgl. Eynern 1967: S. 40-42; vgl. Unser 1985: S. 92).

Die ILO wurde 1919 durch Abschnitt XIII des Versailler Vertrags als dem Völkerbund angegliedert gegründet. Durch die vielfachen internationalen Spannungen im Vorfeld und nach Ausbruch des Zweiten Weltkrieges folgten Ausschlüsse und Austritte vieler kriegsführender Nationen, so daß die ILO schnell die angestrebte Universalität verlor. Dadurch konnte die ILO während des Zweiten Weltkrieges nur sehr eingeschränkt arbeiten und mußte ihren Hauptsitz 1940 von Genf nach Montreal verlegen (vgl. Eynern 1967: S. 43f.).

Der oben erwähnte Abschnitt XIII des Versailler Vertrages ist auch heute noch Basis der Verfassung der ILO, jedoch wurden 1944 in der Erklärung von Philadelphia ihre Ziele und Zwecke neu formuliert. Diese Neuformulierung wurde dem Statut der ILO als Anlage beigefügt (vgl. Schraepler. 1994: S. 92).

Am 14.12.1946 erlangte die ILO den Status der ersten Sonderorganisation der Vereinten Nationen (vgl. IAO⁴³ 1950: S. 32-36). Zwei Jahre später wurde ihr Hauptsitz nach Genf zurückverlegt. Zu ihrem 50jährigen Bestehen wurde der ILO 1969 der Friedensnobelpreis verliehen. Damit wurden ihre Bemühungen um Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse gewürdigt (vgl. Unser 1985: S. 24).

Heute umfaßt die ILO 171 Mitgliedstaaten, was ihr den Status einer universellen Institution verleiht (vgl. Schraepler 1994: S. 93-95).

4.1.2 Ziele und Aufgaben der ILO

Fundamentaler Gedanke der ILO ist, daß “der Weltfriede auf Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden (kann)” (Präambel der ILO zit. in: Unser 1985: S. 22). Aus dieser Grundannahme ergeben sich eine Vielzahl von einzelnen Zielen, wie beispielsweise “Vollbeschäftigung, Hebung des Lebensstandards, Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, Anerkennung fundamentaler Menschenrechte, Schutz des Lebens und der Gesundheit der Arbeitnehmer und Förderung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern” (Schraepler 1994: S. 92). Für die konkrete Arbeit der ILO ergeben sich aus diesen Zielvorstellungen drei Tätigkeitsbereiche:

1. Zum einen werden internationale arbeits- und sozialpolitische Mindestnormen in den Feldern Arbeitszeit, Entlohnung, Ausbildung, Sozialversicherung, Unfallschutz, Koalitionsfreiheit etc. festgesetzt. Durch die Erarbeitung solcher Übereinkommen und ihre Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten entsteht eine Art Internationales Arbeitsgesetzbuch, dessen Einhaltung von der ILO auch kontrolliert wird. Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Maßnahmen

⁴³ Abk. für Internationale Arbeitsorganisation, vgl. Literaturverzeichnis

besitzt die ILO jedoch nicht (vgl. Unser 1985: S. 22f.; vgl. Schraepler 1994: S. 97).

2. Ein weiterer Aufgabenbereich bildet die internationale technische Zusammenarbeit. Diese soll insbesondere der Beseitigung wirtschaftlicher und sozialer Schwierigkeiten in Entwicklungsländern dienen. Zu dieser technischen Hilfe gehört die Entsendung von Experten, die berufliche Aus- und Weiterbildung und die Errichtung von Ausbildungszentren (vgl. Unser 1985: S. 23; vgl. Schraepler 1994: S. 97f.).
3. Arbeitswissenschaftliche Forschung, Dokumentation und Information runden die Arbeitsgebiete der ILO ab. Dieser dritte Bereich dient insbesondere der wissenschaftlichen Unterstützung der beiden vorgenannten Tätigkeitsfelder (vgl. Unser 1985: S. 23; vgl. Schraepler 1994: S. 98)

4.1.3 Organisation und Finanzierung der ILO

Die ILO besitzt fünf Organe: die Internationale Arbeitskonferenz, der Verwaltungsrat, das Internationale Arbeitsamt, die Industrieausschüsse sowie Regionalkonferenzen. Abgesehen vom Verwaltungsrat, der als ständiges ILO-Sekretariat ca. 3.000 hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt, zeichnen sich die ILO-Organe insbesondere durch ihre dreigliedrige Besetzung mit Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern aus. In den Industrieausschüssen erfolgt die Besetzung nach dem Verhältnis 1:1:1, in den drei weiteren Organen 2:1:1 (vgl. Haase 1982: S. 116f.).

Nachstehende Graphik veranschaulicht eine zusammenfassende Darstellung des Aufbaus der ILO sowie ihrer Aufgabenbereiche, bevor vertiefend auf die einzelnen Organe eingegangen werden soll:

Abb. 11: Zusammenfassende graphische Darstellung der Internationalen Arbeitsorganisation ILO

Quelle: abgeändert nach Wimmer 1993: S. 43

- ***Die Internationale Arbeitskonferenz***

Sie ist die Vollversammlung der ILO, die jährlich im Juni zusammentritt. Jedes Mitgliedsland entsendet vier Vertreter im Verhältnis 2:1:1; diese sind unabhängig voneinander voll stimmberechtigt. Alle zwei Jahre genehmigt die Internationale Arbeitskonferenz den Haushaltsplan der ILO und das Arbeitsprogramm. Darüber hinaus legt sie die allgemeinerpolitischen Richtlinien fest, entsendet Vertreter in die vorbereitenden Ausschüsse und Gremien und wählt einen Teil des Verwaltungsrats (vgl. u.a. Eynern 1965: S. 45f.)

- ***Der Verwaltungsrat***

Er setzt sich zusammen aus 56 Mitgliedern bestehend aus 28 Regierungs-, 14 Arbeitgeber- und 14 Arbeitnehmervertreter. Zehn der Regierungsvertreter werden durch die zehn wirtschaftlich bedeutendsten Nationen bestellt⁴⁴. Die restlichen Mitglieder werden von der Internationalen Arbeitskonferenz gewählt. Die Amtszeit des Verwaltungsrats beträgt drei Jahre. Der Verwaltungsrat tagt dreimal jährlich. Seine Hauptaufgaben sind die Überwachung des Internationalen Arbeitsamts die Vorbereitung von Tagungen bzw. Konferenzen und die Kenntnisnahme der Beschlüsse derselben (vgl. u.a. Schaepler 1994: S. 95).

- ***Das Internationale Arbeitsamt (IAA)***

Das IAA ist das ständige ILO-Sekretariat mit ca. 3.000 hauptamtlichen Mitarbeitern, an dessen Spitze ein Generaldirektor steht. Neben der Hauptstelle in Genf betreibt es Vertretungen in 40 verschiedenen Mitgliedsländern. Das IAA ist Verwaltungsstelle der ILO, Koordinierungs-organ für Expertentätigkeit im Bereich der Forschung sowie Informations- und Dokumentationszentrale für Arbeits- und Sozialpolitik (vgl. Schaepler 1994: S. 96; vgl. Unser 1985: S. 23).

⁴⁴ Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Indien, Italien, Japan, Rußland, USA, Großbritannien (vgl. Eyrnen 1965: S. 44).

- **Die Industrieausschüsse**

Die Industrieausschüsse stellen Sachverständigengremien für die wichtigsten Wirtschaftszweige⁴⁵ dar. Aufgrund dieser Spezialisierung sind sie, wie eingangs erwähnt, im Verhältnis 1:1:1 besetzt. Mitglieder dieser Ausschüsse werden jeweils aus denjenigen Ländern entsandt, in denen die betreffende Branche am stärksten vertreten ist. Sie erörtern jeweils akute Problemlagen, legen ihre Berichte der Internationalen Arbeitskonferenz vor, beraten den Verwaltungsrat und das IAA, können aber auch konkrete Tätigkeiten übernehmen wie beispielsweise das Vermitteln von Aussprachen zwischen zerstrittenen Sozialpartnern und/oder Regierungen (vgl. u.a. Schaepler 1994: S. 96)

- **Die Regionalkonferenzen**

Die Regionalkonferenzen haben ähnliche Aufgaben wie die Industrieausschüsse inne. Ihre Zusammensetzung bestimmt sich jedoch nicht nach Branchen, sondern nach geographischer Lage (vgl. u.a. Eynern 1965: S. 47).

Die Finanzierung der ILO erfolgt durch Mitgliedsbeiträge, die von den Mitgliedsnationen aufzubringen sind. Ihre Höhe errechnet sich aus dem UN-Beitragsschlüssel. Neben der Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge werden insbesondere Projekte der technischen Zusammenarbeit vom Entwicklungsprogramm der UN (UNDP) unterstützt (vgl. Unser 1985: S. 22).

4.1.4 Die ILO als Träger internationaler Sozialpolitik

Die Tätigkeitsfelder der Internationalen Arbeitsorganisation erstrecken sich auf alle Bereiche der Sozialpolitik⁴⁶. Schwerpunkte bilden dabei die Vollbeschäftigungspolitik und die Behandlung von Produktivitätsfragen. Viele Beschlüsse und Empfehlungen werden von den Mitgliedsländern ohne gesetzliche Verpflichtung durchgeführt, deshalb “mögen die Anregungen, die sich bei den lebhaften Diskussionen auf den Konferenzen und Ausschußsitzungen ergeben, wichtiger sein als feierliche Beschlüsse. Die Entwicklungsländer lernen dadurch Lösungsmöglichkeiten für Probleme kennen, die ihnen sonst unbekannt geblieben wären. Ähnliches gilt sogar für hochentwickelte Länder” (Eynern 1965: S. 48; vgl.

⁴⁵ u.a. Baugewerbe, Montanbereich, Erdölindustrie, Chemieindustrie, Transportbranche, Textilindustrie (vgl. Schaepler 1994: S. 96).

⁴⁶ Die sozialen Aufgabenbereiche umfassen menschliche Grundrechte, wie beispielsweise Vereinigungsfreiheit, Abschaffung von Zwangsarbeit, Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Des weiteren beinhalten sie die Einführung von Mindestlöhnen, die Arbeitsverwaltung, sie beschäftigen sich mit den Arbeitsbeziehungen, der Beschäftigungspolitik, den Arbeitsbedingungen, der sozialen Sicherheit, dem Arbeitsschutz und der Beschäftigung zur See (vgl. Haase 1982: S. 119).

auch Haase 1982: S. 120). Gleichzeitig wirken sich persönliche Kontakte durchaus positiv auf die Arbeits- und Sozialpolitik einzelner Länder aus (vgl. Eynern 1965: S. 48).

Neben diesem Versuch der Normensetzung hilft die ILO durch konkrete technische Maßnahmen. Berufsausbildung und die Fortbildung von Betriebsführungskräften gegen den akuten Mangel an modernen Fachkenntnissen in den Entwicklungsländern bilden dabei ihr Hauptanliegen. Darüber hinaus versucht ein Programm zur Entwicklung ländlicher Gebiete, die Einkommen jener Bevölkerung zu verbessern (vgl. Haase 1982: S. 119f.).

Wie alle internationalen Institutionen besitzt die ILO keine konkreten Maßnahmen, um Empfehlungen und Übereinkommen zu sanktionieren. Dennoch verfügt die ILO im Verhältnis zu anderen internationalen Institutionen über ein recht umfangreiches Überwachungssystem, in Form eines Berichtssystems, welches alle Mitgliedstaaten verpflichtet, über alle ratifizierte und nichtratifizierte Übereinkommen zu berichten. Nach der Überprüfung der Berichte durch einen unabhängigen Sachverständigenausschuß werden die Berichte der jährlichen Konferenz der ILO vorgelegt, bewertet und ggf. kritisiert. Des weiteren besitzt die ILO die Möglichkeit der Beschwerde, die Berufsorganisationen gegen Mitgliedsländer aufgrund der Nichteinhaltung von Übereinkommen einbringen können. Solche Beschwerden werden von einem durch den Verwaltungsrat eingesetzten dreigliedrigen Ausschuß diskutiert, bewertet und ggf. veröffentlicht (vgl. Haase 1982: S. 121f.).

4.1.5 Die Bedeutung der ILO

Im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen stellt die ILO eine Besonderheit durch ihre Struktur und Wirkungsweise dar. Dies gilt vor allem aufgrund ihrer Universalität und der Dreigliedrigkeit, die in der Regel eine ausgewogene und realistische Aufgabenlösung für ihre sozialen Tätigkeitsfelder ermöglicht. Ihre Beschlußfassungen werden von den meisten Staaten angenommen und ihr Überwachungssystem ist einzigartig. Im Bereich der technischen Hilfen gilt die Arbeit der ILO als praxisbezogen. Die Internationale Arbeitsorganisation genießt einen guten Ruf und ist ein gutes Beispiel dafür, daß internationale Organisationen notwendig sind, um den globalen sozialen Frieden zu fördern (vgl. Haase 1982: S. 125).

4.2 Grundlagen der Sozialpolitik der Vereinten Nationen

4.2.1 Die Entstehung der Vereinten Nationen

Bereits vor den Vereinten Nationen bzw. der United Nations Organization (UNO) gab es einen Staatenzusammenschluß, den Völkerbund, der (wie die UNO) die Absicht verfolgte, den Weltfrieden zu erhalten. 1919 wurde dieser als Reaktion

auf die Folgen des Ersten Weltkrieges und den Zusammenbruch des Kräftegleichgewichtes in Europa gegründet. "Vom amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson in seiner berühmten "14-Punkte-Erklärung" über die anzustrebende Nachkriegsordnung initiiert, sollte der Völkerbund nach der Niederlage des Deutschen Reiches und seiner Verbündeten die Gesamtheit der damals existierenden Nationen integrieren, ihre Zusammenarbeit fördern und so künftig den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit gewährleisten" (Wimmer 1993: S. 7). Praktisch gesehen trat dieser 14-Punkte-Plan nie in Kraft. Aus der Tatsache, daß die Satzung des Völkerbundes zugleich mit der Ratifizierung der Versailler Friedensverträge wirksam wurden, resultierte, daß viele Organisationen des Völkerbundes als Durchsetzungsorgan der Friedensverträge auftraten. Die begrenzte Mitgliedschaft der Großmächte in den 30er Jahren (Japan trat wie Deutschland 1933 aus, die UdSSR 1939 und die USA war nie Mitglied) war verantwortlich für den Untergang des Völkerbundes, der mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges den totalen Zusammenbruch erlitt. Nach Gründung der UNO löste sich der Völkerbund als erste 'Weltfriedensorganisation' auf (vgl. Wimmer 1993: S. 7f.).

Am 1. Januar 1942 verpflichteten sich Vertreter von 26 Nationen unter der Führung der USA, der UdSSR, Großbritanniens und Chinas zum Kampf gegen die "Achsenmächte" des Zweiten Weltkrieges bis zum Sieg. Weitere 21 Staaten schlossen sich während des weiteren Verlauf des Zweiten Weltkrieges der Erklärung an. Bereits ein Jahr später verständigten sich die Außenminister der USA, der UdSSR, Großbritanniens und Chinas, sobald wie möglich eine allgemeine, internationale Organisation zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gründen, die für alle Staaten offen ist. Auf der Konferenz in Jalta im Februar 1944 stimmten Roosevelt, Stalin und Churchill die zuvor von den Experten in Dumbarton Oaks (USA) ausgearbeiteten Vertragsinhalten zu. Im März 1945 wurde dann allen anderen Staaten, die Mitglieder des Völkerbundes waren, die Mitgliedschaft angeboten. Am 25. Juni 1945 wurde die endgültige Satzung, die "Charta der Vereinten Nationen", angenommen und bis heute von 180 Staaten ratifiziert (vgl. Infodienst UNO⁴⁷ 1974: S. 1f.; vgl. Wimmer 1993: S. 8ff.).

4.2.2 Zielsetzungen und Grundsätze der Vereinten Nationen

Die Ziele bzw. Aufgabenbereiche der Vereinten Nationen sind der Präambel zu entnehmen und werden in Artikel 1 zusammengefaßt:

1. Erhaltung und ggf. Wiederherstellung des 'Weltfriedens und der internationalen Sicherheit' mittels 'wirksamer Kollektivmaßnahmen' (Art. 1, Abs. 1); d.h. der Aufbau eines Systems der kollektiven Sicherheit, indem der Frieden durch

⁴⁷ Abk. für Informationsdienst der Vereinten Nationen (siehe Literaturverzeichnis)

- gemeinsame Aktionen der Mitgliedstaaten gegenüber dem Aggressor gesichert werden soll;
2. Entwicklung 'freundschaftlicher', auf Grundlage von 'Gleichberechtigung und Selbstbestimmung' beruhende 'Beziehungen zwischen den Nationen' (Art. 1, Abs. 2);
 3. Zusammenarbeit bei der Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art sowie Förderung und Festigung der 'Menschenrechte und Grundfreiheiten' für alle 'ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion' (Art. 1, Abs. 3);
 4. Bildung eines Mittelpunktes zur Verwirklichung dieser Ziele (Art. 1, Abs. 4)" (vgl. u.a. Unser 1985: S. 23; vgl. Wimmer 1993: S. 13).

Dabei sollen diese Ziele unter folgenden Grundsätze und Prinzipien zu verfolgen sein:

- Grundlage der Organisation ist die Souveränität aller Mitglieder;
- Ihre Verpflichtungen erfüllen die Mitglieder nach Treu und Glauben;
- Ihre internationalen Streitigkeiten legen die Mitglieder mit friedlichen Mitteln bei unter Verzicht von Androhung und Anwendung von Gewalt;
- Die Vereinten Nationen sind bei allen Maßnahmen, die im Einvernehmen mit der Charta erfaßt werden, zu unterstützen und die Mitglieder verpflichten sich, auf Beistand der Staaten, gegen die die Maßnahmen gerichtet sind zu verzichten.
- Die Vereinten Nationen verpflichten sich auch Nichtmitglieder zur Einhaltung der vereinbarten Grundsätze zu überreden, sofern damit die Wahrung des Weltfriedens und die internationale Sicherheit gewährleistet werden kann.
- Die Vereinten Nationen dürfen sich nicht in Angelegenheiten einmischen, die von der Gestalt her Gegenstand der inneren Souveränität eines Staates sind (vgl. Wimmer 1993: S. 13ff.; vgl. Unser 1985: S. 25f.; vgl. Infodienst UNO 1974: S. 2).

Zwar bildete die Friedenssicherung das Hauptziel und den Hauptgrund des Zusammenschlusses, doch durch den Beitritt vieler Staaten der Dritten Welt rückten wirtschaftliche und soziale Probleme in den Vordergrund. Neben der Wahrung des Weltfriedens und dem Schutz der Menschenrechte stellt die Entwicklungspolitik heute, nach 50 Jahren, eine der drei zentralen Ziele und Tätigkeitsbereiche der Vereinten Nationen dar.

4.2.3 Der Aufbau der Vereinten Nationen

Neben der Generalversammlung, welche sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zusammensetzt und das zentrale politische Organ der Vereinten Nationen ist, sind der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat, der

Treuhandrat, der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat die Hauptorgane, die das Gerüst der Vereinten Nationen bilden (vgl. Abb. 12).⁴⁸

⁴⁸ Auf die einzelnen Organe einzugehen, ist nicht die Aufgabe dieser Arbeit. Nachzulesen sind diese ausführlich u.a. in Wimmer 1993: S. 18-38, Unser 1985: S. 28-94, Infodienst UNO 1974: S. 4-12, Wünsche 1979: S. 518-549 (der Sicherheitsrat) und S. 608-698 (der Internationale Gerichtshof). Des weiteren finden sich ausführliche Materialien in Hüfner 1991: ab S. 49 (Generalversammlung), ab S. 69 (Sicherheitsrat), ab S. 91 (Wirtschafts- und Sozialrat), ab S. 107 (Treuhandrat), ab S. 109 (Internationale Gerichtshof) und ab S. 121 (Sekretariat).

Abb. 12: Die Organisation der Vereinten Nationen - UN

Quelle: abgeändert nach Deichmann 1994: S. 139

Neben den Hauptorganen gibt es noch 16 weitere zwischenstaatliche Organisationen, die sogenannten Sonderorgane, die im folgenden, sofern sie sich

mit sozialpolitischen Aspekten beschäftigen, noch näher beschrieben werden. Die Sonderorganisationen sind rechtlich, organisatorisch und finanziell unabhängig von der UNO, jedoch durch Abkommen an diese gebunden. Dieser Status legt u.a. die Berichtserstattungspflicht gegenüber der UNO fest.

4.2.4 Finanzierung der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen finanzieren sich in erster Linie durch Mitgliedsbeiträge. Die Höhe dieser Beiträge errechnet sich über einen am Volkseinkommen orientierten Schlüssel, der zwischen 0,01 % als Mindestsatz und 25 % als Höchstsatz schwankt (vgl. Hüfner/Naumann 1985: S. 69). Der größte Anteil finanzieller und personeller Aufwendungen der Vereinten Nationen beanspruchen dabei diejenigen Programme, die zur Erzielung besserer Lebensverhältnisse aller Menschen eingesetzt werden. "Seit den ersten zaghaften Schritten, welche die Organisation in ihren Anfangsjahren unternahm, hat sich ihre Tätigkeit im wirtschaftlichen und sozialen Bereich stark ausgedehnt" (Infodienst UNO 1974: S. 35 f.).

4.2.5 Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)

Der ECOSOC ist eines der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen (vgl. Abb. 12) und stellt den Dreh- und Angelpunkt der Sozialpolitik der Vereinten Nationen hinsichtlich der institutionellen Dimension dar.

Der Schwerpunkt der ECOSOC besteht "nach Artikel 62 - 66 der Charta darin, Untersuchungen über internationale Angelegenheiten auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung, der Gesundheit sowie auf verwandten Gebieten durchzuführen oder anzuregen, Berichte darüber zu verfassen oder zu veranlassen" (Hüfner 1991: S. 91). Des Weiteren sollen mittels dieser Untersuchungen Empfehlungen an die Generalversammlung, an die Mitglieder der UNO oder an die betreffenden Sonderorganisationen gegeben werden sowie Empfehlungen zur Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Welt verfaßt und an die eben beschriebenen Adressaten entrichtet werden.

Eine weitere Aufgabe des ECOSOC ist die Einberufung internationaler Konferenzen über Angelegenheiten, für die er zuständig ist. Mit der Genehmigung der Generalversammlung sind Verträge mit den nachfolgend näher beschriebenen Sonderorganisationen abzuschließen und deren Tätigkeiten zu kontrollieren (vgl. Hüfner 1991: S. 91ff.; Infodienst UNO 1974: S. 7ff.; vgl. Spröte/Wünsche 1975: S. 113ff.).

4.3 Sozialpolitische Aufgabenfelder der Vereinten Nationen

In den 50 Jahren des Bestehens der Vereinten Nationen erklären Kritiker die Ziele als gescheitert und die UNO für "pleite". Tatsache ist, daß sich seit ihres Bestehens die Struktur, die Funktion und das Aufgabenspektrum immens verändert haben.

Die Friedenssicherung, die bei der Gründung die zentrale Rolle spielte begann erst 40 Jahre später zu arbeiten und zwar mit dem Amtsantritt Michail Gorbatschows in der Ex-UdSSR und dem Ende des Kalten Krieges. UN-Einsätze wie beispielsweise die gegen den Irak (Golf-Krieg), aber vor allem die anwachsende Nachfrage nach UN-Blauhelmen zeigen, daß das Tätigkeitsfeld der Friedenssicherung einen ungeheuren Auftrieb hat, was eine Wiederbelebung der gesamten Organisation impliziert. Andere Aufgabenbereiche sind heute hingegen obsolet geworden, wie z.B. Aktivitäten im Rahmen der Entkolonialisierung (vgl. Wimmer 1993: S. 71). An deren Stelle treten nun Angelegenheiten im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungshilfen.

Trotz großer Anstrengungen, Unterentwicklung und Armut effektiv zu bekämpfen, zeigen die Fakten, daß das sogenannte "Nord-Süd-Gefälle" immer noch besteht und sogar zunimmt. "Die Schere zwischen den armen Ländern des Südens und den reichen des Nordens hat sich weiter geöffnet. Aus diesem Grund leitete die Generalversammlung 1987 einen *Reformprozeß* ein, der alle operativen Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen umfassen soll. Die Reformbestrebungen zielen dabei primär auf eine effektivere Koordination der Aktivitäten und eine massive, kontinuierliche und vorhersehbare Zunahme der Mittel" (Wimmer 1993: S. 83).

Auf der Welt besteht eine stark ausgeprägte Kluft zwischen den entwickelten und den sich entwickelnden Ländern. Die Internationale Entwicklungshilfe setzt sich dafür ein, diese Kluft zu überbrücken. Zur Zielsetzung der Internationalen Entwicklungshilfe zählt die Förderung der sozialen Gerechtigkeit, die Leistungsfähigkeit der Produktion, ein höherer Beschäftigungsgrad, Einkommenssicherheit, Verbesserungen im Erziehungs-, Gesundheits- und Ernährungswesen sowie im Wohnungsbau und in der Sozialfürsorge (vgl. Infodienst UNO 1974: S. 36).

1948 wurde ohne Gegenstimmen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von der Menschenrechtskommission verabschiedet. Freiheits-, Gleichheits-, staatsbürgerliche und soziale Rechte sind Inhalt dieser Konvention.

Ein neuer Aufgabenbereich der Vereinten Nationen rückt seit kurzem in den Mittelpunkt und wird auch noch in naher Zukunft vermehrt Aufmerksamkeit beanspruchen: der globale Umweltschutz.

4.4 Die ständigen Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen

Im Gegensatz zu den Sonderorganisationen sind die ständigen Hilfsorganisationen von den Vereinten Nationen gegründet worden. Sie sind finanziell auf die Vereinten Nationen und auf freiwillige Spendengelder angewiesen. Sie besitzen keine eigenen Mitglieder.

4.4.1 Das Weltkinderhilfswerk (UNICEF)

Im Dezember 1946 gründete die Generalversammlung eines ihrer ersten Nebenorgane: UNICEF (United Nations Children's Fund). Ursprünglich sollte UNICEF als vorübergehende Einrichtung die Not der Kinder in den vom Zweiten Weltkrieg zerstörten Ländern Europas und Asiens bekämpfen. Anfang der 50er Jahre entschied die Generalversammlung, UNICEF als ständiges Nebenorgan der Vereinten Nationen zu konstituieren. Der Arbeitsschwerpunkt des Fonds richtet sich seitdem auf die Kinder der Dritten Welt (vgl. u.a. Hüfner 1991: S. 153; vgl. Gaspary 1982: S. 91f.; Andersen/Woyke 1985: S. 84).

Die Hauptaufgabe ist die Verbesserung der Lebensbedingungen der Kinder. Maßnahmen im Bereich der Gesundheit, wie beispielsweise Schutzimpfungen, Bekämpfung von Massenkrankheiten, medizinische Versorgung usw., der Hygiene und Wasserversorgung, der Ernährung, der Bildung und Ausbildung, der Familien- und Kinderfürsorge, der Arbeitsplatzschaffungen für Jugendlichen und der Notstandshilfe bei Naturkatastrophen und Bürgerkriegen gelten heute als fester Bestandteil der Arbeit der UNICEF (vgl. Gaspary 1982: S. 91-95; Hüfner 1991: S. 153).

4.4.2 Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)

Mit der Resolution vom 03.12.1949 entschied die Generalversammlung als Nachfolger der International Refugee Organization (IRO), einen Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees/UNHCR) zu ernennen, um auch weiterhin die Interessen der Flüchtlinge zu wahren (vgl. Andersen/Woyke 1985: S. 83).

Die zwei wesentlichen Aufgaben bestehen in der internationalen Rechtsschutzabsicherung der Flüchtlinge sowie in der dauerhaften Problemlösung für das Aufkommen von Flüchtlingen selbst. Die Funktion des rechtlichen Schutzes der Flüchtlinge beruht auf einer im Jahre 1951 erlassenen Flüchtlingskonvention sowie und Zusatzprotokoll von 1967. Zu einer dauerhaften Lösung der Probleme der Flüchtlinge unternimmt der UNHCR zahlreiche Hilfsprogramme zur Integration, Umsiedelung oder freiwilligen Repatriierung der Flüchtlinge (vgl. Hüfner 1991: S. 150; vgl. Gaspary 1982: S. 107).

4.4.3 Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)

Das Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme) entstand aus der Fusion von EPTA (Erweitertes Programm für Technische Hilfe) und dem Sonderfonds der Vereinten Nationen. 1965 startete das UNDP mit dem Ziel der Förderung der Entwicklungsländer. Dabei sollen vor allem die Sektoren Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, Industrie, natürliche Ressourcen, Verkehrs- und Kommunikationswesen, Wissenschaft und Technologie, Gesundheitswesen, Bildungswesen sowie allgemeine Entwicklungsthemen Schwerpunkt der Arbeit des UNDP (vgl. Hüfner/Naumann 1985: S. 81). Dabei dienen die vom UNDP geförderten Vorinvestitions- und technischen Hilfeprojekte zwei allgemeinen, eng zusammenhängenden Zwecken:

1. Hilfe für Länder mit geringem Volkseinkommen und Schaffung günstiger Bedingungen, um Entwicklungskapital aus einheimischen und ausländischen Quellen zu aktivieren;
2. Schaffung von Voraussetzungen, daß dieses Investitionskapital sowie andere ökonomische und humanitäre Hilfsquellen voll genutzt werden (vgl. Infodienst UNO 1974: S. 40).

Die Aktivitäten des UNDP werden durch freiwillige Beiträge finanziert, die sowohl die materielle Absicherung der Projekte des UNDP selbst, als auch die der sechs rechtlich eigenständigen Sonderfonds unter der UNDP-Verwaltung abdecken. Dazu zählt das *Büro der Vereinten Nationen für die Sudan-Sahel-Region* (UNSO), der *Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau* (UNIFEM), das *Entwicklungshelferprogramm der Vereinten Nationen* (UNV), der *Fonds der Vereinten Nationen für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung* (UNFSTD), der *Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen* (UNCDF) sowie der *Revolvierende Fonds der Vereinten Nationen für die Exploration natürlicher Ressourcen* (UNRFNRE) (vgl. Hüfner 1991: S. 135 f.).

4.4.4 Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA)

Die Hauptaufgabe der 1960 gegründeten UNFPA (United Nations Fund for Population Activities) ist die Bereitstellung finanzieller Mittel für Maßnahmen auf dem Gebiet der Bevölkerungs- und Familienplanung. Aufklärungs-, Informations- und Ausbildungsprogramme, Sonderprogramme für Frauen, Maßnahmen der medizinischen Versorgung, die Errichtung von Dokumentationszentren sowie die Veranstaltung internationaler Konferenzen zu Bevölkerungsfragen sind Schwerpunkte des UNFPA, wobei die Durchführung der Programme und der von ihm finanzierten Projekten zu zwei Dritteln anderen Organisationen und Organen obliegt, u.a. die UNDP, UNICEF, UNESCO, WHO, FAO und ILO (vgl. Hüfner 1991: S. 148; vgl. Gasparly 1982: S. 109).

4.4.5 Die Welthandelskonferenz (UNCTAD)

Im Januar 1965 beschlossen die Vereinten Nationen, die Welthandelskonferenz (United Nations Conference on Trade and Development) als ein ständiges Organ der UN-Vollversammlung zu konstituieren. Zu den Aufgabenbereichen der UNCTAD zählen die Förderung des internationalen Handels, vor allem im Hinblick auf die Beschleunigung der wirtschaftliche Entwicklung, die Formulierung von Grundsätze und Richtlinien für den internationalen Handel und die damit verbundenen Fragen der Wirtschaftsentwicklung sowie die Ausarbeitung der Vorschläge für deren Anwendung. Zusätzlich soll die UNCTAD die Tätigkeit anderer UN-Institutionen im Bereich des internationalen Handels und der wirtschaftlichen Entwicklung koordinieren. Sie steht somit als Zentrum für die Harmonisierung des Handels und der damit verbundenen Entwicklungspolitik von Regierungen und regionalen Wirtschaftsgruppierungen zur Verfügung (Hüfner 1982: S. 103f.).

4.4.6 Das Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Soziale Entwicklung (UNRISD)

1963 wurde diese autonome Einrichtung gegründet. Die Hauptaufgabe liegt in der Durchführung von Forschungsprogrammen sozio-ökonomischer Entwicklungsprobleme. Schwerpunkte sind Projekte über soziale Folgen der Wirtschaftskrise der Entwicklungsländer, über Probleme der Ernährungspolitik und über die soziale Situation von Flüchtlingen in der Dritten Welt (vgl. Hüfner 1991: 116 f.).

4.4.7 Das Internationale Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau (INSTRAW)

1979 begann dieses autonome Forschungsinstitut seine Arbeit mit der Zielsetzung, die Stellung der Frauen mittels Forschung, Ausbildung und Informationssammlung und -verarbeitung zu fördern. "Thematischer Schwerpunkt der Arbeit ist dabei die Rolle der Frau im Entwicklungsprozeß" (Hüfner 1991: S. 127).

4.4.8 Der Internationale Suchtstoffkontrollrat (INCB) und der Suchtstoff-Fonds (UNFDAC)

Der INCB nahm 1968 seine Arbeit auf. Die Hauptaufgabe ist, die Einhaltung der von den Vereinten Nationen verabschiedeten Drogenkonventionen (1961 Suchtstoffkonvention, 1971 Konvention über psychotrope Substanzen, 1972 Protokoll zur Ergänzung der Suchtstoffkonvention und 1988 Konvention gegen den illegalen Handel mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen) durch die

Regierungen der einzelnen Mitgliedsländer zu überprüfen. Weiterhin ist der INCB mit der Überwachung des legalen Handels psychotroper Substanzen beauftragt (vgl. Hüfner 1991: S. 126).

Der UNFDAC hingegen "fördert Maßnahmen zur Analyse, Erfassung und Mißbrauchsbekämpfung bei Rauschgiften und psychotropen Substanzen. Zunehmende Bedeutung kommt der Förderung von Entwicklungsprogrammen zur Erschließung alternativer Einkommensquellen in Rauschgifthanbaugebieten der Entwicklungsländer zu" (Gasparý 1982: S. 109).

4.5 Die Sonderorganisationen und deren sozialpolitische Ansätze

Bereits in der ersten Gründungsphase der Vereinten Nationen verständigten sich die Großmächte darauf, daß sich die UNO zur Steigerung der weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit auch auf bereits gegründete autonome internationale Organisationen stützen sollte. In der UN-Satzung wurde dieser Grundsatz festgeschrieben. Gleichzeitig sollten damit die Nachteile einer schwerfälligen und unübersichtlichen 'Superorganisation' vermieden werden (Unser 1985: S. 113).

Im Gegensatz zu den Nebenorganen der Vereinten Nationen bestehen ihre Sonderorgane eigenständig, mit einem eigenen Mitgliederstamm, der mit dem der Vereinten Nationen nicht unbedingt gleich sein muß. Ihre Finanzierung ist unabhängig von der der Vereinten Nationen. Im folgenden sollen diejenigen Sonderorganisationen beschrieben werden, die sozialpolitische Themen als Schwerpunkt ihrer Tätigkeit sehen. Die Internationale Arbeitsorganisation, die auch eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen ist, wird hierbei nicht mehr explizit aufgeführt.

4.5.1 Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO)

1945 wurde die Organisation für Ernährung und Landwirtschaft gegründet, die 1946 eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen wurde. Der Schwerpunkt der FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations) ist der Kampf gegen Unterernährung, Fehlernährung und Armut in der Welt. Der Ernährungs- und Lebensstandard soll erhöht werden, die Produktivität in Land- und Forstwirtschaft sowie in der Fischerei soll gesteigert und die Verteilungssysteme für sämtliche Nahrungsmittel verbessert werden. Die zahlreichen Entwicklungsprojekte der FAO lassen sich vor allem auf dem afrikanischen Kontinent finden (vgl. u.a. Wimmer 1993: S. 44ff.; vgl. Unser 1985, S. 122ff.; Infodienst UNO 1974: S. 75f.; vgl. Woyke 1985: S. 16ff.; vgl. Gasparý 1982: S. 105f.).

4.5.2 Die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)

Hauptziel der 1945 gegründeten UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) ist die Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur. Primäres Ziel im Bereich der Erziehung ist der Abbau des Analphabetentums in der Dritten Welt (vgl. Unser 1985: S. 132ff.; vgl. Woyke 1985: S. 87; vgl. Gaspary 1982: S. 107).

4.5.3 Die Weltgesundheitsorganisation (WHO)

Schwerpunkt der 1948 gegründeten WHO (World Health Organization) ist es, den Gesundheitszustand der Menschen in aller Welt zu verbessern, mittels dreier Einrichtungen. Zum einen unterhält die WHO ein globales Gesundheits- bzw. Krankheitswarnsystem zur Früherkennung und Begrenzung des Auftretens von Seuchen und Epidemien. Zum anderen leistet die WHO vor Ort Maßnahmen; vor allem in den Dritt-Welt-Ländern. Die Forschung und der Austausch wissenschaftlicher Kenntnisse stellen schließlich den dritten Schwerpunkt der WHO dar (vgl. u.a. Infodienst UNO 1974: S. 77f.; vgl. Unser 1985: S. 138ff.; vgl. Woyke 1985: S. 99)

4.5.4 Die Weltbankgruppe

Die Weltbankgruppe besteht aus der *Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (Weltbank - 1945) und deren Ergänzungsorganisationen, der *Internationalen Entwicklungsorganisation* (International Development Association/IDA - 1960), der *Internationalen Finanzkorporation* (International Finance Corporation/IFC - 1956) und die *Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur* (MIGA - 1988 keine Sonderorganisation der UNO). Ziel der Weltbankgruppe ist die Förderung des Wirtschaftswachstums und die Strukturanpassung im Zeichen der Schuldenkrise (vgl. Wimmer 1993: S. 55ff.; vgl. Infodienst UNO 1974: S. 78ff.; vgl. Unser 1985: S. 147ff.)

Während die Weltbankgruppe noch bis vor 30 Jahren in erster Linie "gigantische, sozial und umweltpolitisch heftig umstrittene Infrastrukturprojekte im Elektrizitäts- (z.B. Stauseen) und Transportsektor [finanzierte], ist das Kreditinstitut danach allmählich von der Politik der reinen Wachstumssteigerung abgegangen. Im Rahmen der "Armutsbekämpfungsstrategie" wurde die Darlehenspolitik diversifiziert und die Darlehen verstärkt den bis dahin vernachlässigten Sektoren wie Landwirtschaft, Erziehung oder Bevölkerungspolitik zugeleitet" (Wimmer 1993: S. 57; vgl. Gaspary 1982: S. 96f.).

4.5.5 Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)

Mit der Gründung im Jahre 1977 wurde der IFAD (International Fund for Agricultural Development) gleichzeitig zur Sonderorganisation der UNO: Er läßt sich als das internationale Kreditinstitut für Entwicklungsländer bezeichnen. Ziel dieses Fonds ist es, weitere Mittel zu aktivieren, um diese in der Nahrungsmittelproduktion der ärmsten Länder einzusetzen (vgl. Gaspary 1982: S. 108).

4.5.6 Die Organisation für Industrielle Entwicklung (UNIDO)

Die 1966 gegründete UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) wurde 1985 Sonderorganisation der UNO. Diese Einrichtung geht zurück auf eine Forderung der Entwicklungsländer, die industrielle Entwicklung in der Dritten Welt zu beschleunigen. Industrielle Infrastrukturen werden vor Ort aufgebaut, Maschinen, Werkzeuge und Rohstoffe zur Verfügung gestellt, wobei die finanziellen Mittel der UNIDO allerdings sehr gering sind (vgl. Wimmer 1993: S. 69f.; vgl. Unser 1985: S. 173ff.).

4.6 Probleme internationaler Sozialpolitik

Das eine weltweite Sozialpolitik notwendig ist, steht schon lange nicht mehr zur Diskussion. Auch die Bemühungen sozialpolitischer Maßnahmen sind unverkennbar. Problematisch wirkt sich jedoch die Definition des Zuständigkeitsbereiches und der Finanzierungsfrage aus: das nationale (Nutzen-) Kalkül ist in der Regel weitaus größer als ein - wie auch immer definiertes - weltweites Allgemeininteresse" (Hauff 1982: S. 12). Des weiteren stellt sich die Frage nach der Kompetenz und den Sanktionsmöglichkeiten, die eine internationale Sozialpolitik hat. Zugleich kommt es im Rahmen der internationalen Sozialpolitik in der Regel oft erst zu konkreten Maßnahmen, wenn der Notstand bereits vorhanden ist. "Die Aktivitäten internationaler Sozialpolitik stehen somit häufig in Relation zum Zwang, ein bestimmtes Anliegen voranzutreiben, wodurch der reaktive Charakter internationaler Sozialpolitik deutlich wird" (Hauff 1982: S. 12).

5. Abschließende Betrachtung der verschiedenen Sozialpolitiken

5.1 Entstehung/historische Entwicklung

Die bundesdeutsche Sozialpolitik entwickelte sich in einem 150 Jahre andauernden Prozeß aus den Umwälzungen durch die industrielle Revolution über eine Arbeitnehmerschutzpolitik bis hin zu ihrer heutigen Form, in der sie nahezu alle Aspekte modernen politischen Lebens berührt. Deutsche Sozialpolitik umfaßt heute nicht nur Aufgabengebiete des Arbeitnehmerschutzes, sondern reicht bis zur Familien-, Jugend- und Altenpolitik, die mit den ursprünglichen Inhalten deutscher Sozialpolitik nur noch entfernt verwandt sind.

Die Sozialpolitik der supranationalen Institution EU resultiert aus dem europäischen Einigungsprozeß, der auf der Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums beruht. Dementsprechend sind auch die meisten Inhalte europäischer Sozialpolitik stark ökonomisch geprägt. Die Sozialpolitik ist auf supranationaler Ebene nach wie vor ein ‘Stiefkind’. So existiert zwar schon lange die Einsicht, daß eine Sozialpolitik auf Gemeinschaftsebene notwendig ist für die Durchsetzung ökonomischer Zielsetzungen, konkrete und umfassende Rechtsgrundlagen fehlen jedoch immer noch. Sicherlich liegt es nicht nur an der vorhandenen oder nicht vorhandenen Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten (z.B. Großbritannien), Sozialpolitik als eigenständigen und mindestens gleichberechtigten Politikbereich einzuführen. Auch nationale Traditionen der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten stehen einer einheitlichen Sozialpolitik auf europäischer Ebene im Wege. Es besteht weiterhin politisches und organisatorisches Interesse, die jeweiligen nationalen Strukturen beizubehalten, was sich insbesondere im System der Sozialleistungen und deren Finanzierung zeigt. Die supranationale Sozialpolitik gibt es, der Bedeutung ihres Terminus entsprechend, noch nicht.

Die internationale Sozialpolitik war, “analog zur nationalen Sozialpolitik wie sie in vielen europäischen Ländern im 19. Jahrhundert ausgerichtet war”, mit ihren Vorstellungen und Forderungen “eine Reaktion bzw. Antwort auf die zu dieser Zeit sehr ausgeprägten kapitalistischen Strukturen. Entsprechend orientierte sie sich an der Situation und den Belangen der Arbeiter. Die Intention ihrer Begründer war, eine Arbeitsschutzpolitik auf internationaler Ebene zu verwirklichen” (Hauff 1982: S. 5). Diese Überlegung führte zu zahlreichen Abkommen und internationale Vereinigungen. Die bedeutendste, jedoch erst Anfang des 20. Jahrhunderts gegründete Institution, ist die Internationale Arbeitsorganisation (IAO/ILO). Weit weniger ausgeglichen, als es die Sozialleistungssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, sind die

sozialen Leistungen weltweit. Besonders drastisch ist die Situation in den Dritt-Welt-Länder und in den sog. Schwellenländern, wo die einzigen sozialen Leistungen oft nur aus karitativ, durch die Entwicklungshilfe finanzierten, Einrichtungen bestehen.

Die wichtigste internationale Institution, die sich weitgreifende sozialpolitische Aufgaben gestellt hat, sind die Vereinten Nationen, die 1945 aus dem Völkerbund hervorging. Die Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit war der Anlaß, aus dem die UNO gegründet wurde.

5.2 Motivation

Das Bedürfnis, bestimmte soziale Fragestellungen zwischenstaatlich zu regeln, ist, wie bereits erwähnt, so alt wie die Sozialpolitik als solche. Ausschlaggebend dafür war die zunehmende Beschäftigung der Ausländer in der Zeit der Industrialisierung in bestimmten Wirtschaftsbereichen (Straßen- und Eisenbahnbau usw.). Der Versuch, innerstaatliche Regelungen so zu gestalten, daß zwischenstaatliche Maßnahmen überflüssig wurden, erwies sich als unzulänglich und unpraktikabel (vgl. Kaupper 1982: S. 39).

Die wachsende Internationalisierung der Arbeitsmärkte und der Arbeitsteilung sowie das bestehende globale ökonomische und soziale Gefälle sind Komponenten einer zwischenstaatlichen Sozialpolitik. Ihre Zielsetzung liegt in erster Linie in der Regelung sozialpolitischer Abkommen und Maßnahmen zwischen zwei oder mehr Staaten. Analog zu den nationalen Sozialpolitiken, die besonders sozial schwache oder schutzbedürftige Gruppen der Gesellschaft zum Objekt haben, soll die internationale Sozialpolitik "im Interesse aller Völker die Lage der wirtschaftlich schwachen, schutzbedürftigen, gefährdeten oder weniger entwickelten Nationen bzw. einzelner Gruppen der internationalen Gemeinschaft verbessern oder sie vor einer Schlechterstellung bewahren"(Hauff 1982, S. 3 f.).

Allen sozialpolitischen Unterfangen ist demnach ihr Ursprung gleich: sie stammen vom humanitären Gedanken der Aufhebung menschlichen Leids ab, das aus der ungleichen Verteilung von Ressourcen und Kapital resultiert.

5.3 Zielsetzung

Die wichtigste Gemeinsamkeit zwischen nationaler, supra- und internationaler Sozialpolitik liegt in ihrer Zielsetzung. Die verschiedenen Sozialpolitiken trachten immer nach einem Ausgleich des sozialen Gefälles der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Während sich soziale Aufgaben auf nationaler Ebene mit der Verbesserung der Chancengleichheit benachteiligter Bevölkerungsschichten befassen, so ist im supra- und internationalen Bereich die Melioration der Lage der Bewohner ganzer Regionen, Länder und Erdteile Gegenstand sozialpolitischer Aktivitäten. Die Zielsetzung bleibt also stets gleich; lediglich der geographische Einzugsbereich differiert.

5.4 Aufgaben/Personenkreis

Die Aufgaben und die von den nationalen Sozialpolitiken angesprochenen Personenkreise ergeben sich u.a. auch aus der geographischen Situation. Die Verbesserung der Lebensumstände sozial Benachteiligter und eine soziale Integration benachteiligter Gruppen durch die Sicherung und Erhöhung der materiellen Freiheit für alle sowie die Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit und die Sicherung des inneren Friedens einer Gesellschaft sind die Hauptanliegen nationaler Sozialpolitik. Dementsprechend richtet sich der Adressatenkreis (abgesehen von überstaatlichen Hilfen wie beispielsweise die Entwicklungshilfe) in erster Linie auf Mitglieder der eigenen Gesellschaft. Es gibt konkrete Maßnahmen, die jeder Angehörige dieser Gruppe, in Anspruch nehmen kann. Gesundheitswahrung, die Herstellung, Sicherung und Verbesserung der Berufs- und Erwerbsfähigkeit, die soziale Gerechtigkeit, die Herstellung der sozialen Sicherheit und der Ausgleich von Einkommens- und Vermögensunterschieden sind dabei die Schwerpunkte.

Die Hauptaufgaben der Sozialpolitik der Europäischen Union liegen in der Beseitigung regionaler und struktureller Arbeitslosigkeit und Armut, in der Einbindung von Problemgruppen wie Jugendliche, Frauen und Behinderte in die Arbeitswelt und in der sozialpolitischen Gleichstellung von Wanderarbeitern durch eine Harmonisierung des Sozialversicherungsprinzips. Die Adressaten sind die Bürger der Mitgliedstaaten. Deutlich wird dabei, daß sozialpolitische Maßnahmen zum Teil diejenigen der nationalstaatlichen ergänzen. Gleichzeitig sind jedoch vor allem auch die sozialen Bereiche betroffen, die durch das immer weiter zusammenwachsende Europa entstehen und/oder an Bedeutung zunehmen (beispielsweise die Situation der Wanderarbeitnehmer).

Die Vereinten Nationen richten ihre sozialpolitische Aktivitäten hauptsächlich gegen die ungerechte Verteilung von Lebenschancen auf der Welt (vgl. Abb. 13), die oftmals ausschlaggebend für kriegerische Auseinandersetzungen ist. Ihre Sozialpolitik, die ja größtenteils als Entwicklungshilfe oder Entwicklungspolitik angesehen werden muß, kann also auch als Prävention gegen politische Aggression verstanden werden.

Abb. 13: Nord-Südgefälle anhand des Pro-Kopf-Einkommens (1989)

Quelle: Deichmann 1994: S. 103

Die Zielgruppe, die die Vereinten Nationen ansprechen, ist die gesamte Weltbevölkerung. Die Probleme der internationalen Sozialpolitik sind demnach auch von globaler Natur. Die Bevölkerungsexplosion, das Flüchtlingsproblem, Hunger und Armut, Kriege und hohe Verschuldungen sind Bereiche, die die internationale Sozialpolitik betreffen.

5.5 Organisationsstruktur/Institutionalisierung

Eine weitere Gemeinsamkeit der verschiedenen Sozialpolitiken liegt in ihrer Organisationsstruktur. Sozialpolitik bedeutet generell institutionalisierte Hilfe, die sich von nichtinstitutionalisierter Unterstützung wie beispielsweise Nachbarschaftshilfe oder Nächstenliebe darin unterscheidet, daß die Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme durch Gesetze, Erlasse oder Verordnungen festgeschrieben sind.

Ein großer Unterschied besteht jedoch im Aufbau der jeweiligen Organisationsstruktur begründet. Während auf nationaler Ebene eine strenge Organisation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, wie auch zwischen den einzelnen Trägern der Sozialpolitik herrscht, so ist auf supra- und internationaler Basis die Sozialpolitik weniger konkret geregelt. Sowohl EU als auch UNO besitzen eine Vielzahl von Gremien, Ausschüssen und Sonderorganisationen, die mehr oder weniger sozialpolitisch relevante Aufgabengebiete zu ihrem Inhalt haben. Oftmals sind diese auch mit anderen (z. B. ökonomischen) Aufgaben gepaart, wie im Wirtschafts- und Sozialrat der UNO oder im Wirtschafts- und Sozialausschuß der EU.

Zwischenstaatliche Gebilde wie EU und UNO besitzen zwar Einrichtungen vergleichbar mit der staatlichen Legislative, Exekutive und Judikative, jedoch sind ihre Befugnisse im Vergleich mit denen der nationalstaatlichen Gewalten gering. Im Gegensatz zur UNO besitzt die EU jedoch die Komponente der Supranationalität, d.h., die EU ist berechtigt, in bestimmten, ihr überlassenen Bereichen, nationales Recht brechende Gesetze zu erlassen. Die Übertragung sozialpolitischer Kompetenzen ist, wie bereits ausführlich geschildert, äußerst dürftig.

Diese zwischenstaatliche Organisationsform bringt eine Reihe weiterer Probleme mit sich, die auf den einzelnen Mitgliedsstaat nicht zutreffen. Diese Schwierigkeiten zeigen sich in der Finanzierung, bei ideologischen Differenzen (wie sie lange Zeit in der UNO zwischen Ost und West vorherrschten) und bei der Abtretung nationaler Kompetenzen an die überstaatliche Organisation. Daher bedeutet zwischenstaatliche Politik und natürlich auch Sozialpolitik oftmals nicht mehr als eine Einigung auf den geringsten Nenner.

5.6 Finanzierung

Aber nicht nur Zielsetzung, Ursprung und Organisationsstruktur der Sozialpolitiken sind gleich, sondern auch das große Problem dem sie sich heute gegenüber sehen: die Finanzierung. Sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene sind die Mittel für sozialpolitische Aufwendungen (ohne die die Sozialpolitik nicht möglich ist) knapp. Jüngstes Beispiel dafür ist die Finanzierungskrise der UNO, aber auch die beständigen Konflikte um die Beitragszahlungen der EU in Verbindung mit der Verwendung der Mittel oder die parteipolitisch geprägten Haushaltsdebatten im deutschen Bundestag und -rat.

Während bei den nationalstaatlichen Einrichtungen die Finanzierung direkt (durch Versicherungsbeiträge) und teilweise indirekt (über Steuerzuschüsse) von den Bürgern geleistet wird, und sie damit ihr Recht auf den Anspruch erwerben, liegen die Finanzquellen der Sozialpolitik der Europäischen Union in der Hand der Politiker und der Haushaltslage. Das Budget der Vereinten Nationen ist angewiesen auf die Pflichtbeiträge der Mitglieder. Zusätzlich leisten diese nach eigenem Gutdünken freiwillige Zahlungen an Sonder- und Hilfsorgane. Des weiteren erhalten bestimmte Projekte und Einrichtungen Spendengelder (z.B. UNICEF).

Literatur

- Adamy, Wilhelm: Europäische Sozialpolitik - Eine Zwischenbilanz. In: Arbeit und Sozialpolitik, H. 3-4, 1994. S. 10-14.
- Andersen, Uwe; Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Organisationen. Opladen 1985 (= UTB für Wissenschaft: Uni-Taschenbücher; 1299).
- Beutler, Brengt u.a.: Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik - 2., neubearb. Aufl., Baden-Baden 1982.
- Böhme, Helmut; Alois Peressin (Hrsg.): Sozialraum Europa. Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes. Frankfurt a.M. 1990 (= Sozialökonomische Schriften; 3).
- Böttcher, Winfried (Hrsg.): Soziales Europa 1993 - Noch eine Illusion. Ein Arbeitsbuch. Baden-Baden 1990.
- Bohling, Wolfgang: Die sozialpolitischen Recht der Europäischen Sozialcharta (ESC). Ein Beitrag zur Entwicklung sozialer Grundrechte. In: Michael v. Hauff; Brigitte Pfister-Gaspary (Hrsg.): Internationale Sozialpolitik. Stuttgart 1982. S.17-37.
- Borchardt, Klaus-Dieter: Das ABC des Gemeinschaftsrechts. 4. Ausg., Luxemburg 1994.
- Borchardt, Klaus-Dieter: Die Europäische Einigung. Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union. 4. Ausg., Luxemburg 1995.
- Bretz, Alexander: Die Europäische Gemeinschaft. Aufbau, Institutionen, Verfahren. 2. Aufl. Frankfurt 1991.
- Brückner, Michael; Roland Maier; Andrea Przyklenk: Der Europa Ploetz. Basiswissen über das Europa von heute. Freiburg, Würzburg 1993.
- Bunz, Axel R.; Uwe Roth: EU-Kommunal. Handbuch zu europäischen Themen für Kommunalpolitiker und lokale Medien. 2., neubearb. u. erw. Aufl., Bonn 1992.

Däubler, Wolfgang: Soziale Mindeststandards in der EG - eine realistische Perspektive? In: Rolf Birk (Hrsg.): Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes. Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Hamburg, vom 19.-21. Oktober 1989. Baden-Baden 1990 (= Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.; 27). S. 49-71.

Deichmann, Carl: Kurswissen Internationale Beziehungen. 2., aktual. Aufl., Stuttgart, Dresden 1994.

Ebert, T.; J. Egert: Sozialpolitik. In: Dieter Kreft, Ingrid Mielenz (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. 3. Aufl. Weinheim, Basel 1988. S. 517 - 521.

Engel, Christian: Sozialpolitik. In: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wesselt (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn 1991.

EU Informationen. Nr. 2 1994

Europa-Recht. Verträge und Erklärungen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Vertrag über die Europäische Union, Abkommen über gemeinsame Organe, Satzung des Europarates, Verfahrensordnungen, Menschenrechtskonvention, Einheitliche Europäische Akte, Europäischer Wirtschaftsraum, Europawahl-Gesetz, Europaabgeordnetengesetz. Textausgabe mit einer Einführung von Professor Dr. Ernst Steindorff und mit ausführlichem Sachverzeichnis. 13., neubearb. Aufl. München 1995.

Eurostat: Schnellberichte. Bevölkerung und soziale Bedingungen. Erhebliche Unterschiede beim Sozialschutz in Europa. H. 3, 1990.

Eurostat: Schnellberichte. Bevölkerung und soziale Bedingungen. Der Sozialschutz in Europa: die Entwicklung von 1980 bis 1989. H. 4, 1991.

Eurostat: Schnellberichte. Bevölkerung und soziale Bedingungen. Sozialschutz in der Europäischen Union. H. 5, 1994.

Eurostat: Schnellberichte. Regionen. Das BIP je Einwohner in den Regionen der Europäischen Union. H. 1, 1994.

Eurostat: Statistik kurzgefasst. Regionen. Das BIP je Einwohner in den Regionen der Europäischen Union H. 1, 1995.

Eurostat: Statistik kurzgefasst. Regionen. Pro-Kopf-BIP in den Regionen der Europäischen Union H. 1, 1996.

- Eurostat: Statistik kurzgefasst. Regionen. Die Arbeitslosigkeit in den Regionen der Europäischen Union im Jahre 1994. H. 2, 1995.
- Eurostat: Themenkreis 3. Bevölkerung und soziale Bedingungen. Reihe B. Konjunkturstatistiken. Arbeitslosigkeit. H. 5, 1995.
- Eurostat: Themenkreis 3. Bevölkerung und soziale Bedingungen. Reihe B. Konjunkturstatistiken. Arbeitslosigkeit. H. 2, 1996.
- Evers, Tilman (Hrsg.): Arbeits- und Sozialrecht im Europäischen Binnenmarkt. Hofgeismar 1990 (= Tagungsbeiträge aus der Arbeit der Evangelischen Akademie Hofgeismar; 282).
- Eynern, Gert v.: Internationale Arbeitsorganisation. In: Fritz Münch, Gert v. Eynern: Internationale Organisationen und Regionalpakte (ohne Europa-Organisationen). Köln, Opladen 1962 (= Die Wissenschaft von der Politik; 10). S. 39-52.
- Fontaine, Pascal: Europa in zehn Lektionen. 2. Ausg., Luxemburg 1995.
- Frerich, Johannes: Sozialpolitik. Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung, Probleme und Perspektiven der Sozialen Sicherung. München, Wien 1987 (= Oldenbourgs Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften).
- Gaspary, Udo: Die sozialpolitisch relevanten Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. In: Michael v. Hauff; Brigitte Pfister-Gaspary (Hrsg.): Internationale Sozialpolitik. Stuttgart 1982. S. 89 - 109.
- Haase, Winfrid: Die Internationale Arbeitsorganisation. Struktur und Wirkungsweise. In: Michael v. Hauff; Brigitte Pfister-Gaspary (Hrsg.): Internationale Sozialpolitik. Stuttgart 1982. S. 113-127.
- Harbrecht, Wolfgang: Die Europäische Gemeinschaft. 2., neubearb. u. erw. Aufl., Stuttgart, New York 1984 (= Uni-Taschenbücher; 746).
- Hauff, Michael v.: Gegenstand internationaler Sozialpolitik. In: Michael v. Hauff; Brigitte Pfister-Gaspary (Hrsg.): Internationale Sozialpolitik. Stuttgart 1982. S. 3-14.
- Hay, Richard: Die EG-Kommission und die Verwaltung der Gemeinschaft. Luxemburg 1989.

- Hentschel, Volker: Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880 - 1980. Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht. Frankfurt a.M. 1983 (= Neue Historische Bibliothek; 247).
- Hitzler, Gerhard (Schriftl.): Europahandbuch. Köln u.a. 1994.
- Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben, Dokumente. Eine Orientierungshilfe für Wissenschaftler, Lehrer und Studenten. Teil 1: Die Haupt- und Spezialorgane. 3. Aufl. Bonn 1991 (=DGVN-Texte; 40).
- Informationsdienst der Vereinten Nationen: Wissenswertes über die Vereinten Nationen. Genf 1974.
- Internationale Arbeitsorganisation: Dreissig Jahre Kampf für soziale Gerechtigkeit 1919 - 1949. Genf 1950.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Nationale Traditionen der Sozialpolitik und die Europäische Integration. In: Lothar Albertin (Hrsg.): Probleme und Perspektiven Europäischer Einigung. Köln 1986. S. 69-82.
- Kaupper, Helmut: Die zwischen- und überstaatliche Regelung über soziale Sicherheit. Entwicklung, Bedeutung und Gestaltung. In: Michael v. Hauff; Brigitte Pfister-Gaspary (Hrsg.): Internationale Sozialpolitik. Stuttgart 1982. S. 39-50.
- Ketelsen, Jörg Volker: Sozial- und Arbeitspolitik. In: Moritz Röttinger, Claudia Weyringer (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik im EG-Binnenmarkt. Wien 1991. S. 758-776.
- Kleinhenz, Gerhard: Die sozialpolitische Bedeutung der Verwirklichung des Binnenmarktes. In: Rolf Birk (Hrsg.): Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes. Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Hamburg, vom 19.-21. Oktober 1989. Baden-Baden 1990 (= Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.; 27). S. 9-28.
- Knipping, Franz: Que faire de l'Allemagne? Die französische Deutschlandpolitik 1945 - 1950. In: Franz Knipping; Ernst Weidenfeld (Hrsg.): Eine ungewöhnliche Geschichte. Deutschland - Frankreich seit 1870. Bonn 1988. S. 141-155.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften. Europäische Dokumentation 2/1978.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.): EG-Almanach 1992. Ansprechpartner, Informationsquellen, Datenbanken zu europäischen Themen in der Bundesrepublik Deutschland. 2., neubarb. u. erw. Aufl., Bonn 1992a.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: "EG-Kommunal" - Handbuch zu europäischen Themen für Kommunalpolitiker und lokale Medien. 2. neubearb. Aufl., Bonn 1992b.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Soziale Sicherheit in Europa. 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Organe und Institutionen der Europäischen Union. Luxemburg 1995.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Eine Reise durch Europa. Luxemburg 1994
- Krätschell, Hermann; Günter Renner: Die Europäische Gemeinschaft. München 1986.
- Lampert, Heinz: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin u.a. 1985.
- Läufer, Thomas: Gerichtshof der EG. In: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wesselt (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn 1991. S. 217 - 220.
- Lichtenberg, Hagen (Hrsg.): Sozialpolitik in der EG. Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Augsburg vom 18.-20. Oktober 1984. Baden-Baden 1986 (= Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.; 23).
- Masberg, Dieter; Peter Pintz: Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft. In: Michael v. Hauff, Brigitte Pfister-Gaspary (Hrsg.): Internationale Sozialpolitik. Stuttgart 1982. S. 51-74.
- Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union. Köln 1994.
- v. Nell-Breuning, O.: Baugesetz der Gesellschaft. Freiburg 1968.
- Neumann, Lothar F.; Klaus Schaper: Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl., 1984 (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung; Bd. 176).

- Noël, Émile: Die Organe der Europäischen Gemeinschaft. Luxemburg 1993.
- Pallarz, Karl-Heinz: Der Europäische Binnenmarkt. Entwicklungen und Chancen. Stuttgart, Dresden 1991.
- Pfaffenberger, Hans: Auswirkungen der EG-isierung für Sozialpolitik und Sozialarbeit/Sozialpädagogik. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 2/1990. S. 36 - 44.
- Pfaffenberger, Hans: Die sozialstaatlichen Veränderungen im EG- isierungsprozess: Akteure und Betroffene. In: Karl August Chassé, Anke Drygala, Anne Schmidt-Noerr (Hrsg.): Randgruppen 2000. Analysen zu Randgruppen und zur Randgruppenarbeit. Bielefeld 1992a. S. 65 - 78.
- Pfaffenberger, Hans: Der EG-Binnenmarkt und seine Folgen für Sozialpolitik und Sozialpädagogik/Sozialarbeit. In: Rudolph Bauer (Hrsg.): Sozialpolitik in deutscher und europäischer Sicht. Rolle und Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege zwischen EG-Binnenmarkt und Beitrittsländer. Weinheim 1992b. S. 9 - 24.
- Pfaffenberger, Hans: Zeitgeschichtliche Abläufe und Entwicklungen der internationalen Dimension der deutschen Sozialpädagogik/Sozialarbeit. In: Franz Hamburger (Hrsg.): Innovation durch Grenzüberschreitung. Rheinfelden, Berlin 1994 (= Gesellschaft, Erziehung und Bildung; 35: Studien zur vergleichenden Sozialpädagogik und internationalen Sozialarbeit; 8). S. 7 - 19.
- Pfaffenberger, Hans: Die EG - auf dem Weg zum Sozialstaat. In: Heidelberger Club für Wirtschaft und Kultur e.V. (Hrsg.): Sozialfall Sozialstaat. Wie sicher ist unsere soziale Sicherung? Münster, Hamburg 1996. S. 164 - 170.
- Pitschas, Rainer: Soziale Integration Europas durch Institutionenentwicklung: Die EG auf dem Weg zum Europäischen Sozialstaat. In: Detlef Merten, Rainer Pitschas (Hrsg.): Der europäische Sozialstaat und seine Institutionen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1991 des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin 1993 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer; 109).
- Platzer, Hans-Wolfgang: Lernprozeß Europa. Die EG und die neue europäische Ordnung. Eine Einführung. Bonn 1992a. (= Reihe Praktische Demokratie).

Platzer, Hans-Wolfgang Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes - Auf dem Weg zur Europäischen Sozialunion? In: Institut für Europäische Politik (Hrsg.): Von der EG zur Europäischen Union. Arbeitshilfen für die politische Bildung. 1992b. S. 43-92.

Preller, L.: Sozialpolitik in der Weimarer Republik. Düsseldorf 1978.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Europa. Chronik - Probleme - Ziele - Partner - Praxen - Gemeinschaften - Organe - Politik - Finanzen - Landwirtschaft - Dritte Welt - Währung - Handel. 9. Aufl., Bonn 1986.

Presse- und Informationsabteilung: Der Europarat. Eine zusammenfassende Darstellung. Straßburg 1982.

Renner, Günter; Peter Czada: Vom Binnenmarkt zur Europäischen Union. Arbeitsbuch für Schule und Erwachsenenbildung. Bühl 1992.

Rink, Steffen: Stichwort Sozialstaat. München 1994 (= Heyne Sachbuch 19/4056).

Ritter, Gerhard A.: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München 1989.

Salowsky, Heinz: Allgemeiner Überblick über die System der sozialen Sicherung in der EG. In: Personal. Europa-Report '90. 1990. S. 24-30.

Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen 1988 (= Grundwissen Politik; 2)

Schraepfer, Hans-Albrecht: Das System der Vereinten Nationen. In: Taschenbuch der Internationalen Organisationen. Daten, Aufbau, Ziele, Entstehung und Mitglieder der wichtigsten Europäischen und Internationalen Zusammenschlüsse. München 1994. S. 1-158.

Schulze, Thomas: Die erste Phase der Europäischen Sozialpolitik. In: Peter Ermer u.a.: Soziale Politik im EG-Binnenmarkt. Bisherige Entwicklung und zukünftige Entwicklungschancen. Regensburg 1990 (= Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik; 12) S. 6-12.

Schulze, Thomas: Die zweite Phase der Europäischen Sozialpolitik. In: Peter Ermer u.a.: Soziale Politik im EG-Binnenmarkt. Bisherige Entwicklung und zukünftige Entwicklungschancen. Regensburg 1990 (= Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik; 12) S. 13-22.

Soziales Europa, H. 2, 1993

Spröte, Wolfgang; Harry Wünsche (Leitg.): Die ökonomischen Organe und Organisationen der Vereinten Nationen. Grundriß. Berlin (Ost) 1973.

Spröte, Wolfgang; Harry Wünsche: Die UNO und ihre Spezialorganisationen. Lehrbuch. Berlin (Ost) 1975.

Spröte, Wolfgang; Harry Wünsche (Hrsg.): Die Entstehung der UNO. 2., unveränderte Aufl.; Berlin (Ost) 1977 (= Die Vereinten Nationen und ihre Spezialorganisationen. Dokumente; 1).

Spröte, Wolfgang; Harry Wünsche (Hrsg.): Die Hauptorgane der UNO. Berlin (Ost) 1979 (= Die Vereinten Nationen und ihre Spezialorganisationen. Dokumente; 2).

Teske, Horst: Legislative - Exekutive - Rechtsprechung. Teil 2: Die Europäischen Gemeinschaften: Aufgaben - Organe - Rechtssystem. Bonn 1984.

Thiel, Elke: Die Europäische Gemeinschaft. Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Union. 4. Aufl., München 1989.

Unser, Günther: Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen. 3., neubarb. Aufl., Nördlingen 1985.

Uterwedde, Henrik: Die Europäische Gemeinschaft. Entwicklung, Zwischenbilanz und Perspektiven zum Binnenmarkt 1992. Opladen 1990.

Weddingen, W.: Sozialversicherung I: Theorie. In: HdSW, Bd. 9 1957.

Wellner, Walter; Gerhard Schmich: Europäische Sozialpolitik. Entwicklung, Analysen, Perspektiven. München 1986.

Wiehac, Alfons: Internationale und supranationale Sozialpolitik. Stuttgart 1962 (= Sozialpolitik in Deutschland. Ein Überblick in Einzeldarstellungen, Nr. 49).

Wimmer, Michaela: Stichwort UNO. München 1993 (= Heyne Sachbuch; 19/4024).

Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. Erg. Nachdruck d. 5. aktual. u. überarb. Aufl., Bonn 1994.

Zuleeg, Manfred: Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zur Sozialgemeinschaft. In: NDV, H. 1, 1991. S. 20-29.

Melanie Klein und Sandra Rouhi

Menschenrechte und soziale Grundrechte als Instrumente internationaler Sozialpolitik

1. Terminologische Klärungen

Vorweg sollen einige Terminologien geklärt werden, um das Verständnis des Textes zu erleichtern. Dabei werden verschiedene Möglichkeiten der Beschlußfassung und die möglichen Rechtshandlungen der Organe der Europäischen Gemeinschaft vorgestellt. Auf die Unterscheidung von sozialen und klassischen Grundrechten wird in Kapitel 2. ausführlicher eingegangen, hier soll nur eine grundsätzliche Klärung folgen.

1.1. Verschiedene Möglichkeiten der Beschlußfassung

Die höchste Verbindlichkeit haben *internationale Verträge*, die auch als *Übereinkommen*, *Pakte* oder *Konventionen* bezeichnet werden. Sie verpflichten die Mitgliedstaaten, die darin enthaltenen rechtlichen Verpflichtungen in ihre innere Rechtsordnung zu übernehmen. Dabei kann der einzelne Bürger keine unmittelbaren individuellen Rechte aus diesen Übereinkommen ableiten. Dazu bedarf es der Umsetzung in innerstaatliches Recht.

Eine *Charta* (z.B. die Charta der Vereinten Nationen) stellt eine solche zwischenstaatliche Vereinbarung von grundlegender Bedeutung dar.

Deklarationen und *Proklamationen* verpflichten die Mitgliedstaaten nur mittelbar, d.h. es handelt sich um eine politische Bindung ohne besondere weitere Anerkennungsakte.

Die geringste Verbindlichkeit haben sogenannte *Empfehlungen*, die keine rechtsverbindlichen Akte, sondern Aufforderungen darstellen, freiwillig innerstaatlich gewisse Regelungen zu treffen.

Die häufigste Art der Beschlußfassung ist die *Resolution*. Sie drückt den gemeinsamen Willen der Mehrheit der Beschlußorgane aus, von dem sich die Mitgliedstaaten nicht ohne weiters distanzieren können. (Pulte 1978)

Da die Europäische Gemeinschaft in den Kapiteln 5. und 6. im Mittelpunkt steht, sollen hier verschiedene Formen von Rechtshandlungen an ihrem Beispiel erläutert werden.

Der Europäischen Gemeinschaft stehen fünf verschiedene Rechtshandlungen zur Verfügung, mit denen sie unterschiedlich stark in nationales Recht eingreifen können: Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen, Stellungnahmen.

Dabei sind die *Verordnungen* diejenigen Rechtsakte, mit denen die Gemeinschaftsorgane am tiefsten in die nationalen Rechtsordnungen eingreifen können. Wichtige Eigenschaften dieser Verordnungen sind:

1. ihr Gemeinschaftscharakter, d.h. sie gelten in allen Mitgliedstaaten einheitlich, den Mitgliedstaaten ist es nicht möglich, sich ihnen durch Hinweis auf innerstaatliches Recht zu entziehen, und
2. ihre unmittelbare Anwendbarkeit, d.h. die Rechtsetzung erfolgt ohne besonderen staatlichen Anwendungsbefehl.

Überwiegend durch Verordnungen wird z.B. der Bereich der Landwirtschaft geregelt.

Die *Richtlinien* dienen im Gegensatz zu den Verordnungen der Rechtsangleichung, nicht der Rechtsvereinheitlichung, d.h. sie berücksichtigen die Vielfalt der nationalen Eigenarten. Den einzelnen Mitgliedstaaten wird die Möglichkeit gegeben, ihre nationalen Besonderheiten bei der Verwirklichung der gemeinschaftsrechtlichen Zielvorgaben zu berücksichtigen.

Individuelle *Entscheidungen* dienen dazu, von einem Mitgliedstaat oder einem Gemeinschaftsbürger ein Handeln oder Unterlassen zu fordern, wobei die Entscheidung nur individuelle Geltung hat. "Die Adressaten einer Entscheidung müssen individuell bezeichnet sein und werden auch nur individuell gebunden." (Borchardt 1994, S.40).

Empfehlungen und *Stellungnahmen* stellen lediglich unverbindliche Äußerungen der Gemeinschaftsorgane gegenüber ihren Mitgliedstaaten dar, die keine rechtlichen Verpflichtungen begründen. Im Unterschied zu Stellungnahmen, die zur Beurteilung bestimmter Vorgänge oder einer bestimmten Lage in der Gemeinschaft oder den Mitgliedstaaten dient, legt die Empfehlung den Adressaten ein bestimmtes Verhalten nahe.

(Borchardt 1994)

1.2. Menschenrechte - soziale Grundrechte - politische Grundrechte: Eine begriffliche Klärung

Oft wird über soziale *oder* politische Menschenrechte gesprochen, was zu begrifflichen Unklarheiten führen kann., denn "Menschenrechte" ist ein Oberbegriff, der beide Komponenten beinhaltet (Postulat der Unteilbarkeit, vgl. Kapitel 4.2.).

Die Differenzierung kommt dadurch zustande, daß die Geschichte der Menschenrechte überwiegend eine Geschichte der politischen Grundrechte ist. Die sozialen Grundrechte wurden erst in neuerer Zeit stärker berücksichtigt (vgl. Kapitel 2.). Der Gebrauch des Oberbegriffs "Menschenrechte" ist daher nicht präzise genug; es bedarf einer genaueren Definition, von welchen Rechten gesprochen wird - von sozialen oder von politischen.

Um dem Oberbegriff "Menschenrechte" gerecht zu werden, der beide Komponenten beinhaltet, sollte in der Differenzierung in soziale und politische besser von Grundrechten gesprochen werden. Auch begrifflich sollte auf die Einschränkung der Menschenrechte verzichtet werden.

Leider konnte dem in den folgenden Ausführungen aufgrund der Literatur, auf die immer wieder verwiesen wird, nicht immer Rechnung getragen werden.

2. Die Menschenrechte

2.1. Die Geschichte der Menschenrechte

"Der Gedanke der Menschenrechte zählt keineswegs zu der 'Urgedanken' der Menschheit, ja nicht einmal der Kulturmenschheit." (Topitsch S.9). Uns modernen, westlichen Menschen mag es erscheinen, als ob es nichts Selbstverständlicheres gebe, als für alle Menschen gleichermaßen geltende Rechte, jedoch war es bis zu dem Stand, an dem wir heute stehen, ein weiter Weg, der zudem noch lange nicht zu Ende gegangen wurde. Diesen Weg möchte ich im Folgenden kurz anreißen.

Zunächst möchte ich zwei "Strömungen" der Menschenrechte voneinander unterscheiden: zum einen die politisch-bürgerlichen Menschenrechte und zum anderen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen. Die zuletztgenannten spiegeln eher die philosophische Seite wider, mit der Utopie von der völligen Gleichheit als Grundgedanke. Hier werden Menschenrechte verstanden als Gleichheit vor dem Gesetz und Chancengleichheit, als Leistungs- und Teilhaberechte. Die erstgenannten hingegen verstehen darunter politische Freiheitsrechte, Abwehrrechte gegen staatliche Machtansprüche.

Diese politische Seite prägt die Geschichte der Menschenrechte mehr, als es die ethisch-anthropologische tut. So schreibt auch W. Bohling " Die Geschichte der Menschenrechte ist überwiegend eine Geschichte der politischen Freiheitsrechte" (Bohling, S.78).

Wenn also zu Beginn gesagt wurde, daß keinesfalls mit den Kulturgesellschaften auch die Menschenrechte zu ihrer Verwirklichung kamen, kann die frühantike Sklavenhalter-Gesellschaft als gutes Beispiel dienen. Im klassischen Griechenland, für uns eine der frühen Hochkulturen schlechthin, galten Sklaven noch als Sache, was auch nicht von zeitgenössischen Philosophen in Frage gestellt wurde. Sogar das Christentum setzte sich nur wenig später nicht für die Abschaffung dieser Zustände, sondern nur für deren Milderung ein (Herren, seid gute Herren; Sklaven aber, seid gute Sklaven).

In der späten Antike kamen dann vereinzelt Gedanken auf, die den Menschenrechten als Vorgänger gedient haben könnten, wie beispielsweise die Verbesserung der Stellung der Frau oder der Behandlung der Sklaven. Diese Ansätze waren damals jedoch sehr vereinzelt und schlugen sich keinesfalls im staatlichen Recht nieder. Schließlich kam im 17. Jahrhundert dieses Gedankengut

in zunehmendem Maße auf, als, ausgelöst vom Schrecken der Verwüstungen durch Religionskriege, der Ruf nach Toleranz und völkerrechtlichen Regelungen zur Lösung politischer Konflikte laut wurde (Topitsch, S.9).

Zu dieser Zeit wurde auch der Glaube an die göttliche, tradierte und somit willkürliche Staatsherrschaft abgelöst vom Bild eines Staates als freie Vereinigung von Menschen, die sich zum Schutz der Gemeinschaft und zur Wahrung ihrer Interessen zusammengeschlossen und sich auf gemeinsame Regeln geeinigt haben. Forderungen wurden laut nach einem Staat, bestehend aus Individuen, geschützt durch innerstaatliches Recht und nach einer Völkergemeinschaft, die durch entsprechende Rechtsnormen geschützt sei (Topitsch, S.10).

Auch wenn es nun schon sehr früh schriftliche Fixierungen gab, die solche und andere Forderungen der Bürger gegenüber der Regierung geltend machen wollten, und auch wenn dies in der Tat Durchsetzungscharakter hatte (was selten der Fall war), erschienen sie nie unter dem Namen "Menschenrechte". Es wurde bis ins 18. Jahrhundert hinein nie ein allgemeines Menschheitsanliegen formuliert, auch nicht in der Philosophie. Man versuchte, im eigenen Staat etwas zu verändern, oder dachte dabei besonders an die Unterworfenen und Unterdrückten, jedoch ist der Gedanke von Grundrechten, die allen Menschen auf der Ganzen Welt gleichermaßen zustehen und gewährt werden müssen erst in der jüngeren Geschichte entstanden. (Pulte, S.16)

Meiner Meinung nach ist das auch nicht verwunderlich, denn erst neuerdings ist es überhaupt möglich, alle Länder in kürzester Zeit zu erreichen oder sich über sie in den verschiedensten Medien zu informieren. Erst dadurch konnte überhaupt das Bewußtsein von der Welt als Ganzes aufkommen. Für kaum einen Menschen mehr sind die Grenzen des eigenen Landes nicht überschreitbare Grenzen. Der Blick ist weltumfassend geworden, das Denken global, weil heute die Möglichkeiten dazu gegeben sind. Das konnte in der Antike noch gar nicht der Fall sein, es ist eine Errungenschaft der Neuzeit.

Es wurden also im 18. Jahrhundert zum ersten Mal Forderungen mit allgemeingültigem Charakter unter dem Namen "Menschenrechte" geäußert, die neben der politischen Komponente auch die moralische enthielt. Jedoch scheiterten Versuche, diese rechtlich zu verankern. Zum einen wurde behauptet, diese Ideen seien jedem Menschen von selbst einleuchtend und aus der Natur und Vernunft des Menschen ableitbar - wozu also in Gesetze packen. Zum anderen wurde behauptet, die Staatsordnung beruhe auf einem Urvertrag zwischen Staatsangehörigen und ihrem Staat, der nicht so ohne weiteres umgestoßen werden dürfe (!). Diese und andere Probleme verhinderten bis zu dieser Zeit eine rechtliche Fixierung allgemeiner Menschenrechte. (Topitsch, S.10)

Eine weitere Schwierigkeit könnte auch die Ausformulierung an sich gewesen sein, denn die Forderung nach allgemeingültigen Menschenrechten mag an sich wohl einleuchtend sein, jedoch versteht jeder Einzelne im konkreten Einzelfall etwas anderes darunter. Was für den einen ein Grundbedürfnis ist, muß für den anderen noch lange keines sein. Damit wären wir auch bei dem Grundproblem

angelangt, welches bei schriftlicher Fixierung von Menschenrechten bisher immer aufgetaucht ist und immer wieder auftauchen wird: Solche Formulierungen sind immer nur "der kleinste gemeinsame Nenner" aller Beteiligten, der dadurch zustande kommt, daß die Begriffe so vage formuliert werden, daß verschiedenste Ansichten hineinpassen und am Ende jeder sich mit dem Erlaß einverstanden erklären kann, weil er ihn sowieso nach eigenem Ermessen interpretieren kann. Unterschiede in der Auffassung, was Menschenrechte beinhalten sollen, gibt es von Individuum zu Individuum, mehr noch von Nation zu Nation.

Diese ganz natürlichen Differenzen werden jedoch vertuscht, indem ein Konsens mit Hilfe schwammiger Begriffe herbeigeführt wird. Oft können somit Regierungen Menschenrechtserklärungen unterschreiben, die alles andere tun, als die Menschenwürde achten. Daran erkennt man sehr deutlich, daß Menschenrechtserklärungen als Mittel zur Verfolgung von andersartigen Zielen dienen können. So können Wirtschaftsinteressen verfolgt oder etwa politische Machtkämpfe unter dem Deckmantel der Menschenrechte ausgetragen werden. Im Namen der Freiheit versuchen Unterdrückte, die Diktatur zu stürzen, um - sobald sie selbst an der Macht gelangt sind- diese genausowenig zu gewähren. Diese 'Unzulänglichkeit' läßt sich jedoch kaum vermeiden.

Es wurde sicherlich deutlich, in welchen Spannungsfeld sich die Idee der Menschenrechte entwickelt hat und sich heute noch befindet. Die Utopien der Philosophen hatten mit der Praxis meist wenig zu tun. Die Chancen, die uns die Beschäftigung mit diesem Thema trotz aller Schwierigkeiten bieten, möchte ich jedoch erst zum Schluß dieser Arbeit anführen.

Vor dem allgemeinen Hintergrund der eben ausgeführten Entwicklung der Idee der Menschenrechte, möchte ich nun kurz konkret die wichtigsten historischen Dokumente nennen, in denen erstmals Gedankengut der Menschenrechte schriftlich fixiert wurde. Darin wird sich auch deutlich zeigen, daß es die eben angeführten Probleme, was die Formulierung allgemeiner Menschenrechtserklärungen angeht, früher nicht gab, denn dort waren Erlasse immer konkrete Forderungen zu Verbesserung einer konkreten Lage, die ganz klar politisch gefärbt waren.

In Jahre 1215 wurde in England *die Magna Charta* unterzeichnet. Sie war ein Gesetz gegen die mißbräuchliche Anwendung der Gesetze von Seiten der Herrschenden und ein sehr wirksamer Erlaß, der den Adel in seiner Willkür stark einschränkte. Die Magna Charta war die erste Begründung der Rechte des Individuums gegenüber dem Staat.

Einen Schritt weiter in Richtung allgemeingültiger Menschenrechte ging Amerika 1776, indem die Menschenrechte in der *Verfassung* Einzug hielten, sowie 1791 mit der *Bill of Rights*. Diese formulierte "Alle Menschen sind von Natur aus frei und unabhängig"! Leider zeigt sich hierbei schon: Je allgemeiner, desto schwieriger die Umsetzbarkeit. Sie hatte in der Praxis keine allzu große Wirkung. So wurde beispielsweise die Sklaverei durch sie nicht eingeschränkt.

1789 erließ Frankreich die *Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte*. Diese Gedanken spielten als Antriebskraft in der Französischen Revolution 1791 eine große Rolle. Die Vorreiterrolle in Bezug auf *verfassungsrechtliche Fixierung der Menschenrechte* übernahm Frankreich 1793 - Resteuropa hinkte hinterher.

Über ein Jahrhundert später folgten dann weitere europäische Erklärungen. 1918 erließ die Sowjetunion die *Erklärung der Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes*. Sie war jedoch ohne rechtliche Wirkung - im Gegenteil: angesichts der aktuellen Verhältnisse war diese Erklärung ein Hohn, ein reines Aktionsprogramm mit inhaltsleeren Parolen (Pulte, S.16 ff).

Die nächste große Etappe wurde nach dem zweiten Weltkrieg mit der Charta der Vereinten Nationen eingeläutet, die in Kapitel 3 ausführlich erläutert wird.

2.2. Die Besonderheiten der sozialen Grundrechte gegenüber den klassischen Grundrechten: Gegenüberstellung (nach Merten 1993)

Nachdem nun die Geschichte der Menschenrechte und die Bedeutung der politischen Komponente darin dargestellt wurde, soll es im Folgenden um die sozialen Grundrechte gehen.

Nach Merten stellen die sozialen Rechte eine eigene Kategorie innerhalb der Grundrechte dar. Im Gegensatz zu den sogenannten klassischen Grundrechten, unter denen die Freiheitsrechte verstanden werden (vgl. politische Grundrechte, Kapitel 2.1.), die über Jahrhunderte hinweg tradiert sind, haben sich die sozialen Rechte erst im 20. Jahrhundert herausgebildet und sind "Früchte des Zeitgeistes". Sie sind demzufolge zeitlich gebunden und bedürfen der regelmäßigen Aktualisierung, während die klassischen Grundrechte immer aktuell sind. Als Beispiel wird hier die Beschränkung der Nachtarbeit zum Schutze von Arbeitnehmerinnen angeführt, die heute eher antiquiert wirkt, während sie vor einigen Jahrzehnten hochaktuell war.

Während die sozialen Grundrechte auf die Errichtung von Schutzzonen durch den Staat zielen, grenzen die klassischen Grundrechte Freiräume aus und garantieren dem einzelnen die freie EntschlieÙung im jeweiligen Bereich. Entsprechend bedürfen die sozialen Rechte der Fremdverwirklichung und sind auf Staatseinmischung angelegt. Diese Einmischung geschieht durch kostenintensive Leistungen von Seiten des Staates und erfordern somit erhebliche finanzielle Potenzen (dies wird nach Merten z.B. im Recht auf Wohnraum deutlich). Die klassischen Grundrechte wollen die staatliche Einmischung fernhalten, d.h. im Sinne einer kostenlosen Freiheit vom Staat sind keine bzw. nur sehr geringe finanzielle Mittel notwendig (hierfür ist die "Unverletzlichkeit der Wohnung" ein Beispiel).

Merten ist desweiteren der Ansicht, daß die klassischen Grundrechte eine Staats*realität* darstellen, da sie eine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit besitzen. Die sozialen Rechte dagegen sollen im Sinne von Verfassungsaussagen angestrebt werden, d.h. sie sind lediglich Staats*ziel*. Dies kritisiert Merten, indem er fordert, daß auch die sozialen Rechte nicht nur angestrebt, sondern auch umgesetzt werden müßten. Er sieht allerdings dabei das Problem, daß eine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit sozialrechtlicher Leistungsansprüche nicht möglich ist, da wirtschaftliches Wachstum, Krisensituationen usw. nur schwer prognostizierbar sind. Er spricht von sogenannten "Sozialverheißungen" (Merten 1993, S.72), die beim Bürger Hoffnungen und Vertrauen wecken, jedoch - vergleichbar mit Falschgeld - am Einlösungstag wertlos sind.

Eine weitere Besonderheit der sozialen gegenüber den klassischen Grundrechten sieht Merten darin, daß sie hinreichend bestimmt sein müssen, um unmittelbar binden und für den einzelnen subjektiv einklagbar sein zu können. Ein Beispiel dafür ist das Recht auf "gerechtes Arbeitsentgelt", das ohne eine entsprechende Konkretisierung niemanden berechtigen oder verpflichten kann. Im Gegensatz dazu lassen sich, nach Merten, die klassischen Grundrechte "kurz und bündig" garantieren; er ist der Meinung, daß z.B. das Recht auf Leben und das Recht auf körperliche Unversehrtheit in dieser Form ausreichend bestimmt sind.

2.2.1. Kritik

Merten betrachtet die klassischen Grundrechte als Staatsrealität, was sicher so uneingeschränkt nicht gelten kann. Auch sie sind in erster Linie Staatsziel und werden angestrebt, ihre Durchsetzbarkeit ist nicht immer und in jedem Fall gewährleistet, auch wenn sie aufgrund von Verfassungsbestimmungen Realität sein sollten.

Eine noch stärkere Kritik läßt sich an der Aussage üben, daß klassische Grundrechte (Menschenrechte) keiner näheren Bestimmung bedürften. Die Menschenrechtsverletzungen in vielen Ländern beweisen das Gegenteil, wenn sie mit national individuellen Interpretationen "entschuldigt" werden. So meint z.B. das Recht aller Menschen auf individuelle Entfaltung aus unserem (deutschen) Blickwinkel eindeutig, daß auch Männer und Frauen gleichberechtigt sind in der Wahl ihres Berufes, ihrer Freizeitgestaltung und ihrer Lebensplanung, während in einigen anderen (z.B. islamisch geprägten) Ländern eine ganz andere Sicht selbstverständlich ist, nämlich, daß Frauen sich lediglich in ihrem Bereich (Haus und Familie) selbst verwirklichen dürfen. Sie seien jedoch dadurch nicht benachteiligt, da dies in ihrem Wesen liege.

In dieser Art ist es immer möglich, auch die klassischen Grundrechte beliebig bzw. aus einem bestimmten Blickwinkel heraus, der z.B. von der Religion oder der Staatsform geprägt sein kann, zu interpretieren. Eine nähere Bestimmung wäre also auch hier von Nöten, wenn man konkrete Maßnahmen zur Ahndung von Verletzungen der Grundrechte einleiten wollte. Diese Bestimmung ist allerdings

sehr schwierig, da sie internationale Geltung haben müßte, aber eine Einigung auf eine einzig richtige Interpretation aufgrund der nationalen Besonderheiten nicht möglich ist (jeder glaubt ja, die richtige Interpretation gefunden zu haben).

Soziale Rechte bilden also in dieser Hinsicht keine Ausnahme, außer vielleicht, daß ein Konsens hier noch sehr viel schwieriger zu finden ist, da es schon auf nationaler Ebene die von Merten bereits erkannten Probleme gibt: Da soziale Rechte zumindest zu einem Großteil auf Leistungsansprüchen gegenüber dem Staat beruhen, ist es schwer, sie rechtlich verbindlich zuzusichern, denn wirtschaftliches Wachstum oder Krisensituationen sind nicht mit ausreichender Sicherheit prognostizierbar. Zudem befinden sich die unterschiedlichen Staaten in verschiedenen Entwicklungsphasen und damit in ganz verschiedenen wirtschaftlichen Situationen, die jeweils unterschiedliche staatliche Leistungen zulassen oder auch nicht zulassen. Damit ist eine einheitliche Regelung der sozialen Rechte auch innerhalb der verschiedenen Staatenbündnisse nicht möglich (zumindest noch nicht).

3. Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte

3.1. Die Menschenrechte in den Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen sind eine Staatenverbindung, die nach dem zweiten Weltkrieg gegründet wurde. Ihre Ziele sind stark geprägt von dem Wunsch, für die Zukunft einem solchen Krieg dauerhaft entgegenzuwirken, sie bilden sozusagen die Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben der Völker der Welt. Diese Ziele lauten:

- Die Wahrung des Weltfriedens durch kollektive Maßnahmen gegen Friedensbedrohungen und Angriffshandlungen
- Die Schlichtung internationaler Streitigkeiten
- Die Förderung internationaler Beziehungen zwischen den Nationen aufgrund Gleichberechtigung und Selbstbestimmung
- Internationale Zusammenarbeit zur Lösung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Probleme
- Die Förderung der Menschenrechte als übergreifendes Ziel.

Im Jahre 1994 gehörten den Vereinten Nationen 184 Staaten an, die sich alle mit der Unterzeichnung der Mitgliedschaft den oben genannte Zielsetzungen verpflichten mußten(Der Brockhaus in einem Band).

Gleich nach dem zweiten Weltkrieg entstand in diesem Sinne die Charta der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte, die von 50 Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde und das Festhalten an den grundlegenden Rechten der Menschen umfaßt, ohne diese näher zu umschreiben. Man wollte mit diesem Werk eine internationale "Bill of Rights" entwickeln. Trotz ihrer Vagheit brachte sie die Menschenrechtsbewegung nach dem zweiten Weltkrieg wieder ins Rollen,

denn in ihr kommt der feste Entschluß vieler Völker zum Ausdruck, solchen Grausamkeiten, wie sie in den vergangenen Zeiten miterlebt wurden, nie wieder Nährboden zu geben. Sie waren fest entschlossen, die Menschenrechte zu kodifizieren.

Um dies zu erreichen, wollte man in drei Etappen vorgehen:

1. Ausarbeitung eines Konsenses über Art und Umfang der Rechte
2. Diese Rechte in eine verbindliche, rechtliche Form bringen
3. Errichtung eines wirksamen, internationalen Kontrollsystems (Tomuschat, S.41).

Der erste Schritt war 1948 mit der Kodifizierung der Menschen- und Freiheitsrechte durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen in der "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte" getan, in deren Einleitung die Notwendigkeit dieser Konkretisierung mit folgenden Worten betont wurde: "Da eine gemeinsame Auffassung über diese Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung ist, verkündet die Generalversammlung die vorliegende Allgemeine Erklärung der Menschenrechte". Sie trat 1949 in Kraft.

Diese Erklärung bestimmt in 29 Artikeln die verschiedenen Rechte der Menschen in aller Welt. Sie hat richtungsweisende Maßstäbe gesetzt und internationales Handeln stark beeinflußt. So ist beispielsweise unser Grundgesetz von ihr beeinflußt. Selbst, wenn diese Regelungen in vielen Staaten kein nationales Recht wurden, verlangte von dem Moment des Inkrafttretens der Erklärung an, jedes Zurückbleiben hinter den Bestimmungen Rechtfertigung vor den Vereinten Nationen und somit gleichzeitig vor den Völkern der Welt (Tomuschat, S.42 f).

Damit war der zweite Schritt, die Menschenrechte in eine rechtlich verbindliche Form zu bringen allerdings noch nicht vollzogen und er ist es bis heute noch nicht. Jedoch erließen die Vereinten Nationen im Laufe der Jahre schrittweise Resolutionen, in denen sie sich zu verschiedenen aktuellen Themen äußerten, und präzisierten somit gewisse Einzelrechte (UN Resolution Völkermord, Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau, Erklärung über die Beseitigung jeglicher Formen der Rassendiskriminierung und viele mehr.

Insgesamt gab es an die 30 Resolutionen zur Erweiterung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie zu deren Präzisierung und Aktualisierung (Pulte, S. 86-157).

3.1.1. Wirksamkeit, Kontrollierbarkeit und Durchsetzung

Obwohl eben festgestellt wurde, daß der Schritt der Rechtsverbindlichkeit noch nicht geschafft ist, wird in diesem Abschnitt betrachtet, inwieweit der dritte Schritt gelungen ist, die Einführung von Überwachungs- und Kontrollsystemen zur Sicherung der Menschenrechte. Hier wird deutlich, daß gerade die beiden letzten Etappen nicht voneinander losgelöst betrachtet werden können, diese

Schritte also auch nicht nacheinander vollzogen werden können. Im Gegenteil: sie müssen nahezu gleichzeitig gegangen werden, da sie sich gegenseitig bedingen. Bevor wir nun den dritten Schritt betrachten, müssen wir uns noch einmal den Charakter des Zusammenschlusses der Vereinten Nationen vor Augen führen. So müssen wir feststellen, daß sie nichts weiter sind, als ein freiwilliger Zusammenschluß von Staaten, der sich auf die selbst gewollte Übernahme von Verpflichtungen der Charta stützt. Die Vereinten Nationen sind keine Weltregierung, sie haben keine Weltpolizei! Rechtliche Verbindlichkeit kommt lediglich den internationalen Verträgen zu, bei denen die entsprechenden Staaten eine Ratifizierung in ihr innerstaatliches Recht vornehmen und die Bestimmungen damit erst im eigenen Lande gelten. Internationale Kontrollmaßnahmen sind somit lediglich mit der Zustimmung des betroffenen Staates möglich. Die Vereinten Nationen sind also in großem Maße auf Kooperation angewiesen. Die im Laufe der Zeit verlautbarten Erklärungen zu verschiedensten Themen haben auch lediglich Empfehlungscharakter, die den Regierungen und Völkern der Welt die Richtung weisen sollen (Pulte, S. 43).

Wird also ein Staat von der Generalversammlung aufgefordert, seine Praktiken zu ändern, ist dies lediglich eine Meinungsäußerung, die keine rechtlich verbindliche Wirkung zeigt.

Dementsprechend haben die Vereinten Nationen in unserem Land keine gute Presse, was sich auch gerade in der jüngsten Geschichte, anlässlich des 50. Jahrestages dieser Vereinigung, erneut gezeigt hat. Besonders auf dem Gebiet der Menschenrechte hält man nichts von den Leistungen der UNO. Es werde doch nur geredet und geschehen würde nichts. In den meisten Ländern würden die Menschenrechte noch immer mißachtet. Daß nichts geschehe, sähe man sogleich, wenn man ins Innere des UN Gebäudes gehe - es sähe alles noch genauso aus, wie am ersten Tag... . (Verschiedene Nachrichtensendungen anlässlich des 50. Jahrestages).

Oberflächlich betrachtet mag das wohl stimmen, jedoch zeigt sich bei genauerem Hinsehen, daß die Vereinten Nationen ganz ohnmächtig doch nicht sind, und daß sich gerade auf dem Gebiet der Menschenrechte ihre Bemühungen durchaus sehen lassen können.

Bevor jedoch genauere Ausführungen über die verschiedenen Kontrollmöglichkeiten folgen, möchte ich zum besseren Verständnis einen kleinen Exkurs anführen, der die rechtlichen, innerstaatlichen Verpflichtungen einer Regierung beleuchtet.

Ein Staat, der seinen Bürgern Rechte zubilligen möchte, muß einiges dazu tun, daß diese für den Einzelnen auch tatsächlich wirksam und einklagbar werden. Zunächst einmal muß der Staat sich selbst in den Rahmen der Gesetze stellen. Das bedeutet zweierlei: Zum ersten muß er in der Verfassung verankern, welche Gesetze er überhaupt zu erlassen befugt ist und welche nicht. Dazu gehört auch die verfassungsrechtliche Verankerung all der Rechte, denen er sich verpflichten

möchte. Somit ist der Staat diesem "obersten Recht" untergeordnet, und seine Willkür stark eingeschränkt, bzw. kontrollierbar geworden.

Zum zweiten ist es notwendig, ein System der Rechtsmittel zu schaffen, welches bei Verstößen gegen das Recht Sanktionen vorsieht - auch bei eigenen Verstößen! Ohne diesen zweiten Schritt wäre der erste wirkungslos. Eng hieran gebunden steht das Prinzip der Gewaltenteilung, welches unabhängige Gerichtsbarkeit garantiert, wodurch Rechte des Einzelnen gegenüber dem Staat objektiv vertreten werden können.

Ist all dies gewährleistet, kann man von einem Rechtsstaat sprechen. Der dazugehörige "Status Positivus", der den Staat verpflichtet, bei Rechtsverstößen durch Dritte einzuschreiten, spielt bei der Menschenrechtsproblematik eine untergeordnete Rolle und wird hiermit nur der Vollständigkeit halber am Rande erwähnt.

Dies sind die Verpflichtungen eines jeden Staates innerhalb seines eigenen Rechtssystems.

Jede Regierung, welche Verlautbarungen der Vereinten Nationen unterschreibt, in denen sie sich bestimmter Rechte verpflichtet, ist zugleich dafür verantwortlich, die oben erwähnten Strukturen zu schaffen, damit entsprechende Gesetze den Bürgern zugänglich werden. Das tun jedoch die wenigsten der UN-Mitgliedsstaaten und daher rührt die Angreifbarkeit der Vereinten Nationen.

Ist diese Kritik berechtigt? Eigentlich nicht, denn wie der Exkurs verdeutlichte, liegt die Verantwortlichkeit des entsprechenden Handelns bei den Staaten selbst.

Wenn sich zeigt, daß die wenigsten Staaten, die Verträge unterschreiben, und sich so mit ihnen einverstanden erklären, diese auch tatsächlich verwirklichen, stellt sich die Frage, warum sie diese dann überhaupt ratifizieren oder, um noch einen Schritt zurück zu gehen, warum sie überhaupt Mitglied geworden sind. Um die Menschenrechte weltweit zur Beachtung und Geltung zu bringen offensichtlich nicht. Die Antwort liegt auf der Hand: Jede Regierung möchte optimales Ansehen in der öffentlichen Meinung, sowohl national, als auch international. Dazu eignet sich natürlich das Festhalten an den Menschenrechten und deren Garantierung im eigenen Lande außerordentlich gut, auch wenn es zunächst nur auf dem Papier steht (Tomuschat, S. 41).

Jedoch entspricht diese einsilbige Erklärung nicht ganz der Wahrheit: Es gibt durchaus Regierungen, die bemüht sind, die Situation der Menschen im eigenen Land zu verbessern, auch wenn es vor allem um die Situation der Wähler geht. Verschiedene Regierungen wollen auch die Bedingungen in anderen Ländern verbessern. Ein Grund dafür ist wiederum das Wählerinteresse (natürlich macht sich jeder Politiker sehr gut als Helfer in der Not), jedoch ist die Perspektive einer stabilen längerfristigen Beziehung zu diesen Ländern auch ein guter Grund - stabile Staaten sind stabile Wirtschaftspartner.

Mit welchen unterschiedlichen Hintergründen auch immer, alle haben eines gemeinsam: sie sind auf Wähler und öffentliches Ansehen angewiesen. Dies ist der Nutzen, den jede Regierung von der Unterzeichnung der UN-Verträge hat,

denn anders als bei wirtschaftlichen Verträgen, sind sie nicht Nutznießer der Menschenrechtsverträge. Im Gegenteil: sie laden sich mit der Unterzeichnung Verpflichtungen auf, ihre Bürger erhalten Rechte.

Die Vereinten Nationen müssen sich also darüber im Klaren sein, daß viele ihrer Mitglieder nicht das Wohl der Menschheit, sondern das Aufsteigen ihres Ansehens in der Welt vor Augen haben. Und genau das ist (paradoxaerweise) die große Chance der UN, hier liegen ihre Druckmittel, auf welche sich die Kontrollinstanzen beziehen. Die Welt rückt immer näher zusammen, Nationen werden immer mehr voneinander abhängig, der Einfluß der Massenmedien und mit ihnen die Macht der öffentlichen Meinung wird immer fühlbarer. Somit setzen sich die Regierungen mit der Unterzeichnung eines Vertrages einem gewissen Zugzwang aus, der ihnen stete Rechtfertigung ihres Verhaltens abverlangt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß für die Einklagbarkeit von Gesetzen jede Regierung selbst verantwortlich ist. Also darf man an diesem Punkt auch kein Versäumnis bei den Vereinten Nationen suchen. Die Rolle und Wirksamkeit der UN gründet sich hingegen darin, daß sie Lücken und Schlupflöcher in den von den jeweiligen Regierungen etablierten Rechtssystemen aufdeckt und an die Öffentlichkeit bringt. So betrachtet, ist diese Vereinigung weder ohnmächtig noch untätig.

Vor diesem Hintergrund läßt sich der Einfluß der nun folgenden "Druckmittel" sicherlich genauer einschätzen.

Ein erstes Druckmittel haben die Vereinten Nationen durch *Erörterungen* von Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen politischen Organen, insbesondere der Generalversammlung. Anfänglich wurde gegen diese Erörterungen des öfteren Beschwerde eingelegt, weil diese angeblich gegen das Gebot der Nichteinmischung verstießen (was deutlich zeigt, wie unantastbar sich viele Staaten nach der Unterzeichnung von Verträgen gefühlt haben müssen). Diese Beschwerden wurden jedoch nie beachtet.

Problematisch an diesen Erörterungen ist die mangelnde Objektivität: man bleibt allzu oft bei der bequemen Erörterung von sowieso schon abgestempelten "Problemstaaten", wie zum Beispiel Israel, Afrika oder Chile, die zu schnell immer wieder als Sündenböcke herhalten müssen. Eine Objektivierung wäre sehr wichtig.

Sie wird zum Teil erreicht, durch das *Berichtssystem* der Vereinten Nationen, welches jeden Vertragsstaat zur regelmäßigen Berichterstattung bezüglich der Durchführung des Abkommens verpflichtet. Diese Berichte werden kontrollierbar durch das *Beschwerdesystem*, in welchem sowohl Staaten, als auch Individuen das Recht zur Beschwerde gegen Handlungen eines Staates haben. Man muß hier deutlich zwischen dem Staaten- und Individualbeschwerdeverfahren unterscheiden, denn in der Praxis werden diese beiden Wege völlig unterschiedlich beschritten: Staaten scheuen sich, ein zwischenstaatliches Verfahren anzuzetteln, weil dies einer öffentlichen Kriegserklärung gleichkäme. Außerdem dürften sie lediglich diejenigen Staaten verklagen, die sich mit dieser

Vorgehensweise einverstanden erklärt haben, was zum Beispiel die kommunistischen Länder nicht taten.

Was jedoch das Fakultativprotokoll (Individualklage) anbelangt, treffen seit Existenz der Vereinten Nationen tagtäglich Briefe aus aller Welt ein, die Klagen über ihre Heimatregierungen enthalten. Zwar ist lediglich deren Registration möglich, jedoch verschafft diese einen guten Überblick über die tatsächliche Lage der verschiedenen Völker und somit über das Umsetzen des Abkommens seitens der Verschiedenen Regierungen. Es werden also auf dieser Grundlage Beobachtungen angestellt, inwiefern und wo zusammenhängende Menschenrechtsverletzungen bestehen und diese Beobachtungen sind global!

Als letztes sind noch die *internationalen Untersuchungsausschüsse* zu nennen, in denen Berichte zu brisanten und aktuellen Themen einzelner Länder verfaßt werden (1975 wurde zum Beispiel eine Arbeitsgruppe von den Vereinten Nationen damit beauftragt, Berichte über die menschenrechtliche Lage in Chile zu verfassen) (Tomuschat, S.44 f.).

Der dritte Schritt, die Errichtung eines Kontrollsystems, ist den Vereinten Nationen demnach durchaus gelungen. Erörterungen, regelmäßige Berichterstattung, die Möglichkeit eines Beschwerdeverfahrens und internationale Untersuchungsausschüsse, all das zusammen bildet eine nicht unerhebliche Menge an Druckmitteln. Zwar gewährleiten sie, wie vorher schon diskutiert, keine Durchsetzbarkeit im engeren Sinne, doch ist die immense ideologische Kraft, die mit der Gründung der UN und der Schaffung der Charta freigesetzt wurde, keinesfalls zu unterschätzen. Ihr können sich auf Dauer die einzelnen Staaten nicht mehr entziehen, vor allem nicht im Hinblick auf ihr Ansehen in der Welt. So ist der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen weltweit das einzige Gremium, dem auch die Sowjetunion hinsichtlich all ihrer menschenrechtlichen Praxis Rede und Antwort zu stehen hatte (Tomuschat, S. 48).

Alles in allem ist der Druck, den die UN auf ihre Vertragsstaaten ausüben kann, nicht zu unterschätzen. Wichtig ist es vor allem, zu sehen, daß die Vereinten Nationen einen immensen Beitrag zum Auffangen von Konflikten leisten. Menschenrechte sind nie fertig da. Die Menschheit befindet sich ständig in Entwicklung und somit auch diese Idee. Sie befindet sich in einem ständigen Prozeß, der begleitet werden und im Bewußtsein der Einzelnen und auch der Staaten verankert werden muß. Zumindest diese Begleitung leisten die Vereinten Nationen vorzüglich. Insofern ist allein die Existenz der Vereinten Nationen sehr wichtig, was Tomuschat durch einen sehr prägnanten Satz verdeutlicht: "Wären die Anfänge des Dritten Reiches seinerzeit mit so kritischen Blicken begleitet worden, wie dies heute in den Vereinten Nationen eine institutionelle Selbstverständlichkeit ist, so wären den Deutschen und Europa möglicherweise viele schmerzliche Erfahrungen erspart geblieben." (Tomuschat, S. 48)

3.2. Die sozialen Grundrechte in den Vereinten Nationen

Das Organ, das sich mit sozialen und wirtschaftlichen Grundrechten innerhalb der Vereinten Nationen befaßt und sich für deren Errichtung und Stärkung einsetzt ist die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation=ILO). Die ILO stellt heute eine der bedeutendsten Sonderorganisationen der UN dar (Deutschland und Deutschland, S. 9), ist ihr jedoch erst seit 1949 angegliedert. Um die Bedeutung der heutigen Ziele und Wirkungsbereiche der ILO richtig einschätzen zu können, ist es wichtig, diese Organisation von ihrer Gründung bis heute kurz zu umreißen.

Im Zuge der Versailler Friedenskonferenz im Jahre 1919, auf der die Satzung des Völkerbundes von den imperialistischen Siegermächten unterzeichnet wurde, mit dem Ziel der Sicherung des Friedens und der Förderung internationaler Beziehungen, wurde die ILO ins Leben gerufen. Sie sollte durch Sozialmaßnahmen die übelsten Mißstände kapitalistischer Ausbeutung mildern. Jedoch war dieses Ziel keineswegs so edel, wie es klingen mag. Eigentlicher Grund für diese Maßnahme war der, den berechtigten Forderungen der Arbeitnehmer die Spitze zu nehmen und somit die aufkeimende Arbeiterbewegung zu bremsen, um eigenen kapitalistischen Interessen weiterhin Rechnung tragen zu können (Deutschland und Deutschland, S. 11).

Diese Bestrebungen seitens der Regierungen hatten ihren Ursprung schon Ende des 19. Jahrhunderts, im Jahre 1890 mit der ersten Arbeitsschutzkonferenz in Berlin und 1900 auf einem zweiten Kongreß in Paris, auf dem auch schon die "Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz" gegründet wurde. Sie hatte die Aufgabe, Gesetzestexte aller Länder in Richtung soziale Gesetzgebung hin zu durchforsten. 1901 gründete diese nichtstaatliche Vereinigung das Internationale Arbeitsamt (Heute noch Organ der ILO), welches mit der Ausarbeitung von Übereinkommen und Empfehlungen begann, wie beispielsweise das Frauen-Nachtarbeits-Verbot. Jedoch waren all diese frühen Bestrebungen wirkungslos und sind von daher auch nicht zu vergleichen mit denen der ILO (Deutschland und Deutschland, S.12).

Die ILO entstand in einer völlig unterschiedlichen politischen Situation. Der Kapitalismus hatte seine größte Krise, Unmengen von Revolutionen und Unruhen prägten die Situation. Irgendwie mußten die Massen beruhigt werden, sonst hätten sie das gesamte kapitalistische System gestürzt. Von daher ist die ILO zurecht als "Versailles Antwort auf den Bolschewismus" zu bezeichnen (Deutschland und Deutschland, S.13). Die ILO war stellte also ursprünglich nichts als ein Trugbild der Zusammenarbeit zwischen Ausbeutern und Ausgebeuteten dar. Die Verlautbarungen waren nur leere Floskeln, die die Arbeiterschaft beruhigen und die Unternehmer in ihrem Tun unterstützen sollten. Willige Partner fand man sogar in den Reihen der Gewerkschaften, die bedeutende Posten mit Reformisten besetzt hatten.

Die Verfassung der ILO wurde 1919 im Rahmen der Versailler Konferenz von einem damit beauftragten Ausschuß ausgearbeitet. Folgende wichtige Punkte sind Bestandteil:

- Die Dreigliedrigkeit der ILO: Zwar hat sie Staaten als Mitglieder, jedoch vereint sie Repräsentanten von Regierungen, Gewerkschaften und Unternehmer im Verhältnis 2:1:1 in ihren Reihen
- Sie hat das Recht, Übereinkommen auszuarbeiten, die von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden sollten
- Die Verfassung enthält einen unverbindlichen Katalog für minimale soziale Reformen, die "Charta der Arbeit".

Die Verfassung der ILO wurde Bestandteil des Versailler Friedensvertrages und ist bis heute bis auf wenige Änderungen so erhalten.

Die Ziele der ILO wurden in der Präambel zur Verfassung formuliert: Ausgehend von der Einsicht, daß der Weltfrieden dauerhaft nur gesichert werden kann, wenn soziale Ungerechtigkeit abgebaut wird, also auch durch ungerechte Arbeitsbedingungen gefährdet ist, ist das Ziel der Bemühungen, durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen dauerhaft an der Erreichung der internationalen Zusammenarbeit und somit auch am Weltfrieden mitzuwirken.

Jedoch wurden von Anfang an keine grundlegenden Änderungen propagiert, sondern nur Verbesserungen der bestehenden Situation (Zeitbeschränkung, Versicherungsschutz...), was angesichts der Tatsache, daß das Ziel ja die Aufrechterhaltung des kapitalistischen Systems darstellte, nicht weiter verwundern darf (Deutschland und Deutschland, S.14 f).

Die ILO hatte 44 Mitgliedsstaaten, davon 31 Gründungsmitglieder des Völkerbundes, jedoch mußten in den 30er und 40er Jahren erhebliche Austritte seitens der faschistischen Regimes (Paraguay, Rumänien, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Japan...) hingenommen werden. 1964 konnte Südafrika dem Druck der Staaten gegen seine Apartheidpolitik nicht mehr standhalten und verließ die ILO auch.

1934 trat die UdSSR der ILO bei. Nachdem sie vorher mit dem Grund, die ILO bekämpfe und verleumde die sozialistische Staaten der Organisation ferngeblieben ist, wurde nun der Drang nach der Erweiterung der eigenen internationalen Beziehungen stärker. Im selben Jahr traten auch die USA bei, sicherten sich gleich bedeutende Posten und beeinflussten die ILO ideologisch sehr stark. In den 60er Jahren versuchten sie sogar mit Geld politische Erpressung. Als das jedoch scheiterte, und eine größere Einflußnahme auch nach weiteren Anstrengungen nicht zu erreichen war, traten sie 1977 wieder aus. Man kann durchaus sagen, daß die hohe Fluktuation und auch die unterschiedlichsten Interessen der Mitgliedsstaaten ein Erstarken der ILO erschwerten, welches deshalb erst in der jüngeren Geschichte zustandekam (Deutschland und Deutschland, S.16 f).

Zum Aufbau der EG lassen sich ihre drei Organe sehr einfach erklären:

1. Die Internationale Arbeitskonferenz
2. Der Verwaltungsrat
3. Das Internationale Arbeitsamt

Zu 1.:

Die Internationale Arbeitskonferenz ist eine allgemeine Konferenz von Vertretern der Mitgliedsstaaten, die einmal jährlich tagt. Jeder Mitgliedsstaat entsendet vier Vertreter, die unabhängiges Stimmrecht haben, um die Gleichberechtigung zu gewährleisten. Jedoch bestimmen die Regierungen selbst ihre Vertreter, auch die der Gewerkschaften, wodurch nur diejenigen entsendet werden, die regierungstreue Absichten haben und keinesfalls zu progressiv sind.

Die Aufgaben der Konferenz sind nicht eindeutig geregelt. Einige Punkte sind:

- Beratung internationaler Übereinkommen und Empfehlungen als wichtigste Aufgabe, sowie Beschluß über diese
- Ernennen von Ausschüssen, die prüfen sollen, inwiefern Übereinkommen von Regierungen eingehalten werden und gegebenenfalls Verfehlungen anprangern können.
- Die Tagesordnung der Konferenz bestimmt der Verwaltungsrat (Deutschland und Deutschland, S.19 f)

Zu 2.:

Der Verwaltungsrat wählt die Delegierten der Arbeitskonferenz auf drei Jahre und den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes, außerdem regelt er die Einstellung des Personals. Seine Hauptaufgabe besteht jedoch darin, die Internationale Arbeitskonferenz zu unterstützen und zu lenken, wozu auch Ausschüsse gebildet werden. Neben der Erstellung der Tagesordnung nimmt der Verwaltungsrat auch Beschwerden gegen Verletzungen von Übereinkommen entgegen (Deutschland und Deutschland, S.23 f)

Zu 3.:

- Das Internationale Arbeitsamt hat ganz klar begrenzte Aufgaben:
- Sammlung und Weiterleitung aller Fragen über internationale Regelungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Werktätigen
- Per Auftrag (durch die Internationale Arbeitskonferenz und den Verwaltungsrat) führt es auch Spezialuntersuchungen durch.

Insgesamt hat die ILO ca. 2000 MitarbeiterInnen. Neben den drei genannten Hauptorganen sind die schon angedeuteten zahlreichen Ausschüsse und Spezialkonferenzen nicht zu vergessen.

Die wichtigste Aufgabe der ILO ist demnach die Ausarbeitung und Verabschiedung internationaler Normen in Form von Übereinkommen und Empfehlungen und die Überwachung deren Anwendung durch die Mitgliedsstaaten. (Deutschland und Deutschland, S. 25 f)

Seit ihrer Gründung im Jahre 1919 bis zum Jahre 1944 hat die ILO zu den verschiedensten Fragen des Arbeitsrechts Stellung genommen, wie beispielsweise zur Verkürzung der Arbeitszeit (Einführung des Achtsturentages), Gewährung von Urlaub, Eindämmung der Arbeitslosigkeit, Arbeit von Frauen und Jugendlichen und Schutzbestimmungen für diese Beschäftigungsgruppen, Arbeitsschutz und Sozialversicherung, Mindestlohn und vieles mehr.

Nach dem zweiten Weltkrieg, mit dem Sturz des Faschismus und dem erneuten Aufschwung der Arbeiterbewegung erlebte die während des Krieges ins Stocken geratene ILO einen erheblichen Aufschwung, jedoch hier auch wieder nur als Werkzeug für imperialistische Machthaber, die Arbeiterbewegung im Zaum zu halten. 1944, auf der ersten Internationalen Arbeitskonferenz nach dem Krieg in Philadelphia, wurde die Struktur und die inhaltliche Zielsetzung der ILO neu überarbeitet. Es entstand ein Programm mit folgenden wichtigen Punkten:

- Die Trennung der ILO vom Völkerbund
- Neubelebung des Systems der Übereinkommen und Empfehlungen
- Präzisierung der Ziele, woraus "Die Erklärung der Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation" entstand, die seitdem Bestandteil der Verfassung der ILO ist. Inhaltlich bekennt sie sich einerseits erneut zu den Zielen von 1919, geht aber ausführlicher auf allgemein zu gewährende und zu schützende Rechte ein, wie beispielsweise darauf, daß alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, das Recht haben, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben.

In diesem Dokument kommt schon die Anlehnung an die Werte der Vereinten Nationen zum Ausdruck, an allgemeine Menschenrechte. So nimmt es nicht wunder, wenn 1946 die ILO eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen wurde. (Deutschland und Deutschland, S. 35 f)

Seitdem hat sich sowohl organisatorisch als auch inhaltlich einiges bei der ILO geändert. Ihre Arbeit ist nun eng verflochten mit den Vereinten Nationen und auch die Mitgliedsstaaten haben es zu spüren bekommen, denn ein Ausschluß aus den Vereinten Nationen zieht auch einen Ausschluß aus der ILO nach sich, jedoch kann ein Staat weiterhin Mitglied der ILO bleiben, ohne den UN beitreten zu müssen.

Was die Arbeitsbereiche angeht, nimmt der Verwaltungsrat der ILO auch Vorschläge der UN in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz auf. Umgekehrt behandelt der Wirtschafts- und Sozialrat, sowie der Treuhandschaftsrat der UN Vorschläge der ILO. Außerdem ist die ILO verpflichtet, Empfehlungen der Vollversammlung der Vereinten Nationen und des Wirtschafts- und Sozialrates in ihrer Tätigkeit zu berücksichtigen, die UN bei deren Realisierung zu konsultieren und über die Realisierung zu berichten. Die ILO hat eine periodische Berichterstattungspflicht bei den UN.

Insgesamt hat das Zusammenwirken der ILO mit der UN positiv auf die Zusammenarbeit der ILO mit anderen Organisationen gewirkt (WHO, UNICEF, UNESCO...) und dadurch einen großen Schritt in Richtung Verwirklichung der UN-Charta und der Erklärung der ILO getan. Auch der Weltgewerkschaftsbund, der sich nach dem Krieg formiert hatte, nutzt seitdem seinen Konsultativstatus bei der ILO und beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, um sich international für die Rechte der Werktätigen einzusetzen. (Deutschland und Deutschland, S. 42 ff)

Die ILO leistet demnach einen bedeutenden Beitrag für die sozialpolitischen Aktivitäten der Vereinten Nationen.

3.2.1. Wirksamkeit, Kontrollierbarkeit und Durchsetzung

Der Einfluß, den die Empfehlungen der ILO auf die Mitgliedsstaaten hat, hat sich seit Bestehen dieser Organisation sehr gewandelt. Zu Beginn war sie nichts weiter, als ein Werkzeug in den Händen der Kapitalisten. Es wurden keine großen Veränderungen angestrebt und selbst wenn in den Reihen der Gewerkschaftler Menschen saßen, denen die Rechte der Arbeitnehmer wirklich ein Anliegen waren, so wurden ihre Vorschläge nur allzu schnell von der Übermacht der Unternehmer zerschlagen. (Deutschland und Deutschland, S. 32) Die ILO setzte sich, wie schon erwähnt, auch schon vor dem Krieg beispielsweise für die Verkürzung der Arbeitszeit ein, jedoch war sie, was die Umsetzung anbelangte, machtlos. Zwar gehört es laut Verfassung zu den Aufgaben der ILO, nicht nur Übereinkommen zu erlassen, sondern deren Anwendung auch zu überwachen. Nun ist die Umsetzung den Mitgliedern jedoch nicht zwingend vorgeschrieben, eine Ratifizierung ist nicht unbedingt notwendig. Ein Übereinkommen erlangt schon internationale Verbindlichkeit, wenn sie in nur zwei Mitgliedsstaaten ratifiziert werden. Diese haben zwar jährliche Berichtspflichten an die Internationale Arbeitskonferenz, auch ist eine Beschwerde seitens der Mitgliedsstaaten bei Nichteinhaltung möglich, die, nach eingehender Prüfung, als Empfehlung an den jeweiligen Staat gerichtet werden kann. Das geschieht faktisch jedoch sehr selten, denn es wird kein Staat Beschwerde über die Nichteinhaltung eines bestimmten Einkommens einlegen, dessen Bestimmungen er selbst nicht ratifiziert hat. Außerdem wurde im vorherigen Kapitel schon erwähnt, welche Skrupel bestehen, einen anderen Staat irgendeiner Verfehlung zu beschuldigen. Wenn dies jedoch tatsächlich passiert, und eine Empfehlung für den beschuldigten Staat erlassen wird, kann der betroffene Staat Beschwerde beim internationalen Gerichtshof einlegen, dessen Urteil dann letztlich verbindlich ist. Zwar wurden zudem noch als weiteres Druckmittel "ökologische Sanktionen" vorgesehen, mit denen die ILO entsprechende Staaten erheblich unter Druck setzen könnte. Jedoch wurde von diesem Mittel nie Gebrauch gemacht und es wurde bei der Verfassungsüberarbeitung nach dem zweiten Weltkrieg auch gestrichen. Eine weitere Einschränkung in der Verfassung, was die Pflicht der

Ratifizierung anbelangt ist die, daß Bundesstaaten jeglicher Verantwortung bezüglich der Übereinkommen entbunden sind, und es steht Kolonialmächten frei, ob sie diese in ihren Kolonien verwirklichen oder nicht!

An diesen Ausnahmeregelungen und Einschränkungen wird wiederum deutlich, daß es ohne Kompromißbildungen gar nicht möglich ist, mehrere souveräne Staaten unter einem gemeinsamen Ziel zu verbinden. Die Formulierungen müssen Ausnahmen zulassen und auch genügend Interpretationsspielraum, damit sich Staaten überhaupt zu ihnen bekennen. (Deutschland und Deutschland, S. 29)

In den vierziger Jahren gab es dann eine Verfassungsänderung, die die Wirksamkeit erhöhen sollte und einige Bestimmungen verschärfte. Einige solcher Änderungen waren:

- Die Empfehlungen sind den Mitgliedsstaaten durch die Generaldirektion zuzustellen. Von dem Moment an hat der entsprechende Staat 12 bis 18 Monate Zeit, diese Empfehlung zuständigen Organen vorzulegen. Außerdem müssen sie die Generaldirektion über laufende Maßnahmen auf dem Laufenden halten.
- Bundesstaaten sind von der Ratifikation nicht mehr ausgeschlossen, genausowenig Kolonialherren.
- Übereinkommen wurde rein faktisch eine größere Aussagekraft zugesprochen, als Empfehlungen. Die ILO sollte sich demnach auch in erster Linie auf die Ausarbeitung von Übereinkommen konzentrieren.
- Auf "ökologische Sanktionen" als Druckmittel wurde verzichtet.

Diese Verfassungsänderung trat 1946 in Kraft, stellte aber keine wesentlich höhere Autorität für die Mitgliedsstaaten dar. (Deutschland und Deutschland, S. 30 f)

Zieht man eine Bilanz der ILO von den Jahren 1919 bis 1944, so muß man feststellen, daß die Ziele, die in der Verfassung verankert waren nicht erreicht wurden. Von 3591 möglichen Ratifikationen wurden nur knapp über 300 realisiert. Und bei diesen war es zudem noch oft so, daß Forderungen durch die Werktätigen selbst in harten Klassenschlachten erkämpft werden mußten. So war beispielsweise die Einführung des Achtstundentages keinesfalls eine Errungenschaft der ILO, sondern der Arbeitnehmer. In den Vorkriegsjahren konnte man demnach noch keine große Wirksamkeit der Übereinkommen der ILO feststellen, jedoch gab es in dieser Zeit ein organisatorisches Erstarken dieser Organisation. Der Ausbau des Apparates trug jedoch noch stärker zur Unterdrückung reformistischer Ideen seitens der Arbeiterschaft bei.

Nach dem Krieg änderte sich einiges. Durch die verschobene Zielsetzung der ILO und ihrer Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen hat sich ihre Autorität gestärkt und auch inhaltlich bewegt sie sich souverän in einem viel weiteren Themenkreis, als es noch vor dem Krieg der Fall war. Zwar war schon in der ersten Formulierung der Verfassung als ein Ziel die technische Unterstützung der Entwicklungsländer zur Lösung derer Probleme genannt, jedoch hatte sich die

ILO auf dieses Terrain nie gewagt. Sie hätte unter den damaligen Bedingungen wohl auch ziemlich allein da gestanden, ganz abgesehen vom Widerstand in den eigenen Reihen, der wohl unüberwindbar gewesen wäre. Da die ILO durch ihre Arbeit laut Präambel den Weltfrieden fördert, durch Förderung der sozialen Gerechtigkeit, die als Voraussetzung dessen gilt, wurde durchaus von ihnen erwartet, daß sie zu politischen Fragen Stellung beziehen würde. Sie sollte auch in friedensfördernde Aktivitäten mit einbezogen werden. Beides hat sie jedoch bis in die 60er Jahre hinein nie getan. Erst dann, mit dem Anschluß der ILO an die UN, die verstärkte Anbindung und Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und damit einhergehenden Erstarkung, trat sie öffentlich und vehement für dem Frieden ein.

Seitdem kämpft sie gegen die Apartheidspolitik und faschistische Aggression und Unterdrückung in Südafrika, gegen wirtschaftliche Ausbeutung, Kolonialismus, sie gibt Trainingskurse für Entwicklungsländer, setzt sich ein für gewerkschaftliche Freiheiten und fördert die internationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften. Sie ist also inzwischen zu einer Organisation geworden, die sich nicht scheut, auch politisch heiße Eisen anzufassen. Sie ist nicht mehr unternehmertreu und wenig fortschrittlich, sondern setzt sich eindeutig für politische Veränderungen ein, nicht nur für eine Verbesserung innerhalb der Übel eines bestehenden Systems, das jedoch geschützt wird.

Jedoch bleiben auch heute diese Versuche nicht ohne Kritik seitens der imperialistischen Staaten. Besonders die USA, die Ende der 60er Jahren auch austrat, beschwerte sich über die zunehmende "Politisierung" der ILO, was jedoch ein reiner Vorwand war. In Wirklichkeit wollten sie den Prozeß der weltweiten Entspannung bremsen, da dieser ihrer Politik der Übermacht schadete. (Deutschland und Deutschland, S.32 f)

Glücklicherweise braucht sich die ILO heute vor solchen Angriffen nicht mehr zu fürchten. Sie ist souverän genug, ihnen entgegentreten oder sie ignorieren zu können, ohne daß diese ihrer Politik der Entspannung und weltweiten Förderung der Lebensbedingungen der Menschen schaden können.

Man sieht sehr deutlich die Entwicklung der ILO und kann nun sicherlich das Ausmaß und die Bedeutung ihrer heutigen Bestrebungen besser einschätzen. Zwar gibt es natürlich heute auch immer noch Probleme, was die Umsetzbarkeit politischer Forderungen angeht. Auch heute noch hängen Inhalt und Verwirklichung der Übereinkommen stark von den Aktionen der Arbeiter im einzelnen Land ab. Auch heute noch ist jede Forderung der Gewerkschaften nur sehr schwer durchzusetzen. Trotzdem sind die Auswirkungen der ILO auf dem Gebiet internationalen Arbeitsnormen nicht zu unterschätzen. Sie hat Normen auf fast allen sozialpolitischen Gebieten gesetzt, die nicht völlig unbeachtet bleiben können und die Mitgliedsstaaten zur Berichterstattung zwingen. Angesichts des internationalen Ansehens der ILO lastet inzwischen auch ein erheblicher Druck der Öffentlichkeit auf den entsprechenden Staaten. Zwar sind diese Normen unvermeidbar nur Kompromisse und von daher nicht kritikfrei, auch was die

Umsetzung in der Realität anbelangt, jedoch ist dies ein Problem, das wir auf diesem Gebiet schon kennen und welches wohl auch in näherer Zukunft nicht gelöst werden kann.

Die ILO leistet innerhalb der Vereinten Nationen einen erheblichen Beitrag zu sozialpolitischen Aktivitäten, die sonst sicherlich zu kurz kommen würden, angesichts des Übergewichts der politisch-wirtschaftlichen Seite der Menschenrechte. Von daher ist diese Organisation in ihren Auswirkungen auf die Verwirklichung der Menschenrechte in der ganzen Welt, der sozialen sowie der politischen, ungeheuer wichtig und somit als eine der bedeutendsten Sonderorganisationen der UN nicht mehr wegzudenken.

(Deutschland und Deutschland, S.47 ff)

4. Der Europarat und die Menschenrechte

4.1. Die Menschenrechte im Europarat

Nach dem zweiten Weltkrieg begannen allgemeine Bestrebungen, die europäischen Staaten politisch zu einigen. Ziel war, das europäische Erbe zu schützen und zu erhalten, wobei damit sowohl das Erbe an Grundbesitz, als auch das kulturelle Erbe, das Gedankengut gemeint war. Zu diesem Zweck schlossen sich private Landesorganisationen zur sogenannten *Europäischen Bewegung* zusammen und trafen sich 1948 zum ersten Mal zu einem Kongreß, in welchem eine verbindliche europäische Satzung der Menschenrechte und eine entsprechende Instanz gefordert wurde, bei der Verstöße gegen die Menschenrechte eingeklagt werden könnten - ein europäischer Gerichtshof. (Pulte, S.26)

So wurde am 5.5.1949 in London von 25 Mitgliedsstaaten die Satzung des Europarates unterschrieben. In der Präambel bestätigen die vertragsschließenden Regierungen "ihre unerschütterliche Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker und von jeher die Quelle für Freiheit der Einzelperson, politische Freiheit und Herrschaft des Rechts sind, jene Prinzipien, welche die Grundlage jeder wahren Demokratie bilden". Ziele des Europarates waren (und sind) demnach die Herstellung größerer Einheit zwecks Wahrung des europäischen Erbes und das Vorantreiben wirtschaftlichen und sozialen (!) Fortschritts auf der Grundlage der Wahrung der Menschenrechte.

So nennt die Satzung in Art.1 (b) ausdrücklich den Schutz und die Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als Mittel zur Verwirklichung der Ziele des Europarates.

Der Europarat hat inzwischen an die 200 Konventionen zu den verschiedensten Themen verabschiedet, vor allem zu den Menschenrechten, zur sozialen Sicherheit und zur Erhaltung der Natur. Wie ernst diese Organisation ihre Aufgabe nimmt, sieht man auch daran, daß nur ein solcher europäischer Staat

Mitglied werden kann, der den Kriterien eines Rechtsstaates, welcher die oben genannten Rechte garantiert, entspricht. Außerdem kann ein Mitglied, das sich eines Vergehens schuldig gemacht hat, aus dem Europarat ausgeschlossen werden. Dies sind keinesfalls leere Drohungen: Griechenland wurde beispielsweise 1967 ausgeschlossen, da es elementare Menschenrechtsverletzungen durch Folter begangen hatte (Pulte, S.27 ff).

Ähnlich wie bei den Vereinten Nationen muß also jeder Mitgliedsstaat die Menschenrechte vorrangig anerkennen, sie sind Grundlage allen Denkens und Handelns des Europarates.

Schon auf dem oben erwähnten ersten Kongreß der Europäischen Bewegung, in welchem die Garantie der Menschenrechte und Grundrechte Forderung war, wurde deren Rechtsausschuß beauftragt, einen Konventionsentwurf auszuarbeiten, der eine europäische Satzung der Menschenrechte enthalten sollte. Schon 1949 legte dieser Ausschuß dem soeben gegründeten Europarat "Die Europäische Konvention zum Schutz der Grundfreiheiten und Grundrechte" vor. 1950 sollte diese von zwei Organen des Europarates, der beratenden Versammlung (bestehend aus 192 Abgeordneten) und dem Ministerkomitee inhaltlich weiter ausgearbeitet werden. (Insgesamt verfügt der Europarat über drei Organe, neben den oben genannten gibt es noch das Generalsekretariat). Diese Arbeit führte wegen erheblichen Uneinigkeiten lediglich zu einem Kompromiß, welcher noch im selben Jahr zur "Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten" führte, heute bekannt unter dem Namen "Europäische Menschenrechtskonvention". Sie trat 1953 in Kraft, nachdem sie 10 (!) Ratifikationsrunden durchlaufen hatte, obwohl sie sich lediglich zur UN-Menschenrechtskonvention bekannte und die politischen und staatsbürgerlichen Grundrechte und Freiheiten ausführte. Als elementare Menschenrechte nennt sie den Schutz des Lebens und den Schutz der persönlichen Integrität gegen Folter, unmenschliche und erniedrigende Behandlung, den Schutz der Freiheit und die Garantien für ein faires Gerichtsverfahren. An individuellen und politischen Freiheitsrechten garantiert sie die Religions- und Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, sowie die Freiheit, sich zu Vereinigungen zusammenzuschließen (Gewerkschaften sind extra erwähnt!).

Wie auch bei den Vereinten Nationen erwies es sich als erforderlich, die Charta im Laufe der Zeit durch Zusatzprotokolle zu ergänzen. So wurden viele Rechte nachträglich garantiert, wie zum Beispiel das Recht auf Eigentum, freie Wahlen, Bewegungsfreiheit im Hoheitsgebiet eines Staates und die Berechtigung der Eltern auf die Erziehung ihrer Kinder. Um ein System zu schaffen, in dem das Recht auf Individualbeschwerde bei Verstößen gegen Rechte der Konvention frei ausgeübt werden kann, wurden alle am Prozeß Beteiligten rechtlich besonders geschützt.

Diese Übereinkommen, sowie die Europäische Menschenrechtskonvention wurden unbefristet abgeschlossen.

An diese Konvention sind inzwischen 21 Mitgliedsstaaten gebunden (Pulte, S.29).

4.1.1. Wirksamkeit, Kontrollierbarkeit und Durchsetzung

Die Europäische Menschenrechtskonvention ist im internationalen Vergleich ein sehr ungewöhnlicher völkerrechtlicher Vertrag. Sie schuf nicht nur zwischenstaatliche Verpflichtungen, sondern auch Verfahren, in denen das Einhalten der Verpflichtungen geprüft werden kann, sowie Sanktionen, die bei Nicht - Einhalten in Kraft treten (Tomuschat, S.50).

Die Organe, deren überstaatlicher Kontrolle sich die einzelnen Staaten mit der Unterzeichnung der Konvention unterwarfen, sind die Europäische Menschenrechtskommission, der Europäische Gerichtshof und das Ministerkomitee des Europarates. (Genauerer zu den Organen des Europarates in: "Das Recht der Europarates").

Diese europäischen Instanzen dürfen sowohl Staaten, als auch Individuen anrufen, vorausgesetzt, der nationale Rechtsweg ist erschöpft. Das heißt, eine Klage beim Verwaltungsgericht und, wenn möglich auch beim Verfassungsgericht, muß erfolglos eingelegt worden sein. Erst dann kann man sich mit seiner Beschwerde an die Europäische Kommission für Menschenrechte wenden. Sie ist praktisch die Instanz vor dem Europäischen Gerichtshof, prüft zunächst Zulässigkeit der Beschwerde und versucht dann gegebenenfalls, den Streitfall durch einen Vergleich zu schlichten. Ist das nicht möglich, so verfaßt die Kommission einen Bericht, mit entsprechendem Urteil. Dieses ist für die Staaten nicht verbindlich. Rufen sie nun den Europäischen Gerichtshof an, so entscheidet dieser endgültig, sein Urteil ist unwiderruflich. Verzichten die Staaten jedoch nach der Anrufung der Menschenrechtskommission auf eine weitere Verfolgung der Klage, so fällt das Ministerkomitee ein Urteil, welches sich meist dem Bericht der Kommission anschließt. Somit erhält der Bericht faktisch die Autorität eines Urteils.

Die Menschenrechtskommission wirkt demnach als Filter für das öffentliche Gerichtsverfahren, ohne eigene Urteilsbefugnis, wohingegen das Ministerkomitee und der Europäische Gerichtshof entscheidungsfindend tätig sind.

Eine Hürde ist Individualklagen jedoch in den Weg gelegt: Eine Einzelperson darf die Menschenrechtskommission nur dann anrufen, wenn der betroffene Staat diese Möglichkeit offiziell anerkannt hat. Glücklicherweise taten das die meisten Staaten, mit Ausnahme von Frankreich, Griechenland, die Türkei, Spanien, Malta und Zypern (Tomuschat, S.50 f).

Nun stellt sich die Frage, inwieweit bisher von diesem Rechtsapparat Gebrauch gemacht wurde. Erstaunlicherweise können hier beachtliche Ergebnisse aufgezeigt werden. Aufgrund des besonderen Rechtsschutzes, welchen alle am Beschwerdeverfahren beteiligten Personen laut Zusatzprotokoll genießen, wurde es Individuen wie Staaten sehr erleichtert, den Weg einer Klage zu beschreiten. Dementsprechend wurden hier in der Vergangenheit auch solche Staaten aufgrund Menschenrechtsverletzungen verklagt, bei denen man sicherlich nie mit einer derartigen Klage gerechnet hätte.

So wurde beispielsweise Großbritannien wegen Mißachtung des Verbots unmenschlicher Behandlung verklagt. Hierbei bezog man sich auf die Situation in Nordirland, das sich seit 1969 im Ausnahmezustand befindet. Die Menschenrechtskommission bezeichnete die Behandlungen vor allem von Verhörten, die immens psychischen Druck ausgesetzt wurden, um aussagewillig zu werden, als Folter. Der Europäische Gerichtshof wollte jedoch lediglich unmenschliche Behandlung darin sehen. Jedenfalls wurden diese Verfahren von allen Rechtsschutzorganen des Europarates verworfen und verurteilt. Solche Methoden durften in Zukunft nicht mehr angewandt werden.

Auch wurden Klagen gegen die Bundesrepublik Deutschland erhoben. Deutsche Terroristen und Verdächtige beschwerten sich über unmenschliche Behandlungen während der Haft. Diese Beschuldigungen wurden nach eingehender Prüfung jedoch verworfen.

Das Verbot der unmenschlichen Behandlung ist für die Europäischen Menschenrechtskommission besonders heute eine sehr brisantes Thema, nämlich in all den Fällen, in denen ein Mitgliedsstaat eine Person ausweisen will, obwohl ihm in dessen Heimatland möglicherweise Lebensgefahr droht. Besteht diese Gefahr für Leib und Leben wirklich, so darf kein Staat einen Menschen in das entsprechende Land ausweisen. In diesen Fällen ist jedoch stets eine genaue Einschätzung der jeweiligen Situation ein Problem, welches sich auch in Zukunft nicht so leicht lösen lassen wird.

Insgesamt läßt sich jedoch sagen, daß mit der Europäischen Menschenrechtskonvention gleichzeitig auch ein sehr wirksames Rechtssystem geschaffen wurde, welches die Staaten, die sie unterzeichnet haben an deren somit übernommenen Pflichten erinnert und, wenn nötig, sie zu entsprechendem Handeln zwingt.

Überlegenswert ist es sicherlich trotzdem, inwieweit dem Europarat tatsächlich Mittel an die Hand gegeben wurden, die Menschenrechtsverletzungen in Zukunft unterbinden zu können. Ist es nicht in Wirklichkeit so, daß Staaten, die aufgrund fundamentaler Verletzungen aus dem Europarat ausgeschlossen wurden, damit auch von jeglicher Verpflichtung entbunden sind? Sie sind von dem Moment an keiner überstaatlichen Kontrolle mehr unterworfen, können also tun und lassen, was sie wollen. Niemand hat mehr das Recht, Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention anzuklagen, denn diese Richtlinien gelten für diesen Staat nicht mehr. Wurde ihnen mit dem Ausschluß aus dem Europarat vielleicht keine wirkliche Strafe, sondern eher eine Lossprechung erteilt? (Tomuschat, S.53)

Diese Frage wird wohl unbeantwortet bleiben. Dies zeigt auch wieder die Unzulänglichkeiten, die mit menschenrechtlichen Verträgen stets einhergehen, selbst, wenn ein ausgeklügeltes Rechtssystem zur Überwachung besteht.

4.2. Die sozialen Grundrechte im Europarat

Zu Beginn dieser Arbeit, in der Einleitung zum historischen Abriss der Menschenrechte, wurde darauf hingewiesen, daß es zwei Strömungen von Menschenrechten gibt. Zum einen die politisch-bürgerlichen und zum anderen die sozialen und kulturellen. Anschließend zeigte sich, daß die Geschichte der Menschenrechte vorrangig geprägt ist von den politischen Grundrechten. Gerade in der jüngeren Geschichte gilt jedoch die Unteilbarkeit der Menschenrechte als Grundsatz. Man hat erkannt, daß bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als universelle Menschenrechte ein unteilbares Ganzes bilden und nur die Gewährleistung all dieser Rechte zusammen zu einem menschenwürdigen Leben führen können. So zielte auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte darauf ab, diese Rechte gleichgewichtig zu verankern. Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission Eide sagte sehr treffend: "Es kann keine persönliche Freiheit geben ohne wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit. Ein Mensch in Not ist kein freier Mensch." (Leuprecht, S.79)

Nun wurde die Europäische Menschenrechtskonvention als ein erster Schritt zur Garantie der politischen Demokratie bezeichnet, auf den die Garantie der sozialen Demokratie folgen müsse. Also legte das Generalkonsulat des Europarates dem Ministerkomitee 1953 eine Denkschrift vor, mit dem Ziel, den sozialen Rechten in Europa mehr Geltung zu verschaffen.

So entstand 1965 (!) die Europäische Sozialcharta. Sie wird in der Tat als enormer Fortschritt auf dem Weg zu einer auf sozialer Gerechtigkeit basierenden Gesellschaft gesehen. Ihr vorrangiges Ziel ist demnach die Reduzierung und Eliminierung sozialer Probleme in den einzelnen Staaten. Außerdem paßte sie die Grundsätze der UN-Konvention an den europäischen Raum an und brachte sie in eine verbindlich juristische Form, um internationale Durchsetzbarkeit garantieren zu können. Somit wollte man einen sozialpolitischen Standard festschreiben, der zur Weiterentwicklung sozialpolitischer Aktivitäten verpflichten sollte.

Diese Charta wurde 1965 von Großbritannien, Irland, Norwegen, Schweden und der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet, nachträglich von Dänemark, Italien, Zypern, Österreich, Frankreich, Island, Holland und Spanien (Bohling, S.19).

Sie ist neben der Menschenrechtskonvention die bedeutsamste der Konventionen des Europarates.

In der Präambel der Sozialcharta wird erneut das Zusammenhängen von politischen und sozialen Rechten zum Ausdruck gebracht, denn sie beruft sich unter anderem ausdrücklich auf das Diskriminierungsverbot der UN-Konvention. Das zeigt den Zusammenhang zwischen sozialem Fortschritt und mehr Gleichheit. Also hat dieses Vertragswerk mit der Weiterentwicklung der sozialen Rechte gleichzeitig auch Einfluß auf die politischen. So erwähnt die Charta ausdrücklich die Erhaltung der bisher errungenen politischen Rechte als Ziel, jedoch auch

deren Weiterentwicklung. Darüber hinaus fordert sie auf dem gesamten Gebiet der Menschenrechte einen dynamischen Prozeß. Sie sieht sich selbst demnach nicht als "abgeschlossen" und fertig, sondern als Kompromiß, der ständig weiterentwickelt werden muß, als nur den Anfang.

Wichtig ist es zudem, zu wissen, das bei der Formulierung der Charta die Internationale Arbeiterorganisation mitbeteiligt war. Von daher darf es nicht verwundern, wenn sie inhaltlich eher einer internationalen Garantie für die Rechte der Arbeitnehmer darstellt (Bohling, S.20).

Im Folgenden möchte ich nun auf den Aufbau der Europäischen Sozialcharta genauer eingehen, denn in ihm erkennt man die Schwierigkeit, ein internationales Instrument zu schaffen, welches in weitem Umfang zwingendes Recht umfaßt und dennoch Ausnahmen für einzelne Staaten zulassen soll:

Die Charta gliedert sich in fünf Teile.

Teil I enthält 19 Grundsätze, die sozialpolitische Rechte festlegen und gleichzeitig den rechtlichen Geltungsbereich in Bezug auf die Vertragsparteien.

Demnach verpflichten sich die Staaten "mit allen zweckdienlichen Mitteln staatlicher und zwischenstaatlicher Art" diesen Grundsätzen Geltung zu verschaffen. Es ist also durchaus gelungen, eine Relativierung herbeizuführen, denn ob etwas ein zweckdienliches Mittel ist, wird der Einschätzung der entsprechenden Staaten selbst überlassen.

Diese 19 Grundsätze sind unterschiedlichster Natur: einige richten sich an alle Menschen und andere an bestimmte Personengruppen (Eltern, Arbeiter, Kinder, Jugendliche). Dies ist ein grundlegender Unterschied zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, bei der sich alle Artikel grundsätzlich an alle Menschen gleichermaßen richten.

Da diese Grundsätze sehr vage formuliert sind (Recht auf Arbeit, Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und gerechten Arbeitslohn...), lassen sie sich noch schwerlich als Maßstab für Einzelpersonen verwenden.

Eine Konkretisierung wird aber in Teil II vorgenommen. Hier sind die 19 Grundsätze in 72 Abschnitte gegliedert und werden somit mit konkreterem Inhalt gefüllt. Man kann sagen, daß die ersten beiden Teile der Charta die programmatischen Ziele und materiellen Vorschriften beinhalten. Jedoch sind diese inhaltlich auch nicht durch die Unterabschnitte erschöpfend erläutert. Zum Teil sieht es sogar so aus, als ob man vorrangig solche Ziele formuliert hätte, die in mehreren fortschrittlicheren Ländern schon verwirklicht sind und bei denen über deren Geltung schon Übereinstimmungen erzielt wurden.

Teil III der Charta regelt die Verpflichtungen der Einzelnen Länder bezüglich des Inhaltes der Charta. Dabei wird deutlich, wie man einerseits Verbindlichkeit fordern und gleichzeitig Ausnahmen zulassen kann: Beitretende Staaten sind verpflichtet, entweder 10 der 19 Artikel als bindend anzuerkennen oder 45 der 72 Absätze. Dadurch soll auch solchen Staaten der Beitritt ermöglicht werden, deren soziale System noch nicht genügend weit entwickelt ist.

In Teil IV müssen sich die Vertragsstaaten verpflichten, alle zwei Jahre über die angenommenen Verpflichtungen, sowie in vom Ministerkomitee beschlossenen Abständen über die nicht angenommenen zu berichten. Dieses Verfahren wurde jedoch in der 30 jährigen Geschichte der Charta nur knapp 10 mal durchlaufen.

Teil V legt Regeln über die Ausnahmen fest und definiert einige Begriffe der Charta genauer. Dementsprechend besteht sie aus verschiedenen, zusammenhangslosen Themen, wie Ausnahmeregelungen für staatliche Notstände, unterschiedliche Ausgestaltung der staatlichen Tarifautonomie, Sonderregelungen über den räumlichen Geltungsbereich, sowie über Inkrafttreten, Änderungen und Kündigung der Charta (Bphling, S.19 f).

Auch bei diesem Vertrag wurden nachträglich Zusatzprotokolle erlassen. So beispielsweise das nicht diskussionslos gebliebene Protokoll von 1988, in welchem unter anderem das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts garantiert wird.

1989 beschloß das Ministerkomitee des Europarates, die Europäische Sozialcharta wiederzubeleben. Daraufhin gab es tatsächlich Bemühungen, die im Oktober 1991 zur Unterzeichnung eines aktuellen Änderungsprotokolls führten (Leuprecht, S.81 f).

4.2.1. Wirksamkeit, Kontrollierbarkeit und Durchsetzung

Die Durchsetzbarkeit der Europäischen Sozialcharta ist im Vergleich zur Menschenrechtskonvention als eher schlecht einzuschätzen. Zwar müssen die von den Staaten anerkannten Artikel innerstaatlich als bindend angesehen werden, jedoch gibt es keinerlei Sanktionen für die Staaten, die das nicht tun. Außerdem verschafft die Charta dem Einzelnen keine rechtlich durchsetzbaren Ansprüche, im Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Anerkannte Artikel sollen also für die Staaten durchaus rechtlich verbindliche Wirkung mit sich ziehen. Um einen Überblick über die Aktivitäten der einzelnen Länder zu bekommen und davon ausgehend entsprechende Staaten zurechtweisen zu können, wurde das Berichtsverfahren eingeführt, in welchem die Staaten Zeugnis über ihre Bemühungen ablegen müssen. Tatsächlich zeigte sich jedoch, daß angesichts der Vielzahl der am Verfahren beteiligten Gremien und der erheblichen Umfänge der Regierungsberichte die vorgegebenen Zeitabstände zwischen den Berichterstattungen nicht eingehalten werden können. Außerdem ist in den Berichten die Tendenz zu erkennen, daß die Regierungen eine defensive Haltung gegenüber ihres sozialen Systems einnehmen, und wenig Reaktion auf die kritischen Äußerungen der Kontrollgremien zeigen. Diese Haltung zeigt sich auch daran, daß keiner der Vertragsstaaten bisher nachträglich aufgenommene Zusatzbestimmungen akzeptiert hat, was den Bestrebungen des Europarates, mit der Charta einen Prozeß in Gang zu setzen, einen Strich durch die Rechnung macht (Bohling, S.21).

Dieses Berichtsverfahren ist die einzige Kontrolle der Europäischen Sozialcharta. Demnach verhält es sich mit der Durchsetzbarkeit ähnlich, wie mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen. Zwar sind verschiedene Organe befugt, Staaten zurechtzuweisen, jedoch haben diese Äußerungen nur Empfehlungscharakter.

Der Druck für die einzelnen Staaten besteht auch bei der Sozialcharta in der Rechtfertigung vor der und im Aufrechterhalten ihres Ansehens in der Öffentlichkeit. Daß dem in der Tat so ist, daß das Unterzeichnen eines Artikels tatsächlich einen gewissen Handlungsdruck birgt, erkennt man daran, daß 13 von 21 Unterzeichnerstaaten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, bestimmte Absätze oder gar ganze Artikel nicht anzuerkennen. Sie wollten sich nicht dem Vorwurf der Öffentlichkeit aussetzen, internationale Bestimmungen unterschrieben zu haben, und sie nicht einzuhalten. Darüber hinaus wird angenommen, daß dieses Überwachungsverfahren zu über 50 Gesetzesänderungen in der Vertragsstaaten geführt hat. Ihr Einfluß ist demnach nicht zu unterschätzen (Bohling, S.20).

Daß der Europarat die Europäische Sozialcharta als einen Anfang sieht, den es weiterzuentwickeln gilt, beweisen seine Bemühungen, dieses Werk weiterzuentwickeln und seine Unzulänglichkeiten auszumerzen. So beschloß das Ministerkomitee 1990 die Schaffung eines ad hoc-Komitees, welches Vorschläge zur Verbesserung der Charta und ihres Funktionierens ausarbeiten sollte. Hierbei ging es vorrangig um die Stärkung des Kontrollmechanismus. Er war viel zu schwerfällig, durch die Überzahl an Gremien, deren Zuständigkeit nicht hinreichend abgrenzend geklärt waren. Diese Probleme wurden zumindest teilweise mit der Unterzeichnung der oben erwähnten Änderungsprotokolls 1991 aus der Welt geschafft (was nicht zu mehr rechtlicher Verbindlichkeit geführt hat) (Leuprecht, S.82).

Jedoch wäre es darüber hinaus noch wichtig, das Vertragswerk inhaltlich durch einen Maßnahmenkatalog zu ergänzen, welcher den Staaten hilft, das gemeinsame Ziel zu realisieren. Das wäre auch im Hinblick auf eventuelle Ausreden von Vertragsstaaten, keine Maßnahmen zu kennen, sehr wirksam. Natürlich ist jede Einmischung in fremde Staatsangelegenheiten mit Souveränitätsverlust des betroffenen Staates begleitet. Deshalb reagieren sämtliche Staaten auch so verhalten mit jeglicher Kritik, denn wer austeilt, muß auch einstecken können. Hier muß der Europarat an den gegenwärtigen Überzeugungen arbeiten und den Staaten vor Augen führen, daß eine derartige Einmischung weniger als Angriff zu werten sei, sondern als Hilfe zur Überwindung von Mängeln. Diesem Ziel haben sich alle Vertragsstaaten gleichermaßen untergeordnet, von daher müßte das gemeinsame Arbeiten am Aufbau eines Standards möglich und erwünscht sein. Aber leider ist sich das Ministerkomitee dessen selbst nicht so sicher, denn es hat mit Empfehlungen an Vertragsstaaten stets unsicher und zurückhaltend reagiert, was natürlich nicht der Fall sein darf (Bohling, S.21).

Zudem sollte die Scheu verschwinden, religiöse und kulturelle Überzeugungen anzusprechen. Sie dürfen nicht mehr als Tabus gesehen werden, denn ein Infragestellen dieser Werte könnte, in der richtigen Form vorgebracht, die interkulturelle Diskussion erheblich beleben. So wäre es beispielsweise sicherlich nicht uninteressant, wenn der Bundesrepublik die Vermarktung der Frau als menschenunwürdig vorgeworfen würde. Sicherlich würde eine solche Diskussion sehr fruchtbar und erkenntnisgewinnend sein. Um diese in Gang zu bringen, müssen die zuständigen Organe jedoch Mittel und Wege finden, ein entsprechendes Klima zu schaffen. Das wird jedoch nicht einfach zu verwirklichen sein.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß mit der Unterzeichnung der Europäischen Sozialcharta zwar keinerlei individuell einklagbare Rechte geltend gemacht werden können, jedoch sicherlich ein gewisser Druck seitens der Öffentlichkeit auf die entsprechenden Staaten wirkt. Außerdem zeigen die anhaltenden Bemühungen, daß der Europarat seine Aufgabe, eine gerechte Sozialpolitik in Europa zu schaffen, wirklich ernst nimmt und auch weiterhin aktualisierend und ergänzend tätig ist. Im Hinblick darauf, daß weder Menschenrechte noch soziale Grundrechte jemals fertig da sind, sondern eine Entwicklung darstellen, die begleitet werden muß, ist es äußerst wichtig, daß er die Schaffung der Sozialcharta als nur den Anfang des Prozesses sieht.

5. Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte

Bevor nun auf die Menschenrechte und die sozialen Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft eingegangen wird, soll einleitend die EG selbst in ihren Grundzügen kurz dargestellt werden, um ein besseres Verständnis zu ermöglichen.

5.1. Die Europäische Gemeinschaft

5.1.1. Struktur, Aufgaben, Befugnisse und Rechtsnatur der EG

Die Gemeinschaftsordnung ähnelt strukturell einer staatlichen Verfassungsordnung (Borchardt 1994, S.7). Dies wird deutlich im Katalog der Aufgaben, die der EG übertragen sind: Es handelt sich nicht um genau begrenzte technische Aufgaben, sondern vielmehr um Tätigkeitsfelder mit existenzprägendem Charakter für die Staaten.

Die Aufgaben der EG

Da die EG durch die Verschmelzung der drei Organisationen EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl), EAG (Europäische Atomgemeinschaft) und EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft)

entstanden ist, leiten sich aus diesen "Ursprungsorganisationen" folgende Zuständigkeiten ab: die gemeinschaftliche Verwaltung der Kohle- und Stahlindustrie, gemeinsame Aufgaben bei der Erforschung und der Nutzung der Kernenergie und die Errichtung eines gemeinsamen Marktes als Vereinigung der nationalen Märkte der Mitgliedstaaten.

Im wesentlichen entzogen sind der EG einige Bereiche hoheitlicher Gewalt wie: Verteidigung, Diplomatie, Erziehungswesen und Kultur.

Das Ziel "Binnenmarkt 1992" ist 1987 durch die Ergänzung des EWG-Vertrages durch die "Einheitliche Europäische Akte" in den Aufgabenkatalog der EG aufgenommen worden.

Der "Vertrag über die Europäische Union" (1993) erweiterte die Aufgaben der EG nochmals. Man spricht hier von den "Drei Säulen der EU" (Borchardt 1994, S.8):

1. die weitere Vertiefung von EWG, EAG und EGKS, die außerdem um eine Wirtschafts- und Währungsunion erweitert werden sollen
2. die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik
3. die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres

Folgende neue Aufgaben und Zielsetzungen leiten sich daraus ab:

1. Die Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts durch die Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion.
2. Die Behauptung der Identität der EU auf nationaler Ebene durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.
3. Die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft.
4. Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in Innen- und Rechtspolitik
5. Wahrung des gemeinsamen Besitzstandes

Die Befugnisse der EG

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt die EG bestimmte Befugnisse. In den Gründungsverträgen sind allerdings keine generellen Befugnisse zum Erlaß aller zur Verwirklichung der Vertragsziele erforderlichen Maßnahmen vorgesehen, sondern es gilt das Prinzip der begrenzten Ermächtigung, d.h. der Umfang der Befugnisse zum Tätigwerden ist genau festgelegt. Die Einzelermächtigungen sind je nach Aufgabenbereich unterschiedlich eng oder weit gefaßt.

Über diese speziellen Handlungsbefugnisse hinaus hat die EG eine subsidiäre Handlungsermächtigung, die jedoch keine generelle Ermächtigung für die Wahrnehmung von Aufgaben außerhalb der in den Verträgen vorgegebenen Ziele darstellt.

In der "Einheitlichen Europäischen Akte" sind verschiedene Bereiche ausdrücklich der Kompetenz der Gemeinschaft unterstellt.

Besondere Bedeutung für die Wahrnehmung von Außenbeziehungen hat die "Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang", die der EG die Möglichkeit zum Erlaß von Maßnahmen zur Ausführung bereits ausdrücklich eingeräumter Befugnisse gibt.

Zusammenfassend kann man die Kompetenzbereiche der EG nach dem Vertrag über die Europäische Union wie folgt darstellen: Sie basieren auf den Kompetenzen der drei ursprünglichen Gemeinschaften EWG, EAG und EGKS, die punktuell ergänzt und erweitert wurden. Neue Kompetenzen sind im Bereich einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Innen- und Rechts-politik entstanden.

Die Ausübung der Kompetenzen unterliegt dem Subsidiaritätsprinzip, das sowohl eine kompetenzstimulierende Seite als auch eine kompetenzabwehrende Seite hat:

1. kompetenzstimulierende Seite:

Die EG soll immer dann handeln, wenn die angestrebten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

2. kompetenzabwehrende Seite:

Die EG soll nicht handeln, wenn das Handeln der Mitgliedstaaten zur Zielverwirklichung ausreicht.

Wenn die EG handelt, gilt immer der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, d.h. Rahmengesetze, Mindestvorschriften und Regeln zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Vorschriften haben immer Vorrang vor übermäßig detaillierten Rechtsvorschriften, die nach Möglichkeit vermieden werden sollen.

Die Rechtsnatur der EG

Die Rechtsnatur der EG kann nicht als die eines Staates charakterisiert werden, denn es fehlen ihr dazu zwei wichtige Merkmale:

1. die Allzuständigkeit
2. die Befugnis, neue Zuständigkeiten zu schaffen.

Die Beschreibung der Rechtsnatur der EG als "Supranationalität" dagegen eignet sich sehr gut, da dies zum Ausdruck bringt, daß die EG "ein eigenständiger Herrschaftsverband mit eigenen Hoheitsrechten und einer von den Mitgliedstaaten unabhängigen Rechtsordnung ist, der sowohl die Mitgliedstaaten als auch deren Angehörige in dem der EG zugewiesenen Aufgabenbereich unterworfen sind" (Borchardt 1994, S.11).

5.1.2. Die Organe der EG im Rechtsetzungsverfahren

Es gibt im Rechtsetzungsverfahren der EG drei Ebenen, auf denen unterschiedliche Verfahren angewendet werden:

1. Erlaß von verbindlichen, allgemeinen Rechtsakten (Verordnungen und Richtlinien):

Hier gibt es drei Möglichkeiten des Verfahrens:

- das Vorschlagsverfahren

- das Verfahren der Zusammenarbeit
- das Verfahren der Mitentscheidung

Dabei wird vom Vorschlagsverfahren bis zum Verfahren der Mitentscheidung die Mitwirkungsmöglichkeit des Europäischen Parlaments immer größer.

2. Erlaß von Durchführungsmaßnahmen

3. verbindliche individuelle Entscheidungen und unverbindliche Rechtsakte (Borchardt 1994).

Im Folgenden soll nur auf das Vorschlagsverfahren ausführlicher eingegangen werden. Es stellt das grundlegende Verfahren bei dem Erlaß von verbindlichen allgemeinen Rechtsakten der EG dar.

Das Vorschlagsverfahren

Zusammenfassend kann man das Vorschlagsverfahren beschreiben als "Die Kommission schlägt vor, der Rat beschließt" (Borchardt 1994, S. 44).

Auf dem Weg vom Vorschlag der Kommission zur Beschlußfassung durch den Rat werden jedoch verschiedene Phasen durchlaufen (Borchardt 1994):

1. Entstehungsphase
2. Anhörungsphase
3. Entscheidungsphase
4. Veröffentlichung

In der Entstehungsphase wird von der Kommission ein Vorschlag für eine bestimmte Gemeinschaftsmaßnahme erarbeitet, in dem Inhalt und Form der Maßnahme genau festgelegt wird. Wenn die Kommissionsmitglieder über den Entwurf mit einfacher Mehrheit entschieden haben, wird er an den Rat weitergeleitet.

In der nun folgenden Anhörungsphase wird zunächst vom Rat geprüft, ob eine Anhörung weiterer Gemeinschaftsorgane notwendig ist. So muß das Europäische Parlament bei allen politisch relevanten Entscheidungen angehört werden (obligatorische Anhörung). Über diese obligatorische Anhörung hinaus wird das Europäische Parlament aber auch bei anderen Entscheidungen i.d.R. angehört (fakultative Anhörung).

Das Europäische Parlament gibt eine formelle schriftliche Stellungnahme ab, die auch Änderungsvorschläge enthalten kann. Allerdings kann der Einfluß des Parlaments hier als gering angesehen werden, da der Rat an die Stellungnahme und die Änderungsvorschläge des Parlaments in keiner Weise gebunden ist.

In einigen Fällen ist der Rat auch verpflichtet, den Wirtschafts- und Sozialausschuß anzuhören, z.B. bei Entscheidungen, die die Niederlassungsfreiheit betreffen. Auch hier ist es dem Rat möglich, auch in anderen Fällen diesen Ausschuß fakultativ anzuhören, was zwar nicht die Regel ist, aber dennoch öfter vorkommt. Auch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist für den Rat nicht verbindlich.

Nach diesen Anhörungen kommt es zur Entscheidungsphase. Im Rat wird der evtl. von der Kommission mittlerweile entsprechend der Vorschläge von Parlament und Ausschuß geänderte Vorschlag für die Gemeinschaftsmaßnahme von fachlichen Arbeitsgruppen und vom Ausschuß der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (Comité des représentants permanents = Coreper) beraten. Den Abschluß dieser Phase bildet die Beschlußfassung durch den Rat.

In der letzten Phase, der Veröffentlichung, wird der Beschluß in seiner endgültigen Form in allen neun Amtssprachen ausgearbeitet und endgültig angenommen. Es folgt dann die Veröffentlichung im Amtsblatt der EG oder die Bekanntgabe an denjenigen, für den der Rechtsakt bestimmt ist.

Die Verfahren der Zusammenarbeit und der Mitentscheidung räumen dem Europäischen Parlament - wie schon erwähnt - eine stärkere Mitwirkung an der Entscheidungsfindung ein. Sie finden in bestimmten Bereichen ihre Anwendung, wie z.B.:

- Verfahren der Zusammenarbeit: Bereiche des Binnenmarktes, der Sozialpolitik, der Forschung
- Verfahren der Mitentscheidung: Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsfreiheit, Rechtsangleichung zur Herstellung und zum Funktionieren des Binnenmarktes, Fördermaßnahmen in den Bereichen Erziehung, Jugend, Kultur und Gesundheit usw.

Insgesamt wird deutlich, daß der Weg vom Vorschlag der Kommission bis zur endgültigen Beschlußfassung recht lang ist und viele Möglichkeiten zur Abänderung der ursprünglichen Form beinhaltet. Dies ist auch der Grund, warum viele Rechtsbeschlüsse bei ihrer Beschließung nur noch in abgeschwächter, "verwässerter" Form vorliegen.

Genau dies ist bei der Entscheidung über die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 passiert (vgl. Kapitel 4.3.).

Hier wird die Schwierigkeit, die Anliegen aller Mitgliedstaaten gleichermaßen zu berücksichtigen und dennoch nicht auf oberflächliche Kompromisse auszuweichen sehr deutlich.

Der Europäische Gerichtshof und das Rechtsschutzsystem der EG

Der Europäische Gerichtshof und das ihm beigeordnete Gericht erster Instanz (seit 1988) sind zentral im Rechtsschutzsystem der EG. Der EuGH ist die höchste und alleinige richterliche Instanz in allen Fragen des Gemeinschaftsrechts. Seine Aufgabe ist die Sicherung der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und der Anwendung der Gründungsverträge der EG und der von den Gemeinschafts-organen erlassenen Rechtsvorschriften.

Der EuGH hat im wesentlichen zwei Funktionen: die rechtsberatende Funktion (Ausarbeitung von rechtsverbindlichen Gutachten zu Übereinkommen, die die Gemeinschaft schließen will) und die rechtsprechende Funktion.

In der rechtsprechenden Funktion können verschiedene Verfahren unterschieden werden:

1. Vertragsverletzungsverfahren (Art. 169 EG-Vertrag)
 2. Untätigkeitsklage (Art. 175 EG-Vertrag)
 3. Schadensersatzklage (Art. 178, 215 Abs. 2 EG-Vertrag)
 4. Beamtenklage (Art. 179 EG-Vertrag)
 5. Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EG-Vertrag)
- (Borchardt 1994, S.51ff)

Hier soll nur auf das Vertragsverletzungsverfahren näher eingegangen werden, da dies in Fällen der Mißachtung von Grundrechten das wichtigste ist.

Das Vertragsverletzungsverfahren

Hier geht es um die Feststellung, ob ein Mitgliedstaat gegen das Gemeinschaftsrecht, bzw. gegen Verpflichtungen, die sich aus diesem für ihn ergeben, verstoßen hat.

Da es sich um einen schweren Vorwurf handelt, muß vor der Anrufung des EuGH ein Vorverfahren stattfinden, in dem der jeweilige Mitgliedstaat zu den Vorwürfen Stellung nehmen kann. Möglicherweise ist die Streitfrage schon nach diesem Vorverfahren geklärt. Ist dies nicht der Fall, kann die Kommission oder ein Mitgliedstaat beim EuGH Klage wegen Vertragsverletzung erheben (in der Praxis tut dies i.d.R. die Kommission). Der EuGH untersucht dann den Fall und stellt das Vorliegen oder Nichtvorliegen einer Vertragsverletzung fest. Wenn ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorliegt, ist der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet diesen Mangel umgehend abzustellen. Tut er das nicht, besteht die Möglichkeit, in einem Zweiturteil den vertragsuntreuen Mitgliedstaat zur Zahlung eines Pauschalbetrages oder von Zwangsgeldern zu verurteilen (Borchardt 1994). Zu bemerken ist hier, daß mit der Zahlung dieser verhängten Zwangsgelder bzw. des Pauschalbetrages der vertragsverletzende Umstand noch nicht beseitigt ist. Hier sollte gerade, wenn es um Verletzungen der Grundrechte geht, ein stärkerer Druck auf den jeweiligen Mitgliedstaat ausgeübt werden, so daß es nicht durch Zahlung eines bestimmten Betrages möglich ist, die Vertragsverletzung - zumindest noch für einen gewissen Zeitraum - aufrechtzuerhalten.

5.1.3. Durchsetzbarkeit und Wirksamkeit von Menschenrechten und sozialen Grundrechten

Die Gemeinschaftsverträge enthalten weder einen Grundrechtskatalog noch allgemein verbindliche Bestimmungen zu Achtung und Schutz der Grund- und Freiheitsrechte der Gemeinschaftsbürger. Die Grundrechte werden also nicht

ausdrücklich gewährleistet, sondern es gibt lediglich Einzelbestimmungen, die bestimmte Grundrechte zum Inhalt haben. Hierbei stehen jedoch auch solche Rechte im Vordergrund, die einen wirtschaftlichen Bezug haben.

Der EuGH als rechtsprechende Instanz der EG kann in seinen Urteilen neues Recht schaffen, das sogenannte "Richterrecht" (Auslegung des Gemeinschaftsrechts). Diese Auslegung (einzelfallbezogen!) passiert auch, wenn es um Menschenrechte und soziale Grundrechte geht. Sie überspielt das nationale Recht und hat in jedem Fall oberste Gültigkeit. Damit werden einerseits Menschenrechte und soziale Grundrechte in gewissem Maße durchsetzbar, allerdings kommt es zu einer Rechtsunsicherheit, da sie ja nicht festgeschrieben, sondern von der Auslegung des Richters abhängig sind.

In den Kapiteln 5.2. und 5.3. wird noch einmal näher auf diese Problematik eingegangen.

Es ist jedoch schon im Vorhinein festzustellen, daß Durchsetzbarkeit und Wirksamkeit sehr begrenzt sind, da das EG-Recht nur sehr wenige Bestimmungen über Menschenrechte und soziale Grundrechte enthält.

5.2. Die Menschenrechte in der EG

5.2.1. Die Menschenrechte in den Gründungsverträgen der EG

Im ersten Gemeinschaftsvertrag, dem Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der am 18. April 1951 in Paris unterzeichnet wurde, wird kaum Bezug auf die Menschenrechte genommen, im Vordergrund stehen die Völker, nicht der einzelne. Das Ziel der Gemeinschaft ist die Schaffung einer wirtschaftlichen und langfristig auch einer politischen Union. Die Wahrung des Rechts wird dabei durch den Gerichtshof, die Wahrung der Demokratie durch die Gemeinsame Versammlung gewährleistet.

In dem am 25. März 1957 in Rom unterzeichneten Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der im wesentlichen eine Bestätigung und Erweiterung des EGKS-Vertrages darstellt, werden ebenfalls die Menschenrechte nicht ausdrücklich erwähnt. Die Ziele der Gemeinschaft bleiben im großen und ganzen dieselben. Sie sind, wie es ja auch der Name Europäische Wirtschaftsgemeinschaft deutlich macht, in erster Linie wirtschaftlicher Natur.

Dennoch finden sich in den Aufgaben der Gemeinschaftsorgane zwei der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Konvention des Europarates genannten Grundrechte:

1. das Recht der Arbeitnehmer und Selbständigen auf Freizügigkeit in der Gemeinschaft (Art. 48-58)
2. das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 7; 48; 220) oder aufgrund des Geschlechts (Art. 119).

5.2.2. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und die Erklärungen der EG-Organe

Der Schutz der Menschenrechte fällt zunächst nicht in den Zuständigkeitsbereich der EG als solche, sondern die Mitgliedstaaten gewährleisten ihn durch ihre Verfassungsbestimmungen. Die Kontrolle durch die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention ist ein weiterer Beitrag zum Schutz des einzelnen.

Da die Gemeinschaftsorgane über eine gewisse Immunität verfügen, d.h. sie keiner äußeren Kontrolle unterliegen (z.B. durch den Europäischen Gerichtshof), kam es zwangsläufig zum Konflikt zwischen den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts (einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten und Vorrang vor einzelstaatlichem Recht) und den verfassungsmäßigen Grundrechten einzelner Mitgliedstaaten. Damit wurde es notwendig, gemeinsame Werte festzulegen, die über den rein wirtschaftlichen Bereich hinausgingen.

Schrittweise entwickelte sich so die Rechtsprechung über die Rolle der Menschenrechte in der Rechtsordnung der EG. In den Jahren 1969 bis 1975 wurden vom Europäischen Gerichtshof die sogenannten "Grundsatzurteile" (Duparc 1992, S.13) gefällt, die als Ausgangspunkt für die Entwicklung bestimmter Grundsätze dienten. Diese Grundsätze können als "stillschweigend vereinbarte Charta der Menschenrechte in der Gemeinschaft" (Duparc 1992, S.13) gelten.

Am 5. April 1977 verpflichteten sich das Europäische Parlament, die Kommission und der Rat in einer Erklärung (Anlage I), bei der Verfolgung ihrer Ziele, die Grundrechte zu achten. Dabei bezogen sie sich im Besonderen auf die Grundrechte, wie sie aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten und aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten hervorgehen. Im April 1978 erklärten außerdem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, daß eine wesentliche Grundlage für die Zugehörigkeit zur EG die Wahrung und Achtung der parlamentarischen Demokratie und der Menschenrechte sei (Anlage II).

Hier wurde also die besondere Bedeutung der Menschenrechte in der EG festgestellt, dennoch konnte man sich nicht auf eine eigene Menschenrechtscharta für die Gemeinschaft einigen. Es kam lediglich zu einzelnen Erklärungen, die die Menschenrechte stützen, sie aber nicht schriftlich fixieren, so z.B. die Erklärung vom Juni 1986 (Anlage III), in der jede Form der Diskriminierung wegen rassistischer, religiöser, kultureller, sozialer und nationaler Unterschiede scharf verurteilt und der Wille der Organe der EG bekräftigt wird, die Würde jedes einzelnen zu schützen und Ausgrenzungen aller Art von Ausländern abzulehnen.

Hier sollte gesehen werden, daß die Zunahme fremdenfeindlicher Einstellungen in der Gesellschaft einen konkreten Anlaß bot, auf den es zu reagieren galt. Dennoch bietet auch die o.g. Erklärung keine Möglichkeit für den einzelnen Bürger der Gemeinschaft, seine Rechte einzuklagen, d.h. direkte Auswirkungen auf die konkrete Lage einzelner gibt es nicht.

5.2.3. Die Menschenrechte in der Innenpolitik der EG seit 1987

Am 29. Juni 1987 trat die Einheitliche Europäische Akte in Kraft, die eine erste Überarbeitung der Gründungsverträge der EG darstellt. In der Präambel dieses "neuen" Vertrages (Anlage IV) geht es auch um die Menschenrechte, wobei diese auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten, die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und auf die Charta der Vereinten Nationen bezogen werden.

Das wichtigste Ziel, das mit der Einheitlichen Akte angestrebt wird, ist die Verwirklichung des Binnenmarktes bis 1993. Um dies zu erreichen, bedarf es einer Vielzahl von Rechtsakten, die direkt oder indirekt auch Auswirkungen auf die Grundfreiheiten der Gemeinschaftsbürger haben, so z.B. in den Bereichen Aufenthaltsrecht, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit Urheberrechte u.a. (Duparc 1992, S.15). Außerdem kommt es u.a. im Bereich der sozialen Rechte zu einer Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaft.

Im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes wurden neue individuelle Rechte festgeschrieben bzw. alte Rechte verstärkt, was eine Beachtung des einzelnen Bürgers durch die Gemeinschaft signalisiert. Zu den Bereichen, in denen diese Rechte der Gemeinschaftsbürger festgeschrieben wurden gehören u.a. das Aufenthaltsrecht, der Zugang zu Beschäftigung, wirtschaftliche und soziale Rechte, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Gesundheitsfürsorge.

Es fehlt jedoch trotz allem ein verbindliches Regelwerk, das die Gemeinschaft zur Achtung und zum Schutz der Menschenrechte verpflichtet. Das Europäische Parlament nimmt am 12. April 1989 eine Entschließung zur Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten (Anlage V) an, die bekräftigt, daß sich die EG rechtlich auf die Wahrung der Würde des Menschen und der Grundrechte stützt. Es handelt sich hierbei tatsächlich um eine Art Grundrechtskatalog, der allerdings in keiner Weise verpflichtend ist, sondern lediglich eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten darstellt.

Bereits 1979 befaßte sich die Kommission mit der Frage nach dem Beitritt der EG zur Europäischen Menschenrechtskonvention, ebenso 1990, dennoch konnte bisher kein Entschluß gefaßt werden. Ein solcher Beitritt wäre sowohl im Bereich der Rechtssicherheit für den Bürger wie auch im Bereich der Gemeinschaftspolitik von Bedeutung, würde aber auch nicht zwingend die Einbeziehung eines detaillierten Menschenrechtskatalogs in die Gemeinschaftsverträge zur Folge haben. Ebenso würde er keine Zuständigkeit der EG im Bereich der Menschenrechte begründen.

Trotzdem würde ein Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention auch eine gewisse Kontrolle bedeuten, so daß sich die EG eher verpflichtet sehen würde, in konkreten Fällen von Menschenrechtsverletzungen eindeutig Stellung zu beziehen und im Rahmen ihrer Kompetenzen einzuschreiten; die Achtung und der

Schutz der Menschenrechte würden noch deutlicher zur Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur EG gemacht.

5.2.4. Die Menschenrechte in der Außenpolitik der EG

Ein erster Schritt zur Verbesserung der gegenseitigen Verständigung der Mitgliedstaaten bei großen Problemen der internationalen Politik wurde 1970 mit der Definition der Ziele einer Europäischen Politischen Zusammenarbeit gemacht. Desweiteren verpflichteten sich die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, eine enge Konsultation untereinander aufzubauen, d.h. bei für alle Mitgliedstaaten wichtigen außenpolitischen Fragen, zu denen ein Mitgliedstaat einen endgültigen Standpunkt festlegen oder eine einzelstaatliche Maßnahme einleiten will, müssen erst die übrigen Mitgliedstaaten konsultiert werden. Ein Beispiel für diese Zusammenarbeit ist die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (1973).

In der Folgezeit äußerten sich die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten mehrfach zu Menschenrechtsfragen und traten in internationalen Organisationen für die Menschenrechte ein (z.B. in den Vereinten Nationen). Wenn auch keine konkreten Auswirkungen für den einzelnen Bürger erkennbar sind, so kann man doch sagen, daß die Achtung der Menschenrechte in der Außenpolitik der EG eine gewisse Rolle spielen.

1986 wird von den Außenministern der EG eine Erklärung zu den Menschenrechten abgegeben. Es handelt sich hierbei um eine Feststellung der besorgniserregenden Lage der Menschenrechte in der Welt. Die Minister bekräftigen, daß im Rahmen der politischen Zusammenarbeit die Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen fortgesetzt werden. Zudem wird eine ständige Arbeitsgruppe zur Bewertung der Politik der EG und ihrer Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Menschenrechte eingerichtet. Das Parlament bekommt jährlich ein Memorandum über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe vorgelegt.

Auch in der Erklärung des Europäischen Rates 1991 (Anlage VI) wird noch einmal die wichtige Funktion der Menschenrechte als entscheidender Faktor der internationalen Beziehungen und als "Eckstein der europäischen Zusammenarbeit" bekräftigt. Der Grundsatz der Universalität und der Unteilbarkeit der Menschenrechte und die Priorität des Ausbaus internationaler Kontrollmechanismen werden nachdrücklich unterstrichen.

Im Dialog mit Entwicklungsländern will die Gemeinschaft Demokratisierungsprozesse fördern und den betreffenden Ländern beim Aufbau eigener Strukturen helfen, indem sie Gemeinschaftsmittel für diese Zwecke zur Verfügung stellt. Damit trägt die EG zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei, ebenso, wie sie demokratische Strukturen und Rechtsstaatlichkeit in diesen Ländern stärkt.

Problematisch ist jedoch das konkrete Einschreiten bei schweren und fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen. Die Gemeinschaft kann zwar mit gemeinsamen Erklärungen, vertraulichen oder öffentlichen Demarchen gegenüber

den betreffenden Regierungen reagieren oder auch in einem weitergehenden Schritt Vertragsbeziehungen einfrieren oder Finanzhilfen aussetzen, aber sie ist ebenfalls verpflichtet, darauf zu achten, daß die Bevölkerung darunter nicht leidet, d.h. sie muß sowohl humanitäre Hilfen als auch die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen weiterhin gewähren.

Insgesamt betrachtet ist es jedoch so, daß sowohl in formellen wie auch in informellen Kontakten mit Ländern, in denen fortgesetzt schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden, lediglich die Notwendigkeit der Achtung der Menschenrechte betont wird, es jedoch nicht zu einschneidenden Maßnahmen kommt, die konkrete Veränderungen in den betreffenden Ländern provozieren.

Dennoch wird durch Mitwirkung der EG in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen die Menschenrechtsfrage als Teil der Pflichten und Verantwortungen der Gemeinschaft zumindest ins Bewußtsein gerückt.

In Verträgen der EG mit Drittländern wird seit der Erklärung des Europäischen Rates 1991 ausdrücklich darauf hingewiesen, "daß sich die Vertragsparteien in ihrer Innen- und Außenpolitik auf die Wahrung der demokratischen Grundsätze und die Achtung der Menschenrechte stützen" (Duparc 1992, S.25). In einigen Abkommen wird außerdem darauf hingewiesen, daß dies einen wesentlichen Teil des Abkommens bildet, und daß die Parteien das Recht haben, "die Anwendung des Vertrages bei einem schwerwiegenden Verstoß gegen seine Bestimmungen mit sofortiger Wirkung ganz oder teilweise auszusetzen" (Duparc 1992, S.25).

Insgesamt ist festzustellen, daß die Bedeutung der Menschenrechte seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft an Bedeutung gewonnen hat. Bis zu einer konkreten Verbesserung der Lage der Menschenrechte in der Welt ist es jedoch noch ein weiter Weg, der nicht allein mit unverbindlichen Erklärungen zu meistern ist, sondern weitgehender verpflichtender Bestimmungen und konkreter Maßnahmen bedarf.

5.3. Die sozialen Grundrechte in der EG

5.3.1. Grundwerte der EG

Zu den Grundwerten der EG als elementare Wertvorstellungen, denen sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet fühlen und deren Verwirklichung die Aufgabe der handelnden Organe der EG ist, gehören u.a. die Schaffung eines dauerhaften Friedens, Einheit, Gleichheit (sowohl der Gemeinschaftsbürger als auch der Mitgliedstaaten), Freiheit, Solidarität und wirtschaftliche und soziale Sicherheit (d.h. Sicherheit der Arbeitsplätze, der unternehmerischen Dispositionen und soziale Sicherheit aller in der EG lebenden Bürger).

Diese Grundwerte, die die EG, bzw. ihre Mitgliedstaaten, für sich als wesentlich anerkennen und deren Verwirklichung sie sich verpflichten anzustreben sind

sicherlich sehr wichtige Grundlagen der Gemeinschaft, aber wie sieht es konkret mit ihrer Verwirklichung aus?

5.3.2. Grundrechte in der EG

Die Gemeinschaftsverträge enthalten - im Gegensatz zu den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten - weder einen Grundrechtskatalog, noch ein allgemein verbindliches Bekenntnis zur Achtung und zum Schutz der Grund- und Freiheitsrechte der Gemeinschaftsbürger. Es gibt hier also keine ausdrückliche Gewährleistung der Grundrechte. Über die Vertragstexte verstreut finden sich allerdings Bestimmungen, die ihrem Inhalt nach (Schutz der Gemeinschaftsbürger) bestimmten Grundrechtsverbürgungen der Mitgliedstaaten nahe kommen. Dazu gehören z.B. zahlreiche Diskriminierungsverbote, die Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes zum Ausdruck bringen (Art. 6; 48; 52; 6 EGV u.a.). Darüber hinaus sind die vier Grundfreiheiten der EG, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48 EGV), die Freiheit der Niederlassung (Art. 52 EGV), die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs (Art. 59 EGV) und die Freiheit des Warenverkehrs (Art. 9ff EGV), als gemeinschaftliches "Grundrecht der Bewegungs- und Berufsfreiheit" ansehbar. Andere Grundrechtsbestimmungen werden in Einzelbestimmungen der Gemeinschaftsverträge anerkannt, so z.B. die Vereinigungsfreiheit und das Petitionsrecht (Art. 48 Abs. 1 und 2 EGKSV).

Es handelt sich hier um Ansätze eines Grundrechtsschutzes, die vom Europäischen Gerichtshof seit 1969 ständig ergänzt wurden. Das Urteil "Stauder" stellt abschließend fest, "daß auch die Beachtung der Grundrechte zu den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsordnung gehöre, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern habe" (Borchardt 1994, S.15). Es handelt sich hierbei um eine erstmalige Anerkennung der Existenz einer eigenen Grundrechtsordnung in der EG. Später präziserte der Gerichtshof die Maßstäbe, nach denen der Grundrechtsschutz auf Gemeinschaftsebene gewährleistet werden soll. Diese Maßstäbe sollen demzufolge sein:

1. gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und
2. internationale Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind.

"Entsprechend den primär wirtschaftlichen Zielsetzungen der EG stehen dabei die Grundrechte mit wirtschaftlichem und sozialem Bezug im Vordergrund" (Borchardt 1994, S.16).

Darüber hinaus verfügt das Gemeinschaftsrecht über grundrechtsverwandte rechtsstaatliche Prinzipien, zu denen z.B. der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder des Vertrauensschutzes gehören.

Es handelt sich allerdings hierbei um vom Gerichtshof durch seine Rechtsprechung herausgebildete *ungeschriebene* Grundrechte.

1977 bekannten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer Erklärung gemeinsam zur Achtung der Grundrechte (Anlage I). Die EG

verpflichtete sich damit, die Grundrechte bei der Ausübung ihrer Befugnisse und Verfolgung ihrer Ziele zu achten. Diese Erklärung begründet allerdings keine unmittelbaren Rechte für den Gemeinschaftsbürger, sie hat lediglich eine rechtspolitische Bedeutung.

Der Gerichtshof bleibt bei der oben genannten Herausbildung ungeschriebener Grundrechte stets auf Einzelfälle beschränkt, wodurch eine Rechtsunsicherheit bzgl. Grundrechtsverletzungen bei Gemeinschaftsorganen und -bürgern besteht, die nur durch einen speziellen Grundrechtskatalog, also die schriftliche Fixierung von Grundrechten für die Gemeinschaft beseitigt werden könnte. Voraussetzung für einen solchen Katalog wäre allerdings eine Änderung der bestehenden Gemeinschaftsverträge und damit ein Konsens aller Mitgliedstaaten über Inhalt und Grenzen der zu fixierenden Grundrechte. Bisher konnte hier nur eine Kompromißformel erreicht werden, die aus den Maßstäben zum Grundrechtsschutz besteht.

5.3.3. Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer

Die "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" wurde 1989 vom Europäischen Rat, allerdings ohne die Zustimmung Großbritanniens, verabschiedet. Sie orientiert sich an der Sozialcharta des Europarates und an den Übereinkommen der Internationalen Arbeiterorganisation und stellt ein Aktionsprogramm von 45 Punkten dar.

Die in der Charta festgeschriebenen Rechte beziehen sich ausschließlich auf Arbeitsverhältnisse bzw. Menschen, die in solchen stehen, d.h. es handelt sich zwar um soziale Rechte, allerdings nicht für alle Bürger der EG, sondern nur für eine bestimmte Gruppe: die Arbeitnehmer. Nicht berufstätige Frauen zum Beispiel werden nicht erfaßt.

DIE SOZIALCHARTA

Die im Dezember 1989 angenommene Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer umfaßt zwölf Grundsätze:

1. Das Recht der Arbeitnehmer, in dem EG-Mitgliedstaat ihrer Wahl zu arbeiten
2. Das Recht auf ein gerechtes Entgelt
3. Das Recht auf verbesserte Lebens- und Arbeitsbedingungen
4. Das Recht auf sozialen Schutz entsprechend den Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten
5. Die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen
6. Das Recht auf eine Berufsausbildung
7. Das Recht von Männern und Frauen auf Gleichbehandlung
8. Das Recht der Arbeiter auf Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung
9. Das Recht auf Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz
10. Der Kinder- und Jugendschutz
11. Das Recht der älteren Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard
12. Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung von Behinderten

Interessant ist eine Betrachtung der Veränderung der Charta innerhalb der acht Monate, die sie gebraucht hat, um die verschiedenen Instanzen und Organe der EG zu durchlaufen. Auf dem Weg vom Europäischen Parlament über die Kommission bis zur Verabschiedung durch den Europäischen Rat wurden einige grundlegende Dinge verändert (Pfaffenberger 1992):

1. Der Inhalt der Charta wurde stark verwässert und abgeschwächt, z.B. wurde das Recht auf ein bestimmtes "Mindesteinkommen" ersetzt durch das Recht auf "ausreichende Leistungen, die der persönlichen Lage angemessen sind".
2. Der Universalismus wurde kategorial beschränkt, d.h. die Charta sollte nicht mehr wie ursprünglich vorgesehen für jeden Bürger der Gemeinschaft, sondern nur noch für die Arbeitnehmer gelten.
3. Die als gemeinschaftsrechtliche Lösung geplante Charta wurde zu einer rechtlich unverbindlichen Erklärung, also zu einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten, herabgestuft.

Sicherlich ist es diesen Veränderungen zu verdanken, daß die Charta so schnell verabschiedet werden konnte, denn je unverbindlicher sie ist, desto einfacher ist ihre Anerkennung. Besonders die Tatsache, daß ihr jede Rechtsverbindlichkeit fehlt, daß die Durchführung allein in der Hand der Mitgliedstaaten liegt, macht die Charta "leicht verdaulich".

Interessant erscheint auch der wirtschaftliche Aspekt der Beschränkung auf die Arbeitnehmer. Eine Absicherung dieser wirkt sich sicher auch stärkend auf die Wettbewerbsfähigkeit und damit auf die Wirtschaftsentwicklung aus. Intensional geht es in der Charta also doch in erster Linie eher um wirtschaftliche Interessen, nicht um soziale Rechte. Schließlich handelt es sich bei der EG ja auch um eine Wirtschaftsgemeinschaft, und die Stärkung der Wirtschaft ist ein ausdrückliches Ziel der Charta.

Es stellt sich natürlich die Frage, ob es nicht besser ist, soziale Rechte mit Blick auf die Wirtschaft festzuschreiben als überhaupt keine sozialen Rechte festzuschreiben. Dennoch bleibt es eine Tatsache, daß sich aus der Charta keine unmittelbaren Rechte für den einzelnen Bürger ableiten, somit bleibt die Forderung nach einer verbindlichen Regelung der Grundrechte des einzelnen weiterhin bestehen.

5.3.4. Vergleich mit der Europäischen Sozialcharta von 1965

Eine Gegenüberstellung mit der "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" erscheint interessant, da die "Europäische Sozialcharta" einer der Orientierungspunkte bei der Schaffung der Gemeinschaftscharta war. Welche Ziele wurden jeweils mit der Erklärung verfolgt, was hatten sie zum Inhalt und wie verbindlich oder unverbindlich waren sie? Hatten sie eine rechtliche Bedeutung für den einzelnen Bürger?

**Europäische Sozialcharta 1965
(Europarat)**

- internationales Abkommen mit dem Ziel der Eliminierung und Reduzierung sozialer Probleme

- hat keine Möglichkeit, bei Rechtsverletzungen einzuschreiten

- sieht sich als "nur den Anfang"

Grundziele:

- a) Verbesserung des Lebensstandards und Förderung des Wohls des einzelnen
- b) Sicherung der Ausübung sozialer Rechte

=> adressiert an alle Menschen

Aufbau:

- I. Aufzählung von sozialen Rechten und Grundsätzen, die die Vertragsstaaten als Ziele anstreben
- II. Festlegung der Maßnahmen, die die Vertragsstaaten zu ihrer Verwirklichung zu treffen haben
- III. Die Vertragsstaaten können sich dabei auf (mind.) 5 der in der Charta enthaltenen Rechte beschränken, die sie für sich als verpflichtend anerkennen.
- IV. Die Vertragsstaaten übersenden dem Generalsekretär des Europarates regelmäßig Berichte über die Anwendung der von ihnen angenommenen und nicht angenommenen Verpflichtungen.

**Gemeinschaftscharta der sozialen Rechte der Arbeitnehmer 1989
(Europäischer Rat)**

- Aktionsprogramm der Vertragsstaaten der EG (ohne Zustimmung Großbritanniens)

- rechtlich unverbindliche Erklärung, d.h. Empfehlung an die Mitgliedsstaaten

- sieht sich nur als den ersten Schritt

Grundziele:

- a) Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte
 - b) Ermöglichung einer Angleichung der Staaten auf dem Wege des Fortschritts
- => arbeitnehmerbezogene Ziele

Aufbau:

- Aktionsprogramm von 45 Punkten
- I. Aufzählung der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer zu einzelnen Bereichen
- II. Anwendung der Charta
 - Zuständigkeit der Mitgliedstaaten "entsprechend den einzelstaatlichen Gepflogenheiten"
 - regelmäßiger Bericht der Kommission über die Durchführung der Charta seitens der Mitgliedsstaaten und der EG (an den Europ. Rat, das Europ. Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß)

Aus der Gegenüberstellung ist ersichtlich, daß in beiden Fällen keine rechtliche Verbindlichkeit vorliegt, d.h. der einzelne Bürger kann für sich keine konkreten Rechtsforderungen aus der Erklärung ableiten bzw. durchsetzen. Dennoch schreibt die Europäische Sozialcharta konkretere Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele in den einzelnen Staaten vor, während in der Gemeinschaftscharta lediglich eine Verwirklichung "entsprechend der einzelstaatlichen Gepflogenheiten" angestrebt werden soll. Im Endeffekt spielt dieser Unterschied allerdings keine bedeutende Rolle, da es jeweils nur darum geht, die Ziele *anzuerkennen* und ihre Verwirklichung *anzustreben*, was offen läßt, wieviele oder welche konkrete/n Maßnahmen notwendig sind, um diesen Anspruch zu erfüllen.

Zwar sehen beide Erklärungen regelmäßige Berichte über ihre Durchführung in den Vertragsstaaten vor, aber dies kann eine rechtliche Verbindlichkeit nicht ersetzen. Der Druck, der auf den Staaten lastet, die in der jeweiligen Erklärung festgeschriebenen Regelungen konkret umzusetzen, ist gering.

Ein weiterer gravierender Unterschied ist, daß sich die Gemeinschaftscharta auf die Arbeitnehmer beschränkt, während die "Europäische Sozialcharta" an alle Menschen adressiert ist. Wie bereits gesehen war dieser Unterschied allerdings in der ursprünglichen Fassung der Gemeinschaftscharta noch nicht vorhanden.

In der Gemeinschaftscharta treten außerdem wirtschaftliche Ziele mehr in den Vordergrund, was aber - wie schon erwähnt - auch auf die Identität der EG als Wirtschaftsgemeinschaft zurückzuführen ist, die selbstverständlich primär wirtschaftliche Ziele verfolgt.

6. Diskussion und Ausblick

Abschließend soll noch eine mögliche Alternative zu Grundrechtsbestimmungen diskutiert werden, die von Merten (1993) dargestellt wurde: Institutionelle Garantien und Zielbestimmungen. Können diese wirklich als Alternative angesehen werden? Sind sie realisierbar? Bringen sie für den Einzelnen wirklich mehr Verbindlichkeit? Merten formuliert diese Alternative zwar nur für die EG, aber auch allgemein gesehen ist es sicher sinnvoll, eine solche Alternative zu diskutieren und kritisch zu betrachten.

Schließlich folgt noch ein kurzes Resümee und ein kleiner Ausblick auf weitere Fragen und Probleme des Themas "Menschenrechte und soziale Grundrechte als Instrumente internationaler Sozialpolitik".

6.1. Institutionelle Garantien und Zielbestimmungen als Alternative zu Grundrechtsbestimmungen?

Merten kommt zu dem Schluß, daß sich ein einheitlicher Grundrechtskatalog bzgl. der sozialen Rechte für die EG nicht eignet. Er begründet dies in erster Linie mit dem Aktualisierungsbedürfnis, das sozialen Rechten zu eigen ist und dem man mit ihrer Verankerung in der Verfassung nicht gerecht werden kann. Er beschreibt die Problematik recht treffend wie folgt: "Macht man die Verfassung zur Quelle sozialer Grundrechte, so kann sie leicht zu einem "Quelle-Katalog" werden, der jährlich aktualisiert und modernisiert werden muß." (Merten 1993, S.74). Andererseits führt aber eine zeitlose Formulierung oft dazu, daß die Rechte auch wertlos werden, d.h. es ist nicht möglich, sie hinreichend zu konkretisieren, um auch unmittelbare Berechtigungen und Verpflichtungen begründen zu können. Merten beschreibt eine Möglichkeit, soziale Rechte zu garantieren, die seiner Meinung nach verhindert, daß diese dabei zu bloßen Versprechungen ohne rechtlichen Wert werden: Institutionelle Gewährleistungen und Zielbestimmungen. Darunter versteht er hinreichend umschriebene Schutzaufträge und Ziele, die vorgegeben werden und die alle Mitgliedstaaten in vergleichbaren Institutionen verwirklichen.

Zur Verdeutlichung sollen hier einige Grundrechte den entsprechenden Institutionellen Garantien und Zielbestimmungen, die Merten als bessere Alternative ansieht gegenübergestellt werden.

Grundrecht	effektiver (nach Merten 1993)
- Recht auf soziale Sicherheit	- Einrichtung eines Sozialversicherungssystems mit ausreichenden Leistungen im Fall von Krankheit, Unfall, Alter und Arbeitslosigkeit
- Recht auf Arbeit	- Einrichtung einer Arbeitslosenvermittlung, die auch für Nachqualifizierung und Umschulung sorgt
- Recht auf Gesundheit	- Einrichtung eines Betriebsarztsystems und Anreize für Vorsorgeuntersuchungen
- Recht auf Wohnraum	- Bindung der Staatsgewalt auf dem Wege einer Zielbestimmung auf die Förderung des Wohnungsbaus (z.B. steuerliche Erleichterungen für Betriebswohnungen oder Unterstützung bei der Schaffung von Eigentumswohnungen)

Merten ist der Ansicht, daß auf diesem Wege der Institutionellen Garantien und Zielbestimmungen Gemeinwohlinteressen wesentlich besser berücksichtigt werden können als mit Grundrechtsbestimmungen, denen jede Rechtsmacht fehlt. Auch im Hinblick auf das Problem der Unitarisierung hält Merten einheitliche Grundrechtsbestimmungen für alle Mitgliedstaaten für keine Lösung. Gerade, wenn man auf eine sich erweiternde EG schaut, sollte man sehen, daß ein vorschneller sozialer Aufbau z.B. für beitrittswillige Länder Osteuropas eine soziale Aussperrung bedeuten kann. Institutionelle Garantien und Zielbestimmungen fördern dagegen die Harmonisierung anstelle der Vereinheitlichung.

Auch das Subsidiaritätsprinzip, das im EWG-Vertrag verankert ist, spricht für eine Harmonisierung und die von Merten vorgeschlagenen Institutionellen Garantien und Zielbestimmungen.

Merten erläutert seine Ausführungen anhand von zwei Beispielen:

1. Soziale Probleme, die sich vor allem in hochindustrialisierten Mitgliedstaaten stellen, wie das Pflegefallrisiko, brauchen keine einheitliche Lösung.
2. Was das Risiko des Alters betrifft, so ist es doch so, daß es entscheidend ist, daß ausreichende Zuwendungen gewährt werden, egal in welcher Form (Mindestrente oder Sozialhilfe).

Abschließend stellt Merten fest, daß ein einheitlicher Grundrechtskatalog mit hohem Anspruch und ebenso hohem Einlösungsdefizit keine Lösung für die EG sein kann. Wenn die Lebensverhältnisse schon innerhalb eines Staates nicht

einheitlich sind, und dies zu erreichen kaum möglich ist, dann kann das auch keine Perspektive für die Zukunft der EG sein. Ein realer Fortschritt und eine allmähliche Angleichung ist Merten zufolge eher durch die Schaffung vergleichbarer Institutionen und sozialer Systeme und harmonisierender Zielbestimmungen möglich.

Zu der Auffassung von Merten ist folgendes kritisch anzumerken:

Sicherlich sind die von Merten genannten Institutionellen Garantien und Zielbestimmungen sinnvoll für die Umsetzung sozialer Rechte, allerdings handelt es sich dabei um Mittel, nicht - wie er es darstellt - um zu erreichende Ziele. Um sich über geeignete Mittel verständigen zu können ist es jedoch notwendig, sich auf die Ziele zu einigen, wobei man wieder beim Ausgangsproblem angelangt ist, dessen Lösung man sich auch mit Mertens Vorschlägen in keiner Weise genähert hat: eine einheitliche Bestimmung der sozialen Grundrechte für alle Mitgliedstaaten der EG ist (noch?) nicht realisierbar. Dies hat ja auch Merten erkannt und plausibel ausgeführt. Er hat sicherlich Recht, wenn er sagt, daß ein einheitlicher sozialer Grundrechtskatalog mit hohem Anspruchsniveau und ebenso hohem Einlösungsdefizit keine Lösung ist, aber die Schaffung von Institutionen kann erst dann sinnvoll sein, wenn eine Einigung über die Ziele besteht. Solange dies nicht der Fall ist, besteht die Gefahr, daß bei zuviel Nachdenken über geeignete Mittel das eigentliche Problem der gemeinsamen Zielfindung aus der Diskussion gerät.

Betrachtet man Mertens Vorschläge unter dem Aspekt der Mittel, so ist festzustellen, daß der Begriff "vergleichbare" Institutionen sehr schwammig ist. Was bedeutet vergleichbar? Meint er vergleichbare absolute Leistungen oder soll das Verhältnis der Leistungen zu den Möglichkeiten des jeweiligen Staates vergleichbar sein? Wie die konkrete Umsetzung in den einzelnen Staaten aussehen soll ist unklar, ebenso der Inhalt der gemeinsamen Richtlinien, die diesen Institutionen zugrunde liegen sollen, d.h. wie die gemeinsamen Ziele aussehen, die mit den Institutionen verfolgt werden.

Sein Schlußsatz "Wichtiger als eine Theorie der Menschenrechte ist rechte Menschlichkeit in der Praxis." (Merten 1993, S.77) verdeutlicht noch einmal, daß es die Praxis ist, die ihm am Herzen liegt. Das ist sicherlich kein Fehler, aber bevor die Praxis gestaltet werden kann, müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, und das ist das Bewußtsein über die Ziele, die erreicht werden sollen. Mertens Überlegungen sind aus diesem Blickwinkel sicher diskutabel, allerdings nicht als Ziele, sondern als Mittel zum Erreichen der Ziele.

6.2. Ausblick auf weitere Fragen und Probleme des Themas

Schon zu Beginn dieser Arbeit zeigte sich, daß die Formulierung allgemeingültiger Menschenrechte problematisch ist. Wenn eine Familie, bestehend aus fünf Personen in einem Haus zusammenlebt, und die Mitglieder gefragt würden,

welche Rechte sie innerhalb dieser Gemeinschaft als unverzichtbar einschätzten, so bekämen wir sicherlich fünf verschiedene Antworten.

Ist es überhaupt möglich, Rechte zu gewährleisten, die für alle Menschen gleichermaßen gelten? Selbst wenn diese formuliert und als solche anerkannt sind, ist es dann nicht mehr als natürlich, daß es trotzdem Länder gibt, die dieses oder jene Recht völlig unsinnig finden und keinesfalls als Rechte einschätzen, die unverzichtbar sind?

Meist kommt bei diesem Thema sehr schnell das Beispiel Iran. Dort werden offensichtlich die Frauen nicht geachtet, bzw. ihnen werden keine Rechte zugesprochen. Wird dieses Thema einem Iraner vorgeworfen, wehrt er sich vehement, dies sei keinesfalls eine Benachteiligung der Frau, im Gegenteil, sie stände unter dem Schutz ihres Mannes. Genauso diene der Schleier lediglich dem Wohle der Frau. Wehrt er sich mit Recht?

Und nehmen wir mal an, es wäre umgekehrt: Die Schweiz würde der Bundesrepublik Deutschland vorwerfen, sie hätte zwar mit der Unterzeichnung der Europäischen Sozialcharta das Recht auf Arbeit zu garantieren gelobt, hätte aber dieses Recht aber nicht durchgesetzt, was die Arbeitslosenstatistiken deutlich belegen. Würde die Bundesrepublik sich nicht mit Recht jede Kritik in dieser Hinsicht verbitten, mit der Ausrede, sie tue schon alles, was zu tun sei, mehr wäre auch nicht möglich? Oder sogar mit der Ausrede, zum größten Teil seien die Arbeitslosen selbst Schuld, sie wollten ja nicht Arbeiten. Ist es nicht nur natürlich, daß ein Staat seine Souveränität nicht aufgeben möchte, wenn auch nur teilweise? Dieses Thema wurde im vorangegangenen Kapitel schon einmal erwähnt und die Antwort darauf lautete, daß zunächst einmal ein entsprechendes Klima geschaffen werden müsse, in welchem das Ansprechen kritischer Punkte nicht als Angriff, sondern als Hilfestellung verstanden wird.

Angenommen, ein solches Klima wird tatsächlich einmal vorhanden sein und die verschiedenen Staaten treten in konstruktiven Austausch miteinander: Kommen sie dann einen Schritt weiter?

Das nächste Problem, auf das sie stoßen würden, wären die unterschiedlichen Auffassungen dessen, was unverzichtbare Rechte sind. Natürlich ist es für eine westliche Frau unwürdig, wenn sie sich ihre Kleidung nicht selbst wählen darf, beziehungsweise darüber einen Schleier tragen muß - aber ist es das für die iranischen Frauen auch? Um diese Fragen zu beantworten, müßte es Sachverständige geben, die ihnen weiter nachgehen und die Betroffenen selbst fragen. Nur dann kann man sicher sein, daß wir nicht einfach unsere westlichen Wertmaßstäbe auf andere Kulturen übertragen, sondern wirklich an ihrem Wohlergehen interessiert sind.

Natürlich darf man bei der Erörterungen dieser Problematik nicht bei solchen "Kleinigkeiten" stehenbleiben, wie die Verschleierung der orientalischen Frau. Viel gewichtiger wird das Thema beispielsweise bei Folter. Selbst wenn der Irak 'traditionsgemäß' Menschen foltert, oft sogar bis zum Tode, darf diese Tatsache

keinesfalls geduldet werden, denn hier können wir sicher sein, daß diese Methoden keinesfalls mit Einverständnis der Betroffenen angewandt werden.

Und hier sind wir meiner Meinung nach an einem ganz wichtigen Punkt angelangt: Damit von Unterdrückung oder Mißhandlung betroffene Personen oder Völker überhaupt das Bewußtsein erlangen, daß sie ein Recht auf menschenwürdige Behandlung haben, nicht nur ethisch gedacht, sondern auch rechtlich, muß der erste Schritt erst einmal dahin gehen, klar zu formulieren, daß alle Menschen Rechte haben. Besonders in Unrechtsstaaten, bei denen schon seit Generationen Diktatur herrscht, beschleicht die Bevölkerung eine fatalistische Hinnahme ihrer Situation. Wenn sie jedoch hören, daß die Welt versucht, an diesem Zustand etwas zu ändern, bekommen sie Hoffnung und das Bewußtsein, daß der Staat an ihnen ein Unrecht begeht.

So schreibt der brasilianische Pädagoge Paulo Freire "Bei jeder Arbeit, die für die Massen geleistet wird, muß man von den Bedürfnissen der Massen ausgehen und nicht von irgendwelchen persönlichen Wünschen, und seien diese noch so wohlmeinend. Es kommt sehr oft vor, daß die Massen zwar objektiv bestimmter Reformen bedürfen, subjektiv aber sich dessen noch nicht bewußt sind [...]. Erst dann, wenn durch unsere Arbeit den Massen in ihrer Mehrheit das betreffende Bedürfnis zum Bewußtsein gekommen ist [...], können wir an diese Arbeit schreiten;" (Freire, S.19). Das Bewußtsein ist also ein wichtiges Faktum, ohne das es, laut Freire, keine dauerhaften demokratischen Umwälzungen in der Welt geben kann. Demnach ist es auch natürlich, daß zwischen der Ausformulierung und der Bewußtwerdung (ob beim Volk oder der Regierung) einige Zeit vergeht.

Zum Schluß möchte ich noch einmal auf das Problem der Vagheit bei der Formulierung von Menschenrechtserklärungen zu sprechen kommen. Als besonders tückisch zeigt sich jede Formulierung, die dem Begriff "willkürlich" beinhaltet, und sich somit gerade gegen Unrechtsstaaten wendet. Diese sind unwirksam, denn mit Sicherheit haben entsprechende Staaten selbst bei willkürlichen Eingriffen genügend Erklärungen parat, warum sie mit Fug und Recht gehandelt haben und keinesfalls willkürlich.

Diese kurz angerissenen Probleme sind nicht neu. Genausowenig sind sie einfach zu lösen. Das Thema Menschenrechte ist so komplex und birgt derart viele Schwierigkeiten und es müssen sehr viele verschiedene Aspekte berücksichtigt werden, allem voran die Individualität der einzelnen Staaten. All die im Laufe dieser Arbeit angesprochenen Probleme wird es bei diesem Thema immer geben, sie erwachsen gewissermaßen aus ihm. Jedoch dürfen auch die Chancen, die hier liegen nicht vergessen werden. Zwar wurde bisher viel diskutiert und das Ergebnis waren stets nur unverbindliche Erklärungen, aber dies zeigt, daß sich mit dem Thema Menschenrechte beschäftigt und auseinandergesetzt wird, was ein sehr wichtiger Schritt ist. Natürlich ist die Gefahr, daß es bei diesen unverbindlichen Erklärungen bleibt, groß - es müssen Taten folgen, der Anspruch auf Einhaltung der Menschenrechte in allen Mitgliedsstaaten und Drittländern muß durchsetzbar werden. Das wäre der nächste Schritt. Zunächst einmal ist es das

Allerwichtigste, daß es Instanzen gibt, die bezüglich der Menschenrechte ein Auge auf alle Länder werfen, daß diese Instanzen auf dem Gebiet der Menschenrechte begleitend tätig sind, das bedeutet aktualisierend und eingreifend, wenn auch nur mit Empfehlungen. Aufgrund der komplexen Probleme, die es in diesem Bereich zu bewältigen gilt, ist ein schrittweises Vorgehen sinnvoll und unumgänglich. Die Erklärungen, so unverbindlich sie auch letztlich sind, sind ein Anfang, auf dem konkrete Maßnahmen aufgebaut werden können, welche die Mitgliedstaaten verpflichtend binden. Es muß ein Konsens gefunden werden, der die wirtschaftlichen Interessen zurückstellt hinter die Achtung und Einhaltung der Menschenrechte, denn wirtschaftliche Macht bedeutet Macht über Menschen, deren Rechte es zu schützen gilt.

Bis zu diesem Schritt wird jedoch noch einiges zu tun sein, aber ich bin sicher, daß in näherer Zukunft die Einsicht über die Notwendigkeit der Gewährleistung der Menschenrechte in nahezu jedem Kopf vorhanden sein wird. Und wenn dem so ist, dann ist das auf die Bemühungen unter anderem der Organisationen zurückzuführen, die in dieser Arbeit angesprochen wurden, denn sie haben es geschafft, daß die Menschenrechte allen Menschen, auf der ganzen Welt, ein Begriff sind.

Literatur

- Bohling, W., Die Entwicklung der sozialen Menschenrechte und die Bedeutung für die internationale Sozialpolitik, in: von Hauff, M., Internationale Sozialpolitik, Stuttgart-New York 1982
- Borchardt, K.-D., "Das ABC des Gemeinschaftsrechts", Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994
- Carstens, "Das Recht des Europarates", Berlin 1956
- Deutschland / Deutschland, "Die Internationale Arbeitsorganisation", Berlin 1981
- Der Brockhaus in einem Band, 6. Auflage, Leipzig-Mannheim 1994
- Duparc, C., "Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte", Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1993
- EGKS-EWG-EAG, "Die soziale Herausforderung", Mitteilungsblatt der Europäischen Kommission, Brüssel - Luxemburg 1991
- Freire, P., "Pädagogik der Unterdrückten", Reinbeck 1973
- Frowein, J. Abr., Der Schutz der Menschenrechte in Europa, in: Kurzrock, R., Menschenrechte, historische Aspekte, Berlin 1981
- Hüfner, "Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen - Strukturen, Aufgaben, Dokumente", Bonn 1986
- Leuprecht, P., "Der Schutz der sozialen Rechte im Rahmen des Europarates" in: Merten / Pitschas (Hg.), "Der europäische Sozialstaat und seine Institutionen", Berlin 1993
- Merten, D., "Entwicklungsperspektiven der sozialen Dimension in der EG: Funktionen sozialer Grundrechte" in: Merten / Pitschas (Hg.), "Der Europäische Sozialstaat und seine Institutionen", Berlin 1993
- Pfaffenberger, H., "Die sozialstaatlichen Veränderungen im EG-isierungsprozeß: Akteure und Betroffene" in: Chassé / Drygala / Schmidt-Noerr (Hg.), "Randgruppen 2000", Bielefeld 1992

Pulte, P., "Menschenrechte", Leverkusen-Opladen 1978

Topisch, "Menschenrechte als universaler Anspruch und als politisches Programm" in: Kurzrock, "Menschenrechte - historische Aspekte", Berlin 1981

Tomuschat, "Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen" in: Kurzrock, "Menschenrechte - historische Aspekte", Berlin 1981

Anhang I-VI: Dokumente

Anlage I

GEMEINSAME ERKLÄRUNG ÜBER DIE GRUNDRECHTE (Europäisches Parlament, Rat und Kommission, 5. April 1977)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DER RAT UND DIE KOMMISSION -
IN ERWÄGUNG NACHSTEHENDER GRÜNDE:

Die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften beruhen auf dem Grundsatz der Achtung des Rechts.

Dieses Recht umfaßt, wie vom Gerichtshof anerkannt wurde, außer den Vorschriften der Verträge und des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts die allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere die Grundrechte, Prinzipien und Rechte, die die Grundlage des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten bilden.

Insbesondere sind alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten -

HABEN FOLGENDE ERKLÄRUNG VERABSCHIEDET:

1. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission unterstreichen die vorrangige Bedeutung, die sie der Achtung der Grundrechte beimessen, wie sie insbesondere aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten sowie aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten hervorgehen.
2. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse und bei der Verfolgung der Ziele der Europäischen Gemeinschaften beachten sie diese Rechte und werden dies auch in Zukunft tun.

(Quelle: Duparc, "Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte", Luxemburg 1993, S. 33)

Anlage II

ERKLÄRUNG ZUR DEMOKRATIE (Europäischer Rat von Kopenhagen, 8. April 1978)

Die allgemeine direkte Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments ist ein bedeutsames Ereignis für die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft und eine herausragende Demonstration des allen Mitgliedstaaten gemeinsamen demokratischen Ideals.

Die Gründung der Gemeinschaften als Fundament eines im Vertrag von Rom geforderten immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker ist ein Beweis für die Entschlossenheit ihrer Gründer, Frieden und Freiheit zu sichern.

Die Regierungschefs bekräftigen wie schon in der Kopenhagener Erklärung zur europäischen Identität ihren Willen, die Achtung rechtlicher, politischer und moralischer Werte, denen sie sich verbunden fühlen, zu gewährleisten und die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie, des Rechts, der sozialen Gerechtigkeit und der Wahrung der Menschenrechte zu schützen.

Die Anwendung dieser Grundsätze setzt eine pluralistische Demokratie voraus, die die Vertretung der Meinungen im konstitutionellen Aufbau des Staates sowie die zum Schutz der Menschenrechte erforderlichen Verfahren garantiert.

Die Regierungschefs schließen sich der gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission an, mit der diese Organe ihre Entschlossenheit bekräftigt haben, die Grundrechte zu respektieren und gleichzeitig die Ziele der Gemeinschaft zu verfolgen.

Sie erklären feierlich, daß die Achtung und die Aufrechterhaltung der parlamentarischen Demokratie und der Menschenrechte in allen Mitgliedstaaten wesentliche Elemente ihrer Zugehörigkeit zu den Europäischen Gemeinschaften sind.

(Quelle: Duparc, "Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte", Luxemburg 1993, S. 34)

Anlage III

GEMEINSAME ERKLÄRUNG GEGEN RASSISMUS UND FREMDENFEINDLICHKEIT (Europäisches Parlament, Rat, im Rat vereinigte Vertreter der Mitgliedstaaten und Kommission, 11. Juni 1986)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DER RAT, DIE IM RAT VEREINIGTEN VERTRETER DER MITGLIEDSTAATEN UND DIE KOMMISSION -

in Anbetracht der Existenz und der Zunahme der fremdenfeindlichen Einstellungen, Bewegungen und Gewaltakte in der Gemeinschaft, die sich häufig gegen Zuwanderer richten;

angesichts der vorrangigen Bedeutung, die die Gemeinschaftsorgane der Achtung der in der Gemeinsamen Erklärung vom 5. April 1977 feierlich verkündeten Grundrechte sowie dem im Rom-Vertrag vorgesehenen Grundsatz des freien Personenverkehrs beimessen;

in der Erwägung, daß die Achtung der Menschenwürde und die Unterbindung der Rassendiskriminierung zum gemeinsamen kulturellen und rechtlichen Erbe aller Mitgliedstaaten gehören;

in dem Bewußtsein des positiven Beitrags, den die Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittländern zur Entwicklung des Mitgliedstaats ihres legalen Aufenthalts beigetragen haben und weiterhin beitragen können, und des Vorteils hieraus für die gesamte Gemeinschaft -

1. *verurteilen* aufs schärfste alle Äußerungen von Intoleranz und Feindseligkeit sowie die Anwendung von Gewalt gegenüber einer Person oder einer Personengruppe wegen rassistischer, religiöser, kultureller, sozialer oder nationaler Unterschiede;
2. *bekräftigen ihren Willen*, die Persönlichkeit und die Würde jedes Mitglieds der Gesellschaft zu schützen und jegliche Form der Ausgrenzung von Ausländern abzulehnen;
3. *halten es für unbedingt notwendig*, daß alle erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um diesen gemeinsamen Willen in die Tat umzusetzen;
4. *sind entschlossen*, die bereits unternommenen Bemühungen zum Schutz der Persönlichkeit und der Würde jedes Mitglieds der Gesellschaft fortzusetzen und jeglicher Form der Ausgrenzung von Ausländern eine Absage zu erteilen;
5. *weisen auf die Bedeutung* einer angemessenen Unterrichtung und einer Sensibilisierung aller Bürger angesichts der Gefahren des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit hin und heben die Notwendigkeit hervor, dafür zu sorgen, daß jeder Akt und jede Form von Diskriminierung vermieden oder unterbunden wird.

(Quelle: Duparc, "Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte", Luxemburg 1993, S. 37-38)

Anlage IV

EINHEITLICHE EUROPÄISCHE AKTE (Februar 1986)

SEINE MAJESTÄT DER KÖNIG DER BELGIER,
IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN VON DÄNEMARK,
DER PRÄSIDENT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND,
DER PRÄSIDENT DER GRIECHISCHEN REPUBLIK,
SEINE MAJESTÄT DER KÖNIG VON SPANIEN,
DER PRÄSIDENT DER FRANZÖSISCHEN REPUBLIK,
DER PRÄSIDENT IRLANDS,
DER PRÄSIDENT DER ITALIENISCHEN REPUBLIK,
SEINE KÖNIGLICHE HOHEIT DER GROSSHERZOG VON LUXEMBURG,
IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN DER NIEDERLANDE,
DER PRÄSIDENT DER POTUGIESISCHEN REPUBLIK,
IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS GROSSBRITANNIEN UND NORDIRLAND,

VON DEM GEMEINSAMEN WILLEN GELEITET, das von den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften ausgehende Werk weiterzuführen und die Gesamtheit der Beziehungen zwischen deren Staaten gemäß der Feierlichen Deklaration von Stuttgart vom 19. Juni 1983 in eine Europäische Union umzuwandeln,

GEWILLT, diese Europäische Union auf der Grundlage der nach ihren eigenen Regeln funktionierenden Gemeinschaften einerseits und der Europäischen Zusammenarbeit zwischen den Unterzeichnerstaaten in der Außenpolitik andererseits zu verwirklichen und diese Union mit den erforderlichen Aktionsmitteln auszustatten,

ENTSCHLOSSEN, gemeinsam für die Demokratie einzutreten, wobei sie sich auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte und soziale Gerechtigkeit, stützen,

IN DER ÜBERZEUGUNG, daß der Europagedanke, die Ergebnisse in den Bereichen der wirtschaftlichen Integration und der politischen Zusammenarbeit wie auch die Notwendigkeit neuer Entwicklungen dem Wunsch der demokratischen Völker Europas entsprechen, für die das in allgemeiner Wahl gewählte Europäische Parlament ein unerläßliches Ausdrucksmittel ist,

IN DEM BEWUSSTSEIN der Verantwortung Europas, sich darum zu bemühen, immer mehr mit einer Stimme zu sprechen und geschlossen und solidarisch zu handeln, um seine gemeinsamen Interessen und seine Unabhängigkeit wirkungsvoller zu verteidigen, sowie ganz besonderes für die Grundsätze der Demokratie und die Wahrung des Rechts und der Menschenrechte, denen sie sich verpflichtet fühlen, einzutreten, um gemäß der Verpflichtung, die sie im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen eingegangen sind, gemeinsam ihren eigenen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu leisten,

IN DEN FESTEN WILLEN, durch die Vertiefung der gemeinsamen Politiken und die Verfolgung neuer Ziele die wirtschaftliche und soziale Lage zu verbessern und das Funktionieren der Gemeinschaften in dieser Weise zu verbessern, daß die Organe die Möglichkeit erhalten, ihre Befugnisse unter Bedingungen auszuüben, die dem gemeinschaftlichen Interesse am dienlichsten sind,

IN DER ERWÄGUNG, daß die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Pariser Konferenz vom 19. Bis 21. Oktober 1972 das Ziel einer schrittweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion gebilligt haben,

GESTÜTZT auf den Anhang zu dem Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Bremen vom 7. Juli 1978 sowie die EntschlieÙung es Europäischen Rates von Brüssel vom 5. Dezember 1978 über die Errichtung des Europäischen Währungssystems (EWS) und damit zusammenhängende Fragen, und in der Erwägung, daß die Gemeinschaft und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieser

Entschießung eine Reihe von Maßnahmen zur Durchführung der währungspolitischen Zusammenarbeit getroffen haben,
(Quelle: Duparc, "Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte", Luxemburg 1993, S. 35-36)

Anlage V

ERKLÄRUNG DER GRUNDRECHTE UND GRUNDFREIHEITEN (Europäisches Parlament, 12. April 1989)

PRÄAMBEL

Im Namen der europäischen Völker -

Da es zur Fortsetzung und Neubelebung des europäischen demokratischen Einigungswerks angesichts der Schaffung des Binnenraums ohne Grenzen und unter Berücksichtigung der besonderen Verantwortung des Europäischen Parlaments für das Wohl von Männern und Frauen unerlässlich ist, daß Europa die Existenz einer Gemeinschaft des Rechts bekräftigt, die sich auf die Wahrung der Würde des Menschen und der Grundrechte stützt,

da Maßnahmen, die mit den Grundrechten unvereinbar sind, nicht zugelassen werden dürfen, und unter Hinweis darauf, daß sich diese Rechte sowohl aus den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften als auch aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, der freiheitlichen und den geleitenden internationalen Rechtsinstrumenten ergeben und durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften weiterentwickelt werden,

verabschiedet das Europäische Parlament folgende Erklärung als Ausdruck dieser Rechte, ruft alle Bürger auf, sie aktiv zu unterstützen, und unterbreitet sei dem im Juni 1989 zu wählenden Parlament.

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

WÜRDE DES MENSCHEN

Die Würde des Menschen ist unantastbar.

Artikel 2

RECHT AUF LEBEN

Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit. Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

Artikel 3

RECHTSGLEICHHEIT

1. Innerhalb des Geltungsbereichs des Gemeinschaftsrechts sind alle Menschen vor dem Recht gleich.
2. Jede Benachteiligung, die insbesondere in der Rasse, der Hautfarbe, im Geschlecht, in Sprache, Religion, in den politischen oder sonstigen Anschauungen, in nationaler oder sozialer Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Geburt oder im sonstigen Status begründet ist, ist verboten.
3. Jede Diskriminierung zwischen den europäischen Bürgern aus Gründen der Staatsangehörigkeit ist verboten.
4. Die Gleichheit von Männern und Frauen vor dem Gesetz, insbesondere im Berufsleben, im Bildungswesen, in der Familie, im Bereich des sozialen Schutzes und im Ausbildungswesen, ist zu gewährleisten.

Artikel 4

GEDANKENFREIHEIT

Jeder hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

Artikel 5

MEINUNGS- UND INFORMATIONSFREIHEIT

1. Jeder hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Gedanken, insbesondere weltanschaulicher, politischer und religiöser Art, ein.
2. Kunst, Wissenschaft und Forschung sind frei. Die Freiheit der Lehre wird gewahrt.

Artikel 6

PRIVATLEBEN

1. Jeder hat das Recht auf Achtung und Schutz seiner Identität.
2. Die Achtung der Privatsphäre und des Familienlebens, des Ansehens, der Wohnung und des privaten Post- und Fernmeldeverkehrs wird gewährleistet.

Artikel 7

SCHUTZ DER FAMILIE

Die Familie genießt rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz.

Artikel 8

FREIZÜGIGKEIT

1. Die Bürger der Gemeinschaft haben das Recht, sich im Gebiet der Gemeinschaft frei zu bewegen und ihren Wohnsitz zu wählen. Sie können dort die Tätigkeit ihrer Wahl ausüben.
2. Den Bürgern der Gemeinschaft steht es frei, das Gebiet der Gemeinschaft zu verlassen und wieder dorthin zurückzukehren.
3. Die obenerwähnten Rechte dürfen nur durch Bestimmungen eingeschränkt werden, die im Einklang mit den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften stehen.

Artikel 9

EIGENTUMSRECHT

Das Recht auf Eigentum ist gewährleistet. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse dies notwendigerweise verlangt, und nur unter den durch Gesetz vorgesehenen Bedingungen und gegen angemessene Entschädigung.

Artikel 10

VERSAMMLUNGSFREIHEIT

Jeder hat das Recht, an friedlichen Versammlungen und Kundgebungen teilzunehmen.

Artikel 11

VEREINIGUNGSFREIHEIT

1. Jeder hat das Recht, sich frei mit anderen zusammenzuschließen, einschließlich des Rechts, mit anderen politische Parteien und Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten.
2. Im Privatleben darf von niemandem verlangt werden, seine Zugehörigkeit zu einer Vereinigung bekanntzugeben, sofern die Vereinigung nicht gesetzwidrig ist.

Artikel 12

BERUFSFREIHEIT

1. Jeder hat das Recht, seinen Beruf und seinen Arbeitsplatz frei zu wählen und seinen Beruf frei auszuüben.
2. Jeder hat das Recht auf eine angemessene und seinen Fähigkeiten entsprechende Berufsausbildung, die zur Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit befähigt.
3. Niemandem darf aus willkürlichen Gründen eine Arbeit verweigert und niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden.

Artikel 13

ARBEITSBEDINGUNGEN

1. Jeder hat das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen.
2. Es werden die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz und zur Gewährleistung eines Arbeitsentgelts, das ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht, getroffen.

Artikel 14

KOLLEKTIVE SOZIALE RECHTE

1. Das Recht auf Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern wird gewährleistet.
2. Das Recht auf kollektive Maßnahmen, einschließlich des Streikrechts, wird vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus geltenden Gesetzen und Tarifverträgen gewährleistet.
3. Die Arbeitnehmer haben das Recht, regelmäßig über die Wirtschafts- und Finanzsituation ihres Unternehmens unterrichtet und zu Beschlüssen, die ihre Interessen berühren können, gehört zu werden.

Artikel 15

SOZIALER SCHUTZ

1. Jeder hat das Recht auf alle Maßnahmen, die ihm den bestmöglichen Gesundheitszustand gewährleisten.
2. Arbeitnehmer, Selbständige und ihre Familienangehörigen haben das Recht auf soziale Sicherheit oder eine gleichwertige Regelung.
3. Jeder, der nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat das Recht auf soziale und medizinische Hilfe.
4. Jeder, der aus von ihm nicht zu verantwortenden Gründen nicht über eine angemessene Wohnung verfügt, hat Anspruch auf entsprechende Unterstützung durch die zuständigen staatlichen Stellen.

Artikel 16

RECHT AUF BILDUNG

Jeder hat das Recht auf Bildung und Ausbildung gemäß seinen Fähigkeiten.

Die freie Schulwahl ist gewährleistet.

Das Recht der Eltern auf Erziehung der Kinder gemäß ihren religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen wird gewährleistet.

Artikel 17

GRUNDSATZ DER DEMOKRATIE

1. Alle öffentliche Gewalt geht vom Volke aus und muß nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgeübt werden.
2. Jede öffentliche Gewalt muß unmittelbar aus Wahlen hervorgehen oder einem direkt gewählten Parlament gegenüber verantwortlich sein.
3. Die europäischen Bürger haben das Recht, an der allgemeinen, freien, unmittelbaren und geheimen Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments teilzunehmen.
4. Die europäischen Bürger haben das gleiche aktive und passive Wahlrecht.
5. Die obengenannten Rechte dürfen nur durch Bestimmungen eingeschränkt werden, die im Einklang mit den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften stehen.

Artikel 18

RECHT AUF ZUGANG ZU INFORMATIONEN

Jeder hat das Recht, sich über ihn betreffende Verwaltungsdokumente und Daten zu informieren und ihre Berichtigung zu verlangen.

Artikel 19

ZUGANG ZUM RECHT

1. Jeder, dessen Rechte und Freiheiten verletzt wurden, hat das Recht auf Gewährung eines wirksamen Verfahrens durch einen vom Gesetz bestimmten Richter.
2. Jeder hat das Recht, daß seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht gehört wird.
3. Der Zugang zum Recht ist wirksam und umfaßt die Bereitstellung von Rechtshilfe für diejenigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, um einen Rechtsbeistand in Anspruch zu nehmen.

Artikel 20

NE BIS IN IDEM

Niemand darf wegen einer Handlung, wegen der er bereits freigesprochen oder verurteilt wurde, erneut verfolgt oder verurteilt werden.

Artikel 21

RÜCKWIRKUNGSVERBOT

Niemand kann für Handlungen oder Unterlassungen zur Rechenschaft gezogen werden, für die zum Zeitpunkt ihrer Begehung nach geltendem Recht keine Verantwortlichkeit bestand.

Artikel 22

TODESSTRAFE

Die Todesstrafe ist abgeschafft.

Artikel 23

PETITIONSRECHT

Jeder hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten und Beschwerden an das Europäische Parlament zu wenden. Die Modalitäten für die Ausübung dieses Rechts werden vom Europäischen Parlament festgelegt.

Artikel 24

UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ

1. Integrierender Bestandteil jeder Gemeinschaftspolitik ist:
 - die Erhaltung, der Schutz und die Verbesserung der Qualität der Umwelt,
 - der Schutz der Verbraucher und der Benutzer vor einer Gefährdung ihrer Gesundheit und Sicherheit sowie gegen unlautere Handelspraktiken.
2. Die Gemeinschaftsorgane sind gehalten, alle notwendigen Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele zu ergreifen.

SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 25

GELTUNGSBEREICH

1. Diese Erklärung schützt alle Personen innerhalb des Geltungsbereichs des Gemeinschaftsrechts.
2. Bei bestimmten Rechten, die Bürgern der Gemeinschaft vorbehalten sind, kann beschlossen werden, sie ganz oder teilweise auf andere Personen auszuweiten.
3. Bürger der Gemeinschaft im Sinne dieser Erklärung ist jeder, der die Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedstaaten besitzt.

Artikel 26

GRENZEN

Die in der Erklärung aufgeführten Rechte und Freiheiten dürfen innerhalb der in einer demokratischen Gesellschaft vertretbaren und erforderlichen Grenzen nur durch eine Rechtsvorschrift eingeschränkt werden, in der in jedem Fall der Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten unangetastet bleibt.

Artikel 27

SCHUTZNIVEAU

Keine Bestimmung dieser Erklärung darf als Beschränkung des durch das Gemeinschaftsrecht, das Recht der Mitgliedstaaten, das Völkerrecht und die internationalen Verträge und Abkommen über die Grundrechte und Grundfreiheiten gebotenen Schutzes oder als Hindernis für seine Weiterentwicklung ausgelegt werden.

Artikel 28

RECHTSMISSBRAUCH

Keine Bestimmung dieser Erklärung darf so ausgelegt werden, daß sich daraus irgendein Recht ergibt, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, welche auf die Einschränkung oder Abschaffung der in dieser Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten abzielt.

(Quelle: Duparc, "Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte", Luxemburg 1993, S.41-46)

Anlage VI

ERKLÄRUNG ÜBER DIE MENSCHENRECHTE (Europäischer Rat von Luxemburg, 28. und 29. Juni 1991)

1.45. Unter Hinweis auf die 1986 abgegebene Erklärung der Minister für Auswärtige Angelegenheiten der Gemeinschaft über die Menschenrechte (21. Juli 1986) bekräftigt der Europäische Rat, daß die Achtung, die Durchsetzung und der Schutz der Menschenrechte ein entscheidender Faktor der internationalen Beziehungen

sind und einen Eckstein der europäischen Zusammenarbeit sowie der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und den Drittländern darstellen. Der Europäische Rat betont in diesem Zusammenhang sein Festhalten an den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie und des Primats des Rechts.

Der Europäische Rat begrüßt die beträchtlichen Fortschritte, die in den letzten Jahren auf dem Gebiet der Menschenrechte zu verzeichnen waren, sowie das Vorrücken der Demokratie in Europa und in der Welt, insbesondere in einigen Entwicklungsländern. Er begrüßt, daß die Freiheits- und Demokratiebestrebungen weltweit ein immer stärkeres Echo finden.

Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten beklagen jedoch die anhaltenden flagranten Menschenrechtsverletzungen in zahlreichen Ländern. Sie verpflichten sich, ihre Politik zur Durchsetzung und zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten überall in der Welt fortzusetzen. Dies ist die legitime und ständige Aufgabe der Gemeinschaft aller Menschen sowie aller - sei es einzeln oder gemeinsam handelnden - Staaten. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten rufen in Erinnerung, daß die verschiedenartigen Bekundungen der Besorgnis über die Verletzungen dieser Rechte und die Forderungen nach deren Wiederherstellung sich nicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates ansehen lassen und einen wichtigen und legitimen Bestandteil ihres Dialoges mit den Drittländern darstellen. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten werden ihre Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen fortsetzen, wo immer es zu diesen auch kommen mag.

Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten streben die weltweite Achtung der Menschenrechte an. In den letzten Jahrzehnten ist eine Gesamtheit internationaler Rechtsakte erstellt worden, die in erster Linie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfaßt. Ein Abgehen von den durch diese Rechtsakte bestätigten Grundsätzen ist bei keiner Einzelschrift zulässig, sei sie nun auf nationale, kulturelle oder religiöse Überlegungen zurückzuführen. Der Europäische Rat appelliert an alle Staaten, sich den geltenden internationalen Rechtsakten anzuschließen.

Auf dem Gebiet der Menschenrechte bilden die wirksame, weltweite Durchführung der bestehenden Rechtsakte sowie der Ausbau der internationalen Kontrollmechanismen eine Priorität. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten werden sich weiterhin für das reibungslose Funktionieren derartiger Mechanismen in administrativer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht einsetzen. Außerdem verpflichten sie sich, im Rahmen dieser Mechanismen eine Verbesserung der Verfahrenstransparenz zu fördern. Der Möglichkeit für natürliche Personen, beim Schutz ihrer Rechte selbst mitzuwirken, steht der Europäische Rat aufgeschlossen gegenüber. Der Europäische Rat appelliert an die Staaten, mit den zwischenstaatlichen Organisationen, denen sie angehören, bei der Überwachung der Durchsetzung der Menschenrechte zusammenzuarbeiten, und zwar insbesondere im Rahmen der aufgrund der Pakte der Vereinten Nationen eingesetzten Ausschüsse sowie im Rahmen der regionalen Einrichtungen.

Spannungen und Konflikte, die sich aus flagranten, systematischen Verletzungen der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in einem Land oder in einer bestimmten Region ergeben, bedrohen häufig den Frieden und die internationale Sicherheit.

Der Schutz der Minderheiten wird in erster Linie durch die tatsächliche Einführung der Demokratie sichergestellt. Der Europäische Rat erinnert an die grundlegende Bedeutung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung. Er betont, daß die Menschenrechte im Falle jedes einzelnen, sei er Angehöriger einer Minderheit oder auch nicht, zu schützen sind. Der Europäische Rat weist erneut darauf hin, daß es von Bedeutung ist, die kulturelle Identität und die Rechte zu achten, die die Angehörigen von Minderheiten genießen und die sie gemeinsam mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe ausüben können müssen. Die Beachtung dieses Grundsatzes wird der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung förderlich sein.

Der Europäische Rat erinnert an die Unteilbarkeit der Menschenrechte. Die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wie auch der bürgerlichen und politischen Rechte sowie die Achtung der Religionsfreiheit und der Freiheit zur Religionsausübung sind für eine uneingeschränkte Verwirklichung der Menschenwürde und der legitimen Ansprüche eines jeden Individuums von grundlegender Bedeutung. Demokratie, Pluralismus, Achtung der Menschenrechte, in einen konstitutionellen Rahmen eingefügte Institutionen und aus regelmäßigen und ordnungsgemäß durchgeführten Wahlen hervorgegangene verantwortungsvolle Regierungen sowie die Anerkennung der legitimen Bedeutung des Individuums in der Gesellschaft sind Vorbedingungen für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Der Europäische Rat beklagt, daß unzählige Menschen in der Welt unter Hunger, Krankheit, Analphabetismus und großer Armut leiden und so ihre fundamentalen wirtschaftlichen und sozialen Rechte nicht wahrnehmen können. Er weist ferner darauf hin, daß den besonders gefährdeten Teilen der Bevölkerung, zum Beispiel den Kindern, Frauen, älteren Menschen, zu- und abwandernden Personen sowie Flüchtlingen, besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.

Der Europäische Rat vertritt die Auffassung, daß die Verweigerung von Hilfe für die Opfer von Not oder von besonderem Elend, insbesondere in Fällen von Gewalt gegenüber der unschuldigen Zivilbevölkerung und Flüchtlingen, der Menschenwürde zuwiderläuft. Dem Bedürfnis der Opfer nach humanitärer Hilfe entspricht eine Pflicht der betroffenen Staaten und der Völkergemeinschaft zur Solidarität.

Der Mensch als Inhaber der Menschenrechte und Nutznießer des Entwicklungsprozesses muß im Mittelpunkt jedweder dauerhaften Entwicklung stehen. Die Verletzungen der Menschenrechte und die Unterdrückung der individuellen Freiheiten sind gleichbedeutend mit einer Behinderung der Teilnahme und Mitwirkung des einzelnen an diesem Prozeß. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten betreiben durch ihre Politik der Zusammenarbeit und durch die Aufnahme von Menschenrechtsklauseln in Wirtschafts- und Kooperationsabkommen mit dritten Ländern aktiv die Durchsetzung der Menschenrechte und die gleichberechtigte Teilnahme aller Individuen und Gruppen am gesellschaftlichen Leben, wobei insbesondere der Rolle der Frauen Rechnung getragen wird.

Der Europarat spielt auf dem Gebiet der Menschenrechte aufgrund seiner einschlägigen Kenntnisse und zahlreichen Verwirklichungen, seiner Aktivitäten im Bereich der Bildung und Ausbildung sowie der Programme für Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern, die sich demokratische Einrichtungen gegeben haben bzw. sie anstreben, eine herausragende Rolle. Unter seiner Ägide stellt die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten aufgrund des zwingenden Charakters ihrer Normen, der Strenge und der Zuverlässigkeit der betreffenden Kontrollmechanismen zugleich ein sehr weit fortgeschrittenes und wirksames Schutzsystem und einen Bezugspunkt für andere Regionen der Welt dar. Der Europäische Rat begrüßt die Bereitschaft des Europarates, seine Erfahrungen der KSZE zur Verfügung zu stellen.

Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten unterstreichen die Bedeutung, die sie der menschlichen Dimension des KSZE-Prozesses, seinem wichtigen Beitrag zu den demokratischen Reformen in Europa und seiner beträchtlichen Unterstützung bei der Entwicklung der Menschenrechte im europäischen Raum beimessen. Der Europäische Rat erinnert an die Perspektiven, die durch das Schlußdokument der Kopenhagener Konferenz von 1990 und die bei der Genehmigung der Charta von Paris übernommenen Verpflichtungen eröffnet wurden. Der Mechanismus der Konferenz über die menschliche Dimension entspricht der Überzeugung der teilnehmenden Staaten, daß die Einhaltung der Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte ein legitimes Anliegen der gesamten internationalen Staatengemeinschaft darstellt.

Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen in der ganzen Welt leisten wertvolle und mutige Beiträge zur Wahrung und Förderung der Menschenrechte. Der Europäische Rat würdigt dieses Engagement und beklagt, daß die Verfechter der Menschenrechte nur zu oft die ersten Opfer der von ihnen angeprangerten Willkür sind. Er ruft alle Staaten auf, auf ein stärkeres Eintreten der Öffentlichkeit für die Menschenrechte hinzuwirken, indem sie Erziehungsprogramme durchführen und Nichtregierungsorganisationen den freien Zugang zur Information und die freie Verbreitung von Informationen über die Menschenrechte ermöglichen. Indem sie die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit auf die Unterlassungen der Regierungen hinlenken, tragen die Nichtregierungsorganisationen in hohem Maße zum Schutz der Individuen wie auch zur Förderung der Menschenrechte im allgemeinen bei.

Der Europäische Rat bekräftigt, daß die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sich verpflichten, in den regionalen und internationalen Gremien die Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, ohne die Frieden und dauerhafte Sicherheit nicht möglich sind, zu unterstützen und zu fördern.

(Quelle: Duparc, "Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte", Luxemburg 1993, S. 52-55)

Hans Pfaffenberger

Was wird aus der Sozialstaatlichkeit der EG-Mitgliedstaaten im EG-isierungsprozeß?

Die EG/EU beruht auf dem heute noch gültigen EWG-Vertrag von 1957 und hat inzwischen viele Phasen und Stationen - Entwicklungsschübe und Stagnationsphasen - durchlaufen. Es ist heute schon - obwohl die Diskussion darüber und über ein sog. Kerneuropa erst angelaufen erscheint - ein Europa der zwei und mehr Geschwindigkeiten, wie z.B. das Schengener Abkommen und seine Umsetzung, das opting-out Dänemarks und Großbritanniens usw. ausweisen. Alle vertraglichen Änderungen einschließlich die des Maastrichter Vertrages sind als Änderungen im EWG-Vertrag fixiert und im Vertragstext von 1957 nachgetragen.

Von diesem Stillstand und Fortschreiten, Konkretisieren und Weiterentwickeln, das sich im politischen Kräftespiel und Aushandlungsprozeß der beteiligten Akteure mit unterschiedlichen Interessen und politischen Zielen abspielt, spreche ich als EG-isierungsprozeß, der keineswegs nur ein Prozeß der Integration ist, wie eine viel verwendete Bezeichnung meint. Die vielleicht ursprünglich angepeilte Integration hat sich auf verschiedenen Dimensionen und bei verschiedenen Fragestellungen als politisch nicht machbar, nicht zweckmäßig oder nicht konsensfähig herausgestellt. Deshalb werden verschiedene Prozeß- und Verfahrensvarianten "erfunden", die leichter herstellbar, besser akzeptierbar und politisch wirksamer (beim "symbolischen Gebrauch von Politik", wie Edelmann es nannte) sind: Koordinierung statt Harmonisierung, Kohäsions- statt Integrationspolitik, Zwei- und Mehr- Geschwindigkeitsverfahren, Empfehlung statt verbindliches EG-Recht usw.

Nur auf diesem Wege der Aufweichung, der opting-out-Toleranz, der Akzeptanz einzelstaatlich verschiedener Geschwindigkeiten bei der Annäherung sozialpolitischer, arbeitsrechtlicher usw. Standards und Niveaus - die als Kohäsionspolitik bezeichnet und verkauft werden -, konnten überhaupt "Fortschritte " und EG-relevante Veränderungen erreicht werden.

Welche Folgen und Auswirkungen hat nun dieser EG-isierungsprozeß auf Sozialpolitik und damit auf die Sozialstaatlichkeit der EG und der einzelnen EG-Mitgliedstaaten ?

Bei dieser Frage ist auszugehen vom eindeutigen Vorrang wirtschaftspolitischer Ziele - Stichwort: Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit- bei der Gründung der EWG und über alle Änderungen hinweg bis heute, während andere teilpolitische Ziele höchstens indirekt erreicht werden sollten, so die Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme im Zuge des Wirtschaftswachstums quasi als Nebenprodukt desselben.

Eine Ausnahme von der Priorität wirtschaftspolitischer Zielsetzungen stellt die Süderweiterung (die Aufnahme Griechenlands 1981 und Portugals und Spaniens 1986) dar, die die innere Stabilisierung und Demokratisierung der betreffenden Staaten stärken und sichern sollte. Sicher hat sie der Gemeinschaft und dem Integrationsprozeß mehr wirtschaftliche Probleme und Schwierigkeiten als Vorteile gebracht; und bringt sie bis heute fortwirkend. Auch in Bezug auf sozialpolitische Fortschritte, die allerdings nie zu den Hauptzielen der EG-Integration gehörten, liegen hier die größten Probleme. Deshalb trat an die Stelle der ursprünglichen Idealvorstellung einer möglichst raschen und möglichst weitgehenden Integration bald andere Modelle, wie die eines Europas der zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten, die Vorstellung eines "Kerneuropa", das unausgesprochen einen Rückzug auf die ursprünglichen Gründerstaaten bedeuten würde. Die anstehende Osterweiterung, deren Notwendigkeit wiederum mit der Bedeutung des Beitritts für die innere Stabilisierung und Demokratisierung der betreffenden Staaten begründet wird und die als Antragsrecht der osteuropäischen Staaten im Maastrichter Vertragswerk festgelegt wurde, brächte nicht nur eine Neuauflage, sondern eine gewaltige Expansion dieser Probleme, deren wirtschaftliche Bewältigung leicht zu Lasten sozialstaatlicher Leistungen versucht werden könnte.

Ist die EG auf dem Wege zum Sozialstaat? Und die EG-Mitgliedsstaaten auf dem Wege zu mehr Sozialstaatlichkeit ?

Dies ist eine vereinfachende, undifferenzierte Formulierung für ein ganzes Bündel von Fragen, die so differenzierter zu stellen und zu beantworten sind:

1. Die EG ist nicht auf dem Wege zum Sozialstaat, weil sie nicht auf dem Wege zu einem Staat, sondern zu einem Staatenbund - Staatengemeinschaft, Staatenunion - ist. Deshalb sind und bleiben die diesen Staatenbund bildenden Nationalstaaten selbst Sozialstaaten, allerdings Sozialstaaten verschiedener Entwicklungsstufen, Ausprägungsgrade und Struktureigenheiten, vielleicht sogar verschiedener Entwicklungsrichtungen.
2. Davon abgesehen ist die EG auch deshalb nicht auf dem Wege zum Sozialstaat, weil die Gründungsväter und der Gründungsvertrag nur wirtschaftspolitische Ziele und wirtschaftspolitische Kompetenzen für die EG vorsahen. Dies hat sich auch durch alle Ergänzungen und Veränderungen des EWG-Vertrages, der immer noch Grundlage für EG/EU ist, nicht geändert : Angestrebt wird über die Wirtschaftsgemeinschaft hinaus, die im wesentlichen durch den EG-Binnenmarkt erreicht ist (die aber auch hier schon bei der Sicherheitspolitik mit dem Schengener Abkommen ein Europa der zwei und mehr Geschwindigkeiten begründet), eine Wirtschafts- und Währungsunion, eine Politische Union (GASP), aber keine Sozialunion (über die zur Absicherung der vier Grundfreiheiten hinaus notwendigen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen).
3. Die bis heute die Integration bestimmende Binnenmarktpolitik hat wirtschaftliche Ziele und Begründungen - Wirtschaftswachstum und Wettbe-

werbsfähigkeit in der Triadenkonkurrenz - und beruht auf einem ökonomistischen Kalkül. Soziale Komponenten enthält sie nur dort, wo diese als Abbau von Handlungshemmnissen verstanden werden, z.B. Bestimmungen über Arbeits- und Unfallschutz und andere Arbeitsbedingungen. Dies gilt auch für bildungspolitische Maßnahmen und Richtlinien, wie gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen, Diplomen, Berufsberechtigungen usw., die ebenfalls eine sozialpolitische Komponente enthalten, aber nur die Freizügigkeit, d.h. freien Verkehr der Ware Arbeitskraft gewährleisten sollen.

Diese Regelungen sind also nicht primär sozialpolitisch begründet, sondern auf wirtschaftspolitische Ziele des EG-Binnenmarktes ausgerichtet: Sie sollen den freien Verkehr von Dienstleistern, Dienstleistungsempfängern, Arbeitnehmern und Selbständigen (sowie von Waren und Kapital) ermöglichen und sicherstellen.

Nur insoweit, als soziale und sozialpolitische Regelungen zur Flankierung oder Stützung wirtschaftlicher Entwicklung notwendig oder zweckmäßig erschienen, fanden sie den Weg in Ziel- und Auftragsformulierungen der EG. So formuliert die allgemeine Formel im Art. 130a EWGV die Absicht " die harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern" und die Verpflichtung, "den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang zu stärken". Aus solchen Formulierungsansätzen wird von manchen Autoren eine sog. soziale Dimension der EG herausgelesen und abgeleitet.

Solchen Absichtserklärungen, allgemeinen Zielformulierungen und affirmativen Analysen steht die Realität der Endprodukte des politischen Prozesses im Marsch durch die Institutionen und Organe der EG gegenüber:

a) Um das Grundrechtsdefizit des EG-Rechtes zu beseitigen, hat das Europäische Parlament am 12.04.1989 eine "Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten" beschlossen, die auch sog. soziale Grundrechte beinhaltet, besonders im Art. 15, der sozialen Schutz zusichert. Da solche Erklärungen des Europäischen Parlaments aber unverbindliche Absichts- und Willenserklärungen sind und nicht zum Bestandteil von EG-Recht oder nationaler Rechtsverbindlichkeiten werden, bedeuten sie nur einen Hinweis auf eine notwendig einzuführende soziale Dimension des EG-Rechtes und einen Impuls dazu. Deshalb hat das Europäische Parlament eine "Entschließung zur sozialen Dimension des Binnenmarktes" 1989 verabschiedet, die kompatibel mit den vorher artikulierten Grundrechten und Grundfreiheiten als soziale Grundrechte konkretisiert: Die Bekämpfung der Armut und der Benachteiligung wird als Teil des Kampfes für die Menschenrechte betrachtet, weil

- "jeder Mensch Anrecht auf menschenwürdige und annehmbare Lebensbedingungen und eine angemessene Wohnung hat;
- jedem Menschen die Hilfe und finanzielle Unterstützung gewährt werden muß, die er benötigt, um menschenwürdig leben zu können."

Diese Anregungen hat die Kommission der EG aufgegriffen und einen Entwurf für eine "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte" zur Beschlußfassung durch den Europäischen Rat vorgelegt.

Auf der Sitzung des Europäischen Rates am 09.12.1989 wurde eine "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" von elf der zwölf Mitgliedsländer (ohne Großbritannien) angenommen, die den ursprünglichen Entwurf von Menschenrechten und sozialen Grundrechten auf Rechte für Arbeitnehmer reduziert, in anderen Punkten verwässert, bei denen die Vorschläge des Kommissionsentwurfes und vor allem die weitreichenden Vorstellungen des EP nicht übernommen werden. Außerdem wird sie in die Form einer nicht unmittelbar rechtswirksamen Empfehlung gekleidet, zu deren Einhaltung sich die Unterzeichner (also nicht Großbritannien) verpflichten. Darin wird die Kommission zwar aufgefordert, Vorschläge für rechtliche Regelungen zu machen und hat dies auch mit ihrem Aktionsprogramm vom 29.11.1989 getan, doch bleibt angesichts der Uneinigkeit in sozialpolitischen Fragen dessen Umsetzung in verbindliches EG-Recht zeitlich und inhaltlich außerordentlich fraglich, obwohl es schon nicht gerade zentrale sozialpolitische Themen berührt (z.B. schlägt es unter dem Punkt "Gleichbehandlung von Männern und Frauen" eine "Richtlinie betreffend den Schutz Schwangerer am Arbeitsplatz", eine Empfehlung betreffend Möglichkeiten der Kinderbetreuung, und eine Empfehlung betreffend einen Verhaltenskodex zum Schutz bei Schwangerschaft und Mutterschaft vor; und unter dem Punkt "Behinderte" eine "Richtlinie über eine Verbesserung der Teilnahme von Arbeitnehmern mit eingeschränkter Mobilität am Verkehr").

Das "Schicksal" der Sozialcharta ist symptomatisch und exemplarisch für die sog. soziale Dimension der EG : sie wurde auf dem Weg zur Entscheidung von Instanz zu Instanz abgeschwächt, verwässert und ist am Ende ohne verbindlichen Rechtscharakter eine lose "Selbstverpflichtung" der Unterzeichner und selbst in dieser verwässerten und abgeschwächten Form wurde sie nicht einmal von allen angenommen und unterzeichnet. Hier zeigt sich deutlich die sozialpolitische Schwäche der EG, die gerade hier ein Europa der vielen verschiedenen Geschwindigkeiten, ja verschiedener Ziele ist! Die hier zu Tage getretenen tiefgreifenden Unterschiede in Grundpositionen der Sozialpolitik und des Sozialstaates offenbarten sich nochmals in der Nichtunterzeichnung des Maastrichters Sozialprotokolls: das sog. britische opting-out.

Das Beispiel Sozialcharta zeigt die unüberbrückbaren Unterschiede sozialpolitischer Zielvorstellungen und Auffassungen zwischen den EG-Instanzen und zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten. Dabei geht es einmal um die Frage der EG-Kompetenzen, wie weit sozialpolitische Probleme EG-rechtlich geregelt werden können oder sollen; zum anderen aber um mehr oder weniger Sozialstaatlichkeit, um weitergehende sozialpolitisch positive Entwicklungen. Wenn manche Autoren Ansätze einer Europäischen Sozialpolitik und die EG auf dem Weg zur Sozialgemeinschaft sehen, dann kann sich das kaum auf die Perspektive einer

gemeinsamen, rechtlich zu fixierenden Konzeption einer einzelstaatlichen und gemeinsamen Entwicklung zu mehr Sozialstaatlichkeit beziehen.

Vom Ziel eines "solidarischen Europa" ging das Europäische Parlament bei seinen Vorschlägen und Entwürfen zur Sozialcharta aus, aber es hat die sozialpolitische Entschärfung und Verwässerung auf dem Weg über die Institutionen bis zur Entscheidung durch den Europäischen Rat erlebt und in mehreren Resolutionen kritisiert. Die Kommission ließ aus dem Munde ihres Präsidenten zwar wissen, daß sie das Ziel eines solidarischen Europas teile und dazu alle vertraglichen Möglichkeiten, bes. Art. 100a und 118a EWGV nutzen wolle: Art 100a betrifft die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes, Art. 118 die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer. Hier zeigt sich wieder die einseitige Auswahl sozialpolitischer Teilziele und die Unterordnung unter die dominierenden wirtschaftspolitischen Ziele und Aufgaben. Hier werden bestenfalls sozialpolitische Regulierungen und Maßnahmen nur instrumentell, d.h. als Mittel zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele eingesetzt. Selbst das im Maastrichter Vertragswerk offiziell eingeführte, ursprünglich auf soziale Sachverhalte bezogene Subsidiaritätsprinzip wird so interpretiert: "Nur wenn die ökonomischen Gründe deutlich für eine Gemeinschaftszuständigkeit sprechen, sollte die Kompetenz (für Maßnahmen und Regelungen sozialer Ordnungspolitik) auf die Gemeinschaft übergehen". Dabei gilt es "zwei Klippen" (Delors) zu vermeiden :

- "soziales Dumping auf Kosten der fortgeschrittensten Länder,
- zu einengende Vorschriften, die den Mitgliedsstaaten mit (wirtschaftlichem) Entwicklungsrückstand unmöglich machen würden, ihre komparativen Vorteile (d.h. ihre sozialpolitischen Entwicklungsrückstände/, H.P.) zu nutzen".

Aus dieser Sicht sind also sozialstaatliche Defizite nicht (möglichst schnell und möglichst weitgehend) abzubauen, sondern als komparative Vorteile im verschärften Wettbewerb in der EG und im Welthandel zu nutzen, andererseits können Mitgliedsstaaten "mit Hilfe ihres Sozialsystems" (im Klartext: durch Sozialabbau) "ihre Wettbewerbsfähigkeit flexibel wiederherstellen" oder stärken. So könnten auch gezielte nationale Strategien zur Verbesserung der Wettbewerbsposition in der sich integrierenden Gemeinschaft zu einem Abbau höherer sozialer Standards auf das gemeinschaftsweite, zunächst niedrigere Niveau führen bzw. eingesetzt werden.

Die häufig gezogene Schlußfolgerung lautet: "Aus diesen ökonomischen Gründen und vor dem Hintergrund der historischen Situation der EG als einheitlichem Markt ohne einheitlichen Staat bietet sich Subsidiarität als grundlegendes Prinzip für die soziale Ordnungspolitik der Gemeinschaft an. Die Mitgliedsländer bleiben danach im wesentlichen frei in der Gestaltung ihrer sozialen Ordnungspolitik."

Bestimmend sind also nicht sozialpolitische Zielsetzungen für ein "solidarisches Europa", sondern wirtschaftliche Gegebenheiten und Wettbewerbszwänge, in diesem Falle die Austarierung sozialer Mindeststandards mit den (wirtschafts-

und entwicklungspolitischen) Bedingungen des (wirtschaftlichen) Aufholprozesses der weniger entwickelten Länder.

Die Begründungen und Ableitungen des Subsidiaritätsprinzips und der sog. Kohäsionspolitik scheinen deshalb kaum eine gemeinsame Sozialpolitik mit gemeinsamen Zielen und gemeinsamen Regelungen auf den Weg zu bringen, sondern jeweils einzelstaatliche Sozialpolitiken im Dienste nationaler wirtschaftspolitischer Strategien. Ob diese dann zu mehr oder weniger Sozialstaatlichkeit führen, bleibt offen: Es ist das Resultat innerstaatlicher politischer Prozesse, an denen Akteure unterschiedlichster sozialpolitischer Positionen und Interessen beteiligt sind.

Das Spektrum an unterschiedlichen bis konträren Positionen und Interessen ist hier wohl nicht geringer als oben bei den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zwischen den EG-Institutionen und zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten (vertreten durch ihre Regierungen im Europäischen Rat) am Beispiel der "Karriere" der Sozialcharta sichtbar wurde.

Diese Komplexität und Divergenz von Positionen und Interessen der jeweils beteiligten politischen Akteure und die Unterschiede im ökonomischen Entwicklungsniveau und in den sozialpolitischen Standards der einzelnen Mitgliedsstaaten läßt die Problematik einer gemeinsamen EG-Sozialpolitik auf dem Weg zu mehr Sozialstaatlichkeit erahnen.

Zugleich taucht die Frage auf nach den Rückwirkungen dieses schwierigen EG-Prozesses auf die einzelstaatlichen Sozialpolitiken. Die Integration, das Wegfallen von Grenzen bringt nicht nur wirtschaftliche Vorteile, es schafft auch neue Probleme durch das entgrenzte, grenzenlose Aufeinanderprallen von Volkswirtschaften unterschiedlichster Wirtschaftskraft - die zehn reichsten EG-Regionen haben das zweieinhalbfache Pro-Kopf-Einkommen der zehn ärmsten Regionen -, von Wirtschafts- und Sozialsystemen unterschiedlichsten Entwicklungsstandes und von sehr verschiedenen sozialpolitischen Systemen. Probleme, die vorher durch nationale Grenzen in Grenzen gehalten wurden, begrenzt waren, werden zu Problemen ohne Grenzen. Größe und Gewicht der so neu entstandenen Probleme erzwang die Einführung der sog. Kohäsionspolitik, die anstelle einer raschen und weitgehenden Angleichung ökonomischer und sozialpolitischer Entwicklungsniveaus, die ursprünglich mit der Integration gemeint war, die vorsichtige, allmähliche Steuerung und Ausbalancierung konfligierender Prozesse und neuer andersartiger Arbeitsteilungsmodelle setzte.

In diesem Kontext ist von der Nutzung komparativer Vorteile, d.h. der niedrigen sozialpolitischen Standards, der ärmsten, wenigsten entwickelten Ländern und von möglichen gezielten Strategien der sozialpolitischen Entlastung, d.h. des Sozialabbaus, zur Erhaltung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit die Rede.

Hier zeichnen sich also Gefahren, Gefährdungen sozialpolitischer Standards durch die Rückwirkung des EG-isierungsprozesses auf die einzelstaatlichen Sozialpolitiken ab. Das im Maastrichter Vertragswerk ausdrücklich eingeführte

Subsidiaritätsprinzip erleichtert und begünstigt solche nationalstaatlichen Strategien, für die es den Einzelstaaten freie Hand läßt, soweit nicht ökonomische Gründe und Auswirkungen schwerwiegend dagegen sprechen, zu lasten einer gemeinsamen (d.h. gemeinschaftlichen EG-)Sozialpolitik hin zu mehr Sozialstaatlichkeit.

Ein solcher Trend zum Sozialabbau ist in den westlichen Industrieländern von den USA-Reaganomics ausgehend über den britischen Thatcherismus seit Jahren in Gang und hat auch die Staaten des skandinavischen Sozialstaatsmodells schon vor deren Beitritt erfaßt.

Handelt es sich bei diesem universellen Phänomen in westlichen Industriestaaten, das als Krise des Sozialstaates erscheint, tatsächlich in erster Linie um die ökonomische Frage der Finanzierung und Finanzierbarkeit des Sozialstaates ?

Oder um eine grundsätzlichere Krise der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, oder (wie der britische Sozialwissenschaftler Deakin vermutet) um eine "Krise der Werte", also eine sozio-kulturelle Problematik (bei der es um Prioritäten von Werten, etwa Solidarität vs. Effizienz, oder von Teilpolitiken, etwa Wirtschaftspolitik vs. Sozialpolitik geht)?

Und in welchem Zusammenhang steht diese krisenhafte Entwicklung der Sozialstaaten mit dem zeitlich gleichlaufenden EG-isierungsprozeß : Handelt es sich

- um ein zufälliges Zusammentreffen oder Gleichlauf politischer Trends und Tendenzwenden in einer Krise oder einem Umbruch der Werte?
- um einen kongruenten politischen Prozeß der Unterwerfung sozialstaatlicher und sozialpolitischer Grundsätze und Leistungen unter das Diktat ökonomistischen Kalküls von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit?
- um eine Tendenz zum Sozialabbau, die durch die Entgrenzung der Probleme und Krisen im Integrationsprozeß initiiert oder verstärkt wurde,
- um eine Verstärkung einer allgemeinen, globalen Sozialabbautendenz durch den Anpassungsdruck des laufenden wirtschaftlichen Integrationsprozesses der EG,
- und die im Falle der potentiellen Beitrittsstaaten im sozusagen vorausseilenden Gehorsam gegenüber dieser Tendenz etwa gar schon vor dem Beitritt übernommen wurde?

Die EG/EU besteht zur Zeit aus 15 nationalen Sozialstaaten, zwischen denen außerordentliche Unterschiede im Bezug auf Wirtschaftskraft, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklungsstand, aber auch der Sozialstaatsmodelle und -strukturen bestehen. Im Gegensatz zur relativen Homogenität der ursprünglichen Sechs (Gründerstaaten) brachten vor allem die Erweiterungen mit dem Block der ärmsten Länder - Irland, Portugal, Spanien, Griechenland - eine enorme Vergrößerung dieser Unterschiede und mit der erheblich vergrößerten

Heterogenität auch eine Verschärfung der Probleme im sozialpolitischen Bereich. Die letzte Erweiterung - mit dem Beitritt von Schweden und Österreich, die zu den wirtschaftlich stärkeren Ländern zählen, - wird vor allem für diese Länder selbst sozialpolitischen Anpassungsdruck und Anforderungen in Richtung der sog. Kohäsionspolitik bedeuten. Im Zuge des fortschreitenden EG-Isierungsprozesses, der vor allem den wirtschaftlichen Zusammenschluß, sprich : Grenzenlosigkeit nach innen, vorprogrammiert hat, entsteht vor allem bei Erweiterungen die Frage, ob dieses wirtschaftlich zusammenwachsende EG-Europa nur eine wirtschaftliche oder auch eine sozialstaatliche Größe werden wird.

Die Auswirkungen sozialpolitischer Art sind auf verschiedene Mitgliedsstaaten je nach Wirtschaftskraft und Sozialstaatsmodell durchaus unterschiedlich: Für die wirtschaftlich stärkeren und entwickelteren Sozialstaaten konfliktieren wirtschaftspolitische und sozialpolitische Ziele und Maßnahmen erheblich und gefährden so durch die EG-bestimmende Dominanz der wirtschaftspolitischen Ziele Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit die sozialstaatlichen Standards der entwickelteren Sozialstaaten, denen durch das im Maastrichter Vertrag stärker betonte Subsidiaritätsprinzip die Zuständigkeit für Sozialpolitik im vollen Umfang verbleibt.

Erweiterung der EG durch weitere Beitritte, d.h. Entgrenzung der Probleme auch sozialpolitischer Art, und Subsidiarität, d.h. Verlagerung der Problemlösungsaufgabe nach unten, wirken komplexitäts- und problemsteigernd. Da die EG von vornherein auf ökonomische Ziele und wirtschaftspolitische Mittel ausgerichtet war und nur dafür gegründet wurde, hat ein entsprechender Prozeß sozialpolitischen Nachdenkens und des Findens einer gemeinsamen, sozialpolitischen Konzeption noch gar nicht begonnen bzw. ist an der Komplexität und Heterogenität gescheitert. Eingesetzt wurden:

a) ad-hoc-Absichtserklärungen, und

b) den ökonomischen Prozeß flankierende und stützende Maßnahmen, ohne übergreifende, die grundlegende Sozialstaatsdiskussion aufgreifende Konzeption. Das Fehlen einer umfassenden Konzeption und Herangehensweise bei sozialpolitischen - im Gegensatz zu den wirtschaftspolitischen - Problemen und Aufgaben auf EG-Ebene schwächt die sozialstaatliche Problemlösungskapazität auf allen Ebenen.

Die Prognose ist düster: Sie sollte aber die sozialstaatlich engagierten Akteure aller Ebenen zu vermehrten Anstrengungen im Ringen um mehr Sozialstaatlichkeit mobilisieren.

Anhang: Veröffentlichte und unveröffentlichte Arbeiten von H. Pfaffenberger, 1989-1996

Pfaffenberger (1989a), Die "Soziale Dimension" des EG-Binnenmarktes 1993 und die EG-europäische Dimension der Sozialarbeit/Sozialpädagogik . Sechs Thesen (Arbeitspapier Trier 1989, Grundlage für Vorträge und einen Projektantrag).

Pfaffenberger (1989b), Drei Fragen der Sozialarbeit an die Vollendung des EG-Binnenmarktes. Beitrag zum Round-Table-Gespräch "Europäischer Binnenmarkt" des DRK am 22.11.89 in Bonn (s. Generalsekretariat DRK (Hrsg.), Dokumentation "Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Sozialarbeit der Europäischen Rotkreuzgesellschaften (S. 34-40).

Pfaffenberger (1990a), Der EG-Binnenmarkt und seine Folgen für die Sozialarbeit/Sozialpädagogik

a) in : Blätter der Wohlfahrtspflege 2/90 S.44

b) in: Treffpunkt Kindergarten/Forum Sozialpädagogik 4/90 S. 4-5

Pfaffenberger (1990b), Fragen der Sozialarbeit an die Vollendung des EG-Binnenmarktes, in: Sozialmagazin 3/90 S: 43-47

Pfaffenberger (1992a), Auswirkungen der EG-isierung für Sozialpolitik und Sozialpädagogik/Sozialarbeit ,

in : Sozialmagazin 2/92, S. 36-42

Pfaffenberger (1992b), Der EG-Binnenmarkt und seine Folgen für Sozialpolitik und Sozialpädagogik/Sozialarbeit, in: R. Bauer (Hrsg.), Sozialpolitik in deutscher und europäischer Sicht. Rolle und Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege zwischen EG-Binnenmarkt und Beitrittsländern, Weinheim 1992 (S. 9-24)

Pfaffenberger (1992c), Die sozialstaatlichen Veränderungen im EG-isierungsprozess: Akteure und Betroffene, in: Chassé/Drygalla/Schmidt-Noerr (Hrsg.), Randgruppen 2000, Bielefeld 1992 (S. 65-78)

Pfaffenberger (1992d), Sozialarbeit/Sozialpädagogik -Ausbildung auf dem Prüfstand: Europäischer Binnenmarkt und neue Bundesländer, in: bag-Mitteilungen Nr. 47/48 1992/3-4

- Pfaffenberger (1993), Sozialarbeit in Europa 2000,
in: Und sie bewegt sich doch ! Umbruch in der Sozialarbeit. Dokumentation
des 1. Landes-SozialarbeiterInnentages, 13.3.93 in Karlsruhe (Hrsg. : Arbeits-
gemeinschaft Forum Sozialarbeit DBSH), Mannheim/Stuttgart 1993
- Pfaffenberger (1994a), Sozialarbeit im Europa 2000. Und sie bewegt sich doch!
in : Zeitschrift für Sozialreform 1/94 S. 43-54 /bes. S. 47-54).
- Pfaffenberger (1994b), Zeitgeschichtliche Abläufe und Entwicklungen in der
internationalen Dimension der deutschen Sozialpädagogik/Sozialarbeit, in:
Hamburger (Hrsg.), Innovation durch Grenzüberschreitung, Rheinfelden 1994
(S. 7-19, EG bes. S. 15-17).
- Pfaffenberger (1995), Was wird aus der Sozialstaatlichkeit der EG-
Mitgliedstaaten im EG-isierungsprozeß? (unveröffentlichtes Vortrags-
manuskript Trier/Heidelberg 1995)
- Pfaffenberger (1996a), Die EG - auf dem Weg zum Sozialstaat ? in: Heidelberger
Club für Wirtschaft und Kultur (H), Sozialfall Sozialstaat, Münster 1996 (S.
164-170)
- Pfaffenberger (1996b), Thesen und Theoreme zum EG-isierungsprozeß
(unveröffentlichtes Arbeitspapier), Trier 1996

Jacob Kornbeck

Großbritanniens "opt-out" aus der "sozialen Dimension" der EU-Zusammenarbeit - Ein Beispiel der Spannung zwischen nationaler und supranationaler Sozialpolitik

Jüngst nannte der Aufsatz eines Schweizer Autors die "Beseitigung des britischen 'opt-out' im Sozialbereich und Einfügung des Protokolls über die Sozialpolitik in den EG-Vertrag" als eine ähnlich dringliche Aufgabe für die 1996er EU-Revisionskonferenz wie die Verabschiedung eines Menschen- und Grundrechtskatalogs (BREITENMOSER 1995, S. 965 mit Dokumentations-Verweisen dort in den Anm. 2 und 49). Hinter dem "opt-out" verbergen sich deshalb, wie die vorliegende Untersuchung zeigen möchte, komplexe politische Fragen auf EU-Ebene sowie auf der nationalen britischen Ebene.

Zunächst aber wollen wir klären, was mit "opt-out" gemeint ist, denn trotz häufiger Verwendung bemüht sich die Presse nur selten, die Bedeutung und Implikationen dieses Wortes zu erklären.

1. Was war das "opt-out"?

Die Geschichte des Ringens um eine "soziale Dimension" in der Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaften, die sich seit Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht Europäische Union nennen, ist eine lehrreiche. Sie zeigt, daß das bisherige Wirtschaftsprimat der "europäischen Integration" noch lange nicht gebrochen ist. Und in einem Aspekt dieses Geschehens, der selbstgewählten sozialpolitischen Isolation des Vereinten Königreiches, haben wir wahrscheinlich einen ersten empirischen Beweis für die Annahme (PFAFFENBERGER 1990), daß die europäische Einigung sogar dem Sozialabbau sehr dienlich sein kann.

Traditionell unterlag der EG- (heute: EU-) -Prozeß⁴⁹ einem wirtschaftspolitischen Primat, doch während der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms kam im Europäischen Parlament sowie in der EG-Kommission der Gedanke, das Programm um eine sogenannte "soziale Dimension" zu erweitern (Vorschlag der

⁴⁹ Sozialpolitik-, -pädagogik und -arbeit unterliegen in der heutigen Gesellschaft einer Vielzahl von Sachzwängen europolitischer Art. Dabei ist hervorzuheben, daß "Europäische Integration", trotz der gewöhnlichen Verwendung, dem Sinn nach nicht mit den Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union im Zusammenhang stehen muß. Dementsprechend teile ich vollends die Abneigung gegen das Wort "Europäisierung", die in PFAFFENBERGER 1992 a (S. 42, Anm. 2) zum Ausdruck kommt. Während dieser Autor befürwortet, es durch "EG/EU-isierung" zu ersetzen, bedient der vorliegende Beitrag sich des Worts "EG/EU-Prozeß".

Kommission im *Bulletin der EG* 1989, vgl. Malcolm HILL 1991, Anm. 46), was endlich seinen Niederschlag in der Sozialcharta fand. Der Prozeß wurde während der Vertragsverhandlungen in Maastricht weitergeführt, dessen Sozialprotokoll jedoch bislang nicht optimal umgesetzt werden konnte. Dies hängt nicht unwesentlich mit dem Verhalten Großbritanniens zusammen, denn die britischen Verhandler wußten bereits damals, daß ihre Regierung in keinem Fall daran interessiert sein würde, an einer gemeinsamen Sozialpolitik mitzuwirken. Die Premierministerin, Margaret Thatcher, hatte bereits 1990 nach dem Gipfeltreffen in Dublin offen ausgesprochen, daß sie den bevorstehenden Vertragsverhandlungen negativ gegenüberstehe. Ihre Rede (s. Literaturverzeichnis) betont, daß die Nationalstaaten nach wie vor originäre Hoheitsträger seien und dies dem Animus der Bürger entspreche (S. D 289).

Somit war der britischen Delegation im Grundsatz vorgegeben, in mehreren Bereichen keine Zuständigkeiten abzutreten. Und während die dänischen Verhandler einen Vertrag unterschrieben, der in ihrem Heimatland auf derart verbitterten Widerstand stieß, daß er erst in einem zweiten Referendum angenommen werden konnte (und dann erst weil die elf EG-Partner Dänemark wesentliche Freiheiten eingeräumt hatte), so bekundete das Vereinigte Königreich von Anfang an seine totale Ablehnung des für den EU-Maastrichter Vertrag vorgesehenen Sozialprotokolls. Das Protokoll ist aufgrund der fehlenden Einstimmigkeit nur als Anlage zum EU-Vertrag anzusehen (deshalb die obengenannten Überlegungen von BREITENMOSER 1995): Die Konstruktion besteht aus einer sozialpolitischen Willenserklärung der elf anderen Staaten und einem Dokument, durch das diese zusammen mit Großbritannien bestimmen, daß Großbritannien an der Ausführung des Sozialprotokolls nicht beteiligt sei (s. Literaturverzeichnis).

Dieses "opt-out" (auch "opting-out" genannt) entspricht dem Prinzip "l'Europe à la carte", das tatsächlich eine gefährliche Tendenz zu sein erscheint: Ein einzelner Staat beschließt, nur insoweit an der Zusammenarbeit teilzunehmen, als seine Volkswirtschaft mutmaßlich davon profitieren kann. Man spricht dabei auch vom Ende des "Musketiersprinzips".⁵⁰ Das "opt-out", dessen Zweck hauptsächlich in einer Begünstigung des britischen Produktionsstandorts durch Beibehaltung

⁵⁰ Die drei Musketiere im berühmten Roman von Alexandre Dumas hatten einander unbedingt solidarischen Zusammenhalt nach dem Grundsatz "Einer für alle und alle für einen" geschworen. Dieses Prinzip galt bislang in den Europäischen Gemeinschaften in Gestalt der einstimmigen Vertragsänderungen: Alle hatten sich an jeder Maßnahme zu beteiligen. Die Abschaffung des Musketiersprinzips wird in der Regel mit dem Slogan "variable Geometrie" bezeichnet. "Variable Geometrie" meint, daß einzelne Integrationsmaßnahmen von einem begrenzten Kreis von Mitgliedstaaten getragen werden können, sollte aber voraussetzen, daß kein Staat dieses Recht mißbraucht um Wettbewerbsvorteile zu erhalten, die nicht im Sinne des Binnenmarktes wären. "L'Europe à la carte" und "opt-out"/"opting-out" sind deshalb besondere Manifestationen variabler Geometrie. Sie erlauben meiner Ansicht nach jedoch nicht, dieses Prinzip - dessen konkretes Beispiel wohl das Schengener Abkommen darstellt - kategorisch abzulehnen.

niedrigerer Lohn- und Nebenkosten zu sehen ist (ein künstlicher komparativer Standortvorteil), war ein Hauptthema in der britischen Ratifikationsdebatte (hervorragend dargestellt in einer Arbeit der Rechtsberaterin des Oberhaus-EG-Ausschusses: DENZA 1994). Somit war ein Problem geschaffen, welches im Jahr der von der Presse auf "Maastricht II" getauften Revisionskonferenz nicht weniger aktuell und pertinent als vor fünf Jahren ist (vgl. auch KORNBECK 1996).

Dieser Sonderweg indes war und ist das Werk einer konservativen Regierung. Deshalb ist es nicht sicher, daß es von Dauer sein wird, zumal die Labour Party sich bereits für den Wiedereintritt des Landes in die sozialpolitische Zusammenarbeit ausgesprochen hat. Gerade im Jahr der großen Regierungskonferenz ist das "opt-out" deshalb ein Zankapfel von großer Bedeutung und keineswegs nur ein britisches innenpolitisches Thema: Großbritannien wurde in Maastricht für die "soziale Dimension" verhängnisvoll. So meint der britische Arbeitsrechtsautor WEDDERBURN, indem er seit den ersten britischen Obstruktionsversuchen auf dem EG-Gipfel in Madrid im Sommer 1989 (1990, S. 5) bilanziert. Er schreibt Großbritannien die Verantwortung für das Nichtgelingen der Sozialisierung der europäischen Integration - trotz Zielsetzungen der Sozialcharta - zu (1990, 65).

Somit zeigen sich einerseits Bezüge zwischen britischer Innen- und britischer Europapolitik, andererseits zwischen der Politik eines individuellen Mitgliedstaates, Großbritannien, und dem Funktionieren und der Transformation der Union andererseits.

2. Britische Erwartungen an die "soziale Dimension"

Bedingt durch nunmehr siebzehn Jahre Tory-Herrschaft ist die deutsche Öffentlichkeit gewöhnt, Nachrichten zu empfangen, die Großbritannien im Licht von reaktionärer Strenge und fast menschenverachtendem Sozialabbau erscheinen läßt. Daß dies aber weder ein vollständiger, noch ein allzu repräsentativer Eindruck ist, ergibt sich aus einer Untersuchung des Schrifttums. Sowohl nüchterne Fachmonographien wie auch Publikationen von eher pamphletenhaftem Stil und Inhalt zeigen, daß der Sozialabbau auf keinem überwältigenden Grundkonsens der Briten fußt.

Ein mindestens gleich bedeutsamer Befund ist ferner, daß Labour- und Tory-Anhänger nicht die einzigen Gruppierungen sind, die diese Debatte prägen. Die Fachverbände, die mit dem britischen Lizenzierungssystem für soziale Berufe und dem daraus folgenden höheren Professionalisierungsgrad und Status eine weitaus größere Bedeutung als ähnliche Zusammenschlüsse in Deutschland haben (vgl.

LEDER 1992 und BRAUNS/KRAMER 1991, bes. die Abb. 2 und 3), sind wie eine "dritte Kraft". Aufgrund dieser Konstellation wäre es eine grobe Vereinfachung, Meinungen zur "sozialen Dimension" nach einem einfachen Rechts/Links-Raster einordnen zu wollen. Daß diese Diskussion in Deutschland jedoch nicht immer besonders gut verstanden wird, hängt vermutlich damit zusammen, daß einerseits die Parteien nicht gänzlich mit den großen deutschen Parteien zu vergleichen sind und andererseits die Verbände - die eher wie Berufskammern wirken - ebenfalls von unterschiedlicher Beschaffenheit sind.

Der Band CANNAN/BERRY/LYONS 1992 wurde von C. Cannan, L. Berry und K. Lyons in Zusammenarbeit mit dem britischen Sozialarbeiter(innen)verband, BASW (British Association of Social Workers), vorbereitet und publiziert. Diese Veröffentlichung sieht die "soziale Dimension" als eine Chance, lang gehegte Visionen zu verwirklichen, die Qualität von sozialpolitischen Maßnahmen EU-weit anzuheben, grenzenüberschreitend von einander zu lernen und nicht zuletzt eine Unterstützung zu finden, die der BASW aufgrund des besagten langjährigen Regierens der Conservative Party im nationalen Politikkontext oft fehlt. Die letztgenannte Komponente ist nirgends explizit zu lesen, wird aber dem in britischer Politik versierten Leser deutlich genug suggeriert: Die Solidariäts-ideologie des EG/EU-Prozesses könne - in der Gestalt von für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Normen - es der britischen Sozialpädagogik / Sozialarbeit ermöglichen, eine aktivere Rolle in den politischen Prozessen der britischen Gesellschaft zu spielen. Die BASW hoffte damals offenbar auf moralische Unterstützung aus dem Ausland, denn "active membership of the EC, embracing a wider European vision, could be the opportunity to re-examine ways in which we see social problems, and the solutions we try" (S 163). Mit anderen Worten könne der EG/EU-Prozeß dazu dienen, den nationalen Sozialabbau zu bremsen.

Nach Meinung des Autorenkollektivs und der BASW verspreche der EG-Prozeß tendenziell eine sozialere Zukunft: "(...) the European ideology gives a context for the policies of equal opportunities, for minority rights, and for promoting minimum standards of social care. This ideology, so close to that of social work, must be an ally in reasserting the confidence of social work in taking its place in social change." (S. 163) SPEIRS 1991 drückt ähnliche Hoffnungen aus: "The better we are able to accomplish [professional tasks] in our own countries, the better we shall be able to work together at a European level." (S. 205) Diese Autorin belegt das lebhafteste Interesse schottischer Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter am Austausch mit ihren Kollegen im EG/EU-Ausland und verzeichnet erste Erfolge, die einerseits dazu geführt haben, die Qualität des professionellen Handelns zu erhöhen, andererseits die Hoffnung genährt hat, daß europäische Angehörige sozialer Berufe gemeinsam mehr Gewicht haben könnten: "Cooperation also means being alert to political pressures on colleagues in other countries which may make it difficult for them to be seen to cooperate.

Social work ethics may be in head-on conflict with those of society or of the prevailing political climate, and people's livelihoods and personal reputations may be at risk. Maintaining contact with social workers in this situation requires great sensitivity and diplomacy." (S. 194) Gerade in Großbritannien gebe es große Hemmungen gegenüber grenzüberschreitender Zusammenarbeit der sozialen Berufe (202), wobei die Autorin nicht explizit macht, ob sie dabei ihre Kollegen, Vorgesetzte in der Exekutive oder die Legislative meint.

Weder die pro-, noch die Gegenseite wird wohl von einem einzigen Paradigma geprägt gewesen sein. Dennoch scheinen diese Auszüge geeignet, den sozial engagierten Kosmopolitanismus der BASW und somit auch vieler weiterer Kreise zu illustrieren, die die "soziale Dimension" als eine notwendige Ergänzung nicht nur des EG/EU-Prozesses, sondern auch der nationalen Politikmaßnahmen betrachteten und immer noch betrachten. Stellvertretend für die andere Seite - die das "opt-out" betrieben hat bzw. damit sympathisiert -, soll nun ein inhaltlich wie argumentativ sehr hochwertiges Pamphlet vorgestellt werden, dessen Autor ein Konservativer Anwalt und Spezialist für Kartellrecht ist: HOWE 1993. Vordergründig ist eine neoklassisch-liberale Freihandelsargumentation, Stil und Darstellung sind auch für einen ausgesprochenen Gegner der darin formulierten Ideen von erster Güte.

Im Vorwort befürchtet Sir John Nott insbesondere, daß die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten EU von vermehrten Soziallasten beeinträchtigt werde: "One of the most damaging parts of [Brussels] bureaucracy is the attempt to construct the 'Social Europe'. Following the 1950s corporatist and social democratic nostrums, Europe is in danger of settling itself with a rigid system [...] which will make it unfit to compete in the world of the 1990s or early 2000s." (S. 1) Zunächst bezieht das Vorwort also gegen die sozialdemokratische Sozialstaatstradition Stellung. Sir John kann aus seiner nationalistisch geprägten Gesinnung auf Dauer jedoch keinen Hehl machen, indem sein Wirtschaftsliberalismus vaterländischer wird: Die "soziale Dimension" sei ein Angriff auf das zu neuer Wettbewerbsfähigkeit erwachte Großbritannien. "Our European partners will use every device to undermine our ability to compete against them", und der Vertrag von Maastricht sei der Versuch, "a political straightjacket calculated to reduce our status to that of a subsidy-dependent second line economic power" zu fabrizieren (S. 1).

Somit vermischen sich also liberale mit konservativen Gedanken - ein typischer Zug der Tory-Politik der 80er Jahre. Obwohl der moderne Sozialstaat im wesentlichen von der Labour Party konstruiert war, so identifizierten sich die Konservativen der 50er, 60er und frühen 70er Jahre mit ihm: Die beiden Großparteien agitierten meistens nur damit, den Sozialstaat besser als die jeweils andere Partei führen und ausbauen zu können. Wirklich neuartig ist nach der Meinung von GAMBLE 1992 das Verschwinden dieses sozialpolitischen

Konsenses. Ich füge hier meine Beobachtung hinzu, auf die am Ende des Beitrags noch stärker eingegangen werden soll: Weder sozial-, noch europapolitisch gibt es eine monolithisch (vor)herrschende Tory-Doktrin. Es gibt vielmehr eine patriotisch-konservative und eine wirtschaftsliberale Richtung, deren vielfach gemeinsame Manifestationen oft nicht erlauben, sie eindeutig von einander zu unterscheiden.

3. Zur Einschätzung der Ideologie des "opt-out"

Die irrationalen Züge der Thatcheristischen Europapolitik hat die "Iron Lady" selbst in ihren Memoiren festgehalten. THATCHER 1993 (die deutsche Übersetzung) befaßt sich mit der 1986er Europäischen Einheitsakte (S. 447-448) und mit der Sozialcharta (1050-1051). Der Leser merkt, daß die Premierministerin dabei in der Hauptsache der von ihr schon in ihrer Oppositionszeit in den 70er Jahren angekündigten Linie gefolgt ist (vgl. THATCHER 1977).

Viele Autoren haben versucht zu erfassen, was Margaret Thatcher und ihre Zeit singulär gemacht hat (bspw. JOHNSON 1990, Kapitel 8; SULLIVAN 1989). HILL 1994 meint, daß Thatcher sich aus wahlkampfaktischen Gründen ein unsoziales Image geschaffen habe, das in keinem Verhältnis zu ihrer wirklichen Politik stehe. MINFORD 1992 zieht die Schlußfolgerung, daß die Thatcher-Zeit keine neue Ära bezeichne, sondern höchstens eine Übergangszeit zu einem uns noch nicht bekannten System. Was nicht zur Debatte steht, ist dagegen Thatchers Haltung zur EG/EU, und es sind ausgerechnet die darin vorzufindenden emotionalen, wenig "eisernen", Züge, die von ihrem Nachfolger, John Major, nicht geteilt werden. Ebensowenig möchte er unsozial wirken. In einem Interview mit dem *Spiegel* 1994 äußerte er sich u.a. zum "opt-out" und zeigte dabei das Profil eines pragmatischen neoklassischen Liberalen (MAJOR 1994: 24-28).

Großbritanniens Sonderweg einschließlich der Abschaffung von Mindestlöhnen und Ladenschlußzeiten stellt er als eine wirksame Sozialpolitik dar, da niedrigere Personalkosten für mehr Beschäftigung Sorge. "Warum habe ich mich geweigert, die Sozialklausel im Vertrag von Maastricht zu ratifizieren? Weil ich glaube, daß die Bestimmungen der Charta es arbeitslosen Europäern erschweren, wieder einen Job zu finden. Und diejenigen, die noch einen Arbeitsplatz haben, werden ihn um so eher verlieren. Der Grund dafür: Die Lohnkosten in Europa sind höher als bei unseren Übersee-Konkurrenten USA, Japan oder den Staaten des pazifischen Raums" (SS. 24 und 26). Majors rhetorischer Stil und Motivation sind anders als Thatchers.

An dieser Stelle sollte noch auf die beträchtlichen Unterschiede zwischen Unterhaus und Oberhaus hingewiesen werden: Das "Lords" ist nach Meinung von Dame Eileen DENZA (1993) oft das EG-freundlichere gewesen.

4. Zur Kausalität und den Voraussetzungen des "opt-out"

Daß es trotz solcher Unterschiede dennoch in der Tory-Politik eine überwältigende Kontinuität im Beharren auf das "opt-out" gegeben hat, ist meiner Ansicht nach zwei Konstanten zuzuschreiben:

a) Ein ideologisch günstigeres Klima für Maßnahmen wie das "opt-out"

Mehrere Faktoren tragen dazu bei, daß sozialpolitische Belange in der tatsächlichen Entscheidungsfindung, national sowie supranational, oft niedriger als in den 50er-70er Jahren prioritiert werden.

aa) Erstens erlaubt die Haushaltslage fast nur in Luxemburg großzügige Programme und Zuwendungen.

ab) Zweitens ist der politische Grundkonsens heute stärker von bürgerlich-inspirierten Ansichten geprägt. (Für das politische Geschehen in Großbritannien, spezifisch auf Sozialarbeit/Sozialpädagogik bezogen, empfehlen sich drei Beiträge in LONEY (u.a.) (Hgg.) 1992: Eine Mainstream-Stellungnahme findet sich in COOPER 1992, während DAVIS 1992 eine linke und MINFORD 1992 eine New Right-Position vertreten.) Haushaltsmängel (wie in aa) erwähnt) waren wohl eine Begründung, doch auch die Sozialpolitik wird in der heutigen Zeit weniger charismatisch und weniger visionär geführt als in früheren Jahrzehnten. So schätzt CONROY, die 60er Jahre hätten große charismatische Gestalten der Sozialpolitik gekannt, welche in den 70er Jahren von den neuen sozialen Bewegungen verdrängt worden seien. Dementsprechend fehle es in den 90er Jahren an Appellfähigkeit. Ein allgemeiner Orientierungsverlust begünstige anderen politischen Zielsetzungen. (1990, S. 298) - , sodaß die Sozialpolitik einen veränderten Stellenwert hat, ja zum Teil ihr Fortschrittlichkeitsimage verloren hat. So pointiert und pessimistisch zugleich formuliert CONROY die Fragestellung: "Social policy is out of fashion in the EEC. From a separate and distinct field of study and action with its own history, body of knowledge and specialists, social policy, including community development policy, has become a 'dimension'. (...) This social dimension sees the EEC or European Community social policy as an adjunct to the primacy of political-economic forces; a sort of vacuum-cleaner, mopping up regional, local and labour market casualties." (1990, S. 292; ferner: PFAFFENBERGER 1990; 1992 a; 1992 b)

ac) Und drittens hat die Verwirklichung des zum 01.01.1993 abgeschlossenen EG-Binnenmarktprogramms das wirtschaftspolitische Primat der EG/EU-Zusammenarbeit überzeugend konsolidiert: Ideal einerseits (mit Auswirkungen für die eben genannten Co-Faktoren, aa und ab) - real andererseits, indem die Kluft zwischen "Modernisierungsgewinnlern und -verlierern" (Pfaffenberger 1992 b (S. 16), 1992 c (S. 65, 69)) durch den intensivierten Wettbewerb tiefer und breiter wird (Hatte der Cecchini-Bericht prognostiziert, der Binnenmarkt werde neue

Arbeitsplätze mit sich ziehen, so scheint diese Annahme heute weitgehend durch die exakt entgegengerichtete Tendenz widerlegt worden zu sein (siehe *Options for the Union* 1994), verstärkt von Globalisierung und neuen Technologien⁵¹. Ich möchte diese Entwicklung mit einer von zwei Parolen "Konvergenz der Erfolgreichen, Divergenz der Erfolglosen" oder "Konvergenz der Wirtschaft, Divergenz der Ausgrenzung" umschreiben. Interessanterweise aber wird die Dienlichkeit der europäischen Integration für den derzeitigen Sozialabbau weder von den Anhängern, noch von dessen Gegnern gerne erwähnt. Die vier Titel von BENNINGTON (1991) und PFAFFENBERGER (1990, 1992 a und b) sind eher Ausnahmen. CANNAN/BERRY/LYONS 1992 betonen nur die neuen Möglichkeiten, die Sozialpolitik, -pädagogik und -arbeit sich aus der Integration versprechen sollte. Und ein so militanter und so polemischer Autor wie HOWE vermeidet klugerweise, auf solche Zusammenhänge einzugehen.

Auf alle diesen Punkte wurde bereits vor der Beendigung des Binnenmarktprogramms von fachkundiger Seite hingewiesen (S. BENNINGTON 1991, PFAFFENBERGER 1990, 1992a und 1992b): "Europe is clearly at a crucial point in its history", sagte 1991 ein Autor. (BENNINGTON 1991, S. 85)

b) Ein systemisch günstigeres Klima für Maßnahmen wie das "opt-out"

Ferner mischten sich gesamteuropäische Strömungen mit spezifisch britischen Entwicklungen:

ba) Thatcherismus: Dieser Begriff ist, wie wir im Kapitel 3 sahen, recht vage und muß im besonderen zum polemischen Sprachgebrauch gehören. Gab (bzw. gibt) es eine ureigene Thatcheristische Sozialpolitik? Margaret Thatcher war an sozialpolitischen Fragen lebhaft interessiert und hat gewiß vielmehr getan als nur Strukturen und Zuwendungen abzubauen. Vielmehr scheint es ein konstitutiver Bestandteil ihrer politischen Selbstvermarktung gewesen zu sein, sich möglichst erbarmungslos unsozial darzustellen. "A distinctive Thatcherite social policy emerged slowly (...) [and does not] fit with either the portrait of Thatcherism propagated by its opponents or the impression that Margaret Thatcher herself often set out to create", meint beispielsweise Michael HILL (1994, S. 11) (Vgl. ebenfalls JONES 1992 und SULLIVAN 1989).

bc) Britische Europhobie ist ein Unterthema zum Thatcheristischen: Sie wird mitunter auch von Abgeordneten und Wählern geteilt, die nicht Anhänger Thatcheristischen Gedankenguts sind.

bd) "New authoritarianism" ist eine zweite Hauptströmung: "The tough welfare state" entspricht einer Erwartungshaltung, die sich im Mainstream der

⁵¹ Eine aktuelle Studie, die das Technologiefolge-Abschätzungs-Büro des Europäischen Parlaments (The STOA Programme: Scientific and Technological Options Assessment) 1994 in Auftrag gab, sollte in diesem Zusammenhang auch erwähnt werden: European Centre for Work and Society vzw Brussels, *The impact of technological change on employment within the European Union between 1984 and 2025*, Luxemburg, 14.02.1995: Europäisches Parlament, Publikationsnummer: PE 165.101

Wählerschaft aller Staaten Westeuropas und (besonders) Nordamerikas verstärkt bemerkbar macht: Emanzipatorische und egalitaristische Ideen scheinen heute weniger selbstverständlich zu sein. Ob dies zyklisch bedingt ist, ist eine Überlegung wert, aber hochspekulativ - Man kann sich z.B. dem US-amerikanischen Historiker Arthur Schlesinger, Jr. anschließen, der gegen Ende der zweiten Amtszeit von Ronald Reagan solche Überlegungen anstellt, indem er die amerikanische Geschichte im 19. und 20. Jh. in zweierlei Perioden einteilt: Einige, wie die Roosevelt- oder Johnson-Zeit, seien dem "Public Purpose" unterstellt gewesen. Andere, wie die vor dem Börsenkrach von 1929 oder die des Reganomics, standen im Zeichen des "Private Interest". (Eine kurze, nützliche Zusammenfassung gibt es in MORROW 1987.)

Doch ungeachtet der Zielsetzungen wird vor allem verlangt, daß die Exekutive Härte und Strenge zeigt. Das heißt u.a., daß der liberal-pragmatische Grundkonsens verschwunden ist: Die 80er Jahre ersetzen nach meiner Analyse eine sozial(istisch)-liberale durch eine rechts- bzw. wirtschaftsliberale Grundeinstellung. Neu an den 90ern scheint indes eine neue metaphysische Grundlage zu sein: Ein bis zur Irrationalität grenzender Glaube an Strenge, Härte und Autorität. Das zeigen JOHNSON 1991 und HUTTON 1994 im Falle Großbritanniens, und in seiner analyse des "neokonservativen" USA entlarvt DORRIEN (1993) zahlreiche neokonservative hardliners als ehemalige Linken der 60er Jahre, was bestimmt Schlesingers These zu bestätigen scheint. In meiner Lesart hieße das: Der Extremist wechselt mitunter auch Lager, für seine Wahl entscheidend sind gewisse zeittypische Umstände eher als tieferliegende Gründe. HUTTON (1994) vermutet deshalb das Kommen einer Ära des "new authoritarianism": "Nigel Lawson may have seen no reason for the state to support industrial training; but he equally recoiled from the state telling the unemployed to get their hair cut." The 80er Jahre seien von einem Rechtsliberalismus geprägt gewesen, so wie die 60er und 70er von einem Linksliberalismus. Eine Kombination der Beobachtungen von Schlesinger, Dorrien und Hutton ergibt nach meinem Verständnis, daß die 70er als linksliberal und die 80er als rechtsliberal bezeichnet werden können, im Zeitgeist der Rechten der 90er allerdings sehr wenig Liberalismus vorhanden ist. Wäre "rechts-drakonisch" ein passender Ausdruck?

4. Fazit und Ausblick

I.V.m. den unter aa-ac genannten Gegebenheiten ist es auch zu erwarten, daß ein Teil der britischen Bevölkerung hinter dem "opt-out" steht. Denn das ist auch bei den Unterschieden zwischen verschiedenen Tories wie Thatcher und Major besonders interessant: Liberale Pragmatiker stehen charismatisch-emotionalen Patrioten gegenüber.

Abschließend ist festzustellen, daß Großbritanniens eurosozialpolitischer Sonderweg ein für die Forschung hochinteressantes Symptom einer neuen Spannung ist: Der zwischen nationaler und supranationaler Sozialpolitik. Bislang waren Sozialstaaten Nationalstaaten. Supranationale Gemeinwesen haben bislang keine umfassende Sozialpolitik geführt, höchstens vereinzelte Programme. Da aber die EU einen interessanten Ansatz zu einer echten europäischen Sozialpolitik gewagt hat, stellt Großbritanniens "opt-out", gewissermaßen als Prüfstein, einen wertvollen empirischen Befund der Schwierigkeiten dar, welche es zu überwinden gilt, um die "soziale Dimension" zu realisieren. Die in dieser Frage wirksam gewordene Spannung zwischen nationaler und communautärer Gesetzgebungskompetenz ist bereits aus allen anderen Anwendungsfeldern der EU-Zusammenarbeit bestens (und nicht zuletzt im Verhältnis zu Großbritannien) bekannt. Die Zukunft wird zeigen, ob sie ein zu großes Hindernis für die Umsetzung der Ideen von Sozialcharta und Sozialprotokoll ist, oder ob die "soziale Dimension" - mit oder ohne Großbritannien - eine Renaissance erleben wird. In diesem Kausalzusammenhang ausschlaggebend kann das Ergebnis der kommenden britischen Parlamentswahlen sein, da im Falle einer Arbeiterregierung ein Neueintritt des Landes in die soziale Zusammenarbeit möglich und wahrscheinlich ist. Soweit die Perspektiven, mit denen die EU zu rechnen hat.

Was Großbritannien betrifft, wird entscheidend sein, ob die Regierungen der kommenden Jahre wünschen, das "opt-out" aufrechtzuerhalten. Von seinen EU-Partnern wird das Land vermutlich aufgefordert werden, diesen Schritt zu wagen. In der britischen Bevölkerung kann es sehr wohl Widerstand gegen die Maßnahme geben, doch in Großbritannien gibt es kaum eine Tradition für Referenden, und die konservativen politischen Milieus scheinen zunächst hinter dem "opt-out" zu stehen. Somit könnte man vermuten, daß nur ein Regierungswechsel - der in Anbetracht der langen Amtszeit der Tories nicht überraschen würde - das verlorene britische Schaf in die eurosoziale Herde zurückbringen könnte.

Doch möchte ich vor einer solchen Vereinfachung warnen:

- Die Conservative Party war jahrzehntelang dem Sozialstaat treu, und Margaret Thatcher mußte in den ersten Jahren ihrer Amtszeit massenweise Konservative (sie nannte sie die "wets") verdrängen, weil sie nicht mit ihrem Sozialabbau einverstanden waren (WEND 1991). Warum sollte eine Rückkehr dieses Flügels nicht möglich sein? Wir haben schon in John Major einen pragmatischeren, kooperativeren Nachfolger erlebt, der nur unter Anwendung harter Disziplinierungsmaßnahmen gegenüber europhoben "back-benchers" seiner Fraktion die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags überhaupt retten konnte (DENZA 1993; *Zeit der Finsternis*). Mir erscheint die Frage durchaus berechtigt, ob die jetzige, in Kapitel 2 angesprochene Verbindung von liberalem und konservativem Gedankengut haltbar ist.

- Die Conservative Party hat aber eine ebenso lange wie zyklische Geschichte, und sie ist von keiner Ideologie abhängig: Ihre "absence of doctrine creates a remarkable adaptability to the needs of the moment", meinten 1961 die Herausgeber der *Political Quarterly* in einem Themaheft über diese Partei (Nr. 32/3 (1961), S. 210, zitiert in DOUGLAS 1984, S. 57). Der Thatcherismus genöß seinen Aufstieg und seine Glanzzeit vor dem Hintergrund der Unpopularität der Gewerkschaften gegen Ende der 70er Jahre, doch heute mag sein Effekt ausgeschöpft sein, so wie 1979 der sozialpolitische Konsens in Mißkredit geraten war. Obwohl das "opt-out" nicht aus der Amtszeit Margaret Thatchers stammt, dürfen wir es sehr wohl als Fortsetzung ihrer Politik verstehen. Und diese beruhte eben auf einer momentanen Allianz zwischen dem liberalen und dem konservativen Flügel der Partei.
- Im Jahre 1988 veröffentlichten CREWE und SEARING eine Studie über Grundhaltungen konservativer Politiker. Sie sahen einen immanenten Widerspruch in der Spannung zwischen einem Flügel, den sie "Tories" nannten und einem, den sie nach der liberalen Partei des 19. Jh. "Whigs" nannten. "Tories" sind danach auf Autorität und Tradition, "Whigs" auf Wirtschaft und Freiheit bedacht. Die Autoren wunderten sich: "This new alliance seems unexpected, indeed remarkable, because of the natural tension that exists between the commercial party that constructs smart shopping precincts and the country party preserves nostalgic England" (S. 370). Die Entwicklung der als zwei Richtungen begriffenen Partei zwischen den Polen von Korporatismus, Liberalismus, Tradition und Fortschritt hat BUSCH 1989 versucht, graphisch zu veranschaulichen:

Entwicklung der Conservative Party 1945-1989

Quelle: CREWE/SEARING 1988, Graphik: BUSCH 1989, S. 50

Es erscheint nicht übertrieben zu behaupten, daß ein Umschwung in der Partei kommen wird. Allerdings wird der Leser bemerkt haben, daß es vier verschiedene Parameter dieser Entwicklung gibt. Am Thatcherismus ungewöhnlich ist meiner Ansicht nach gerade die Tatsache, daß sich in ihm Wirtschaftsliberalismus und konservativer Autoritätsglaube vereint haben. Die Zukunft kann neue, uns bisher nicht bekannte Kombinationen hervorbringen. Ist bei dem "Tory"-Flügel der Autoritätsglaube besonders ausgeprägt, kann das "opt-out" beibehalten werden (das erscheint jedoch nicht so wahrscheinlich). Eine Stärkung des "Whig"-Flügels dagegen scheint mit größerer Wahrscheinlichkeit diesen Effekt haben zu können.

Ein Umbruch ist auf alle Fälle zu erwarten, denn vor der Machtübernahme durch Margaret Thatcher war das Verhältnis der zwei Flügel zueinander von Spannung und Konflikt geprägt (FISCHER, S. 78), sodaß nach FISCHER ..."Scheitern gerade in der Euro- und Sozialpolitik evident geworden" (S. 174) ist.

Die Geschichte des "opt-out" ist nicht nur ein innenpolitisch-britisches Thema, auch beschränken ihre Implikationen sich keineswegs auf den EU-Prozeß. Vielmehr ist der Vorfall für eine Sozialarbeit/Sozialpädagogik lehrreich, die ihre Rolle in einem gesamt-gesellschaftspolitischen Kontext (PFAFFENBERGER 1974) begreifen möchte. "If social solidarity is an important goal, and if it is understood in dynamic terms as the reciprocal relations between groups, institutions and the state, then the social work task can be seen to be important in promoting social cohesion", postulierten vor vier Jahren CANNAN/BERRY /LYONS (1992, S. 46). Das "opt-out" hat diese Behauptung in einer national wie supranational höchst eindrucksvollen Weise unter Beweis gestellt.

Literatur

a) Dokumentation in Auswahl:⁵²

- Erklärung der britischen Premierministerin, Margaret Thatcher, vor dem Unterhaus am 1. Mai 1990 (Auszug). In: Europa Archiv 1990: D288-D289 (Thatchers Reaktion auf den EG-Sondergipfel in Dublin)
- Protokoll über die Sozialpolitik, 07.02.1992. In: Europa Archiv 1992: D283. (Sozialprotokoll zum EU-Vertrag von Maastricht)
- Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik, 07.02.1992. In: Europa Archiv 1992: D284-D286. (Großbritanniens Sonderordnung zum Maastrichter Vertrag)
- European Communities (Amendment) Act 1993, 20.07.1993. In: Revue du Marché commun et de l'Union européenne 1994: 180 (Das britische Ratifikationsgesetz)

b) Darstellungen

- BENNINGTON 1991:** John BENNINGTON, The social impact of the single market: The challenges facing voluntary and community organisations. In: Community Development Journal 26/2 (1991): 85-95
- BRAUNS/KRAMER 1991:** H.-J. BRAUNS/David KRAMER, Social work education and professional development. In: HILL (Malcolm) (Hg.) 1991: 80-99
- BREITENMOSER 1985:** Stephan BREITENMOSER, Die Europäische Union zwischen Völkerrecht und Staatsrecht. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 55/4 (1995): 951-992
- BUSCH 1989:** Andreas BUSCH, Neokonservative Wirtschaftspolitik in Großbritannien. Vorgeschichte, Programm diagnose, Ziele und Ergebnisse des "Thatcherismus", Frankfurt/Main, Bern u.a. (Beiträge zur Politikwissenschaft; 41)
- CANNAN/BERRY/LYONS 1992:** Crescy CANNAN/Lynne BERRY/Karen LYONS, Social work and Europe, Basingstoke und London 1992
- CONROY 1990:** Pauline CONROY, The case of Western Europe: Integration and change in the EEC - The fortress and the excluded. In: Community Development Journal (Oxford) 25/4 (1990): 292-299.
- COOPER 1992:** Joan COOPER, The future of social work: a pragmatic view. In: LONEY (u.a.) (Hgg.) 1992, SS. 58-69

⁵² Fette Typen zeigen die Akbürzungen, die jeweils bei Zitaten im obenstehenden Beitrag verwendet werden.

- CREWE/SEARING 1988:** Ivor CREWE/Donald D. SEARING, Ideological change in the British Conservative Party. In: *American Political Science Review* 82/2 (1988): 361-384
- DAVIS 1992:** Ann DAVIS, Hazardous lives - social work in the 1980s: a view from the left. In: LONEY (u.a.) (Hgg.) 1992, SS. 83-93
- DENZA 1993:** Eileen DENZA, La chambre des Lords: Vingt années d'enquêtes communautaires. In: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* (Paris) 1993: 740-745
- 1994:** Dies., La ratification du traité de Maastricht par le Royaume-Uni. In: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 1994: 172-180
- DORRIEN 1993:** Gary DORRIEN, The neoconservative mind. Politics, culture, and the war of ideology. Philadelphia 1993: Temple University Press
- FISCHER 1993:** Susanne FISCHER, Neokonservatismus in Großbritannien. Über Neue Rechte und konservative Politik oder scharfere Waffen als Trophäen, Ammersbek bei Hamburg 1993 (Wissenschaftliche Beiträge aus europäischen Hochschulen. Reihe 05. Philosophie und Sozialwissenschaft; 6)
- FRIEDLANDER/PFAFFENBERGER (Hgg.) 1974:** Walter A. FRIEDLANDER / Hans PFAFFENBERGER (Hgg.), Grundbegriffe und Methoden der Sozialarbeit (englisch, Englewood Cliffs 1958, deutsch Neuwied/Berlin 1966), Neuwied 2. Aufl. 1974
- HILL (Malcolm) (Hg.) 1991:** Malcolm HILL (Hg.), Social work and the European Community. The social policy and social practice contexts, London 1991 (Research highlights in social work; 23)
- HILL (Michael) 1994:** Michael HILL, Thatcher's Conservative governments 1979-90: Abgedruckt in: John CLARKE/Allan COCHRANE (Hgg.), Reconstructing welfare. Part I. Community care and health care, Milton Keynes (1988) 1994 (Kursmaterial der Open University: Fernstudium-Kurs D 211: "Social problems and social welfare"): SS.10-27.
- HUTTON 1994:** Will HUTTON, Freedom vanishes into the right's rift. In: *The Guardian*, 19.12.1994: S. 9
- JESSOP (u.a.) 1988:** Bob JESSOP/Kevin BONNETT/Simon BROMLEY/Tom LING, Thatcherism, Oxford 1988
- JOHNSON 1990:** Norman JOHNSON, Reconstructing the welfare state. A decade of change 1980-1990, New York, London u.a. 1990
- JONES 1992:** Chris JONES, Social work in Great Britain: Surviving the challenge of conservative ideology. In: HOKENSTAD (u.a.) (Hgg.) 1992: SS. 43-57
- KORNBECK 1996:** Jacob KORNBECK, Zwischen Hoffnung und Sabotage. Die EU vor der '96er Revisionskonferenz. Diskussion mit Karl-Heinz Narjes. In: *Unijournal. Zeitschrift der Universität Trier* 22/2 (1996): SS. 40-41

- LEDER 1992:** Hans-Claus LEDER, Professionalisierung als Schlüssel zu Identität und Prestige in der Sozialarbeit. Wann wird sie in Deutschland Realität? In: Soziale Arbeit 1992: 371-380
- LONEY (u.a.) (Hgg.) 1992:** Martin LONEY (u.a.) (Hgg.), The state or the market. Politics and welfare in contemporary Britain, London u.a. (1987), 2. Aufl. 1992
- MAJOR 1994:** Spiegel-Gespräch: "Wir bestimmen Europas Kurs". Premierminister John Major über Britanniens Politik in der EU, den Balkankonflikt und die Deutschen. In: Der Spiegel 17/1994: 24-28
- MINFORD 1992:** Patrick MINFORD, The role of the social services: a view from the New Right. In: LONEY (u.a.) (Hgg.), SS. 70-82.
- MORROW (u.a.) 1987:** Lance MORROW (u.a.), A change in the weather. America's agenda after Reagan. In: Time Magazine, 30.03.1987: SS. 24-31
- Options for the Union 1994:** [Ohne Hg.-Name], The future of the European social policy. Options for the Union . Records of a conference organised at Brussels. from 26th to 28th May 1994 (...), Louvain-la-Neuve 1994
- PFAFFENBERGER 1974:** Hans PFAFFENBERGER, Einleitung zur deutschsprachigen Ausgabe: Das Theorie- und Methodenproblem in der sozialen und sozialpädagogischen Arbeit. In: FRIEDLANDER / PFAFFENBERGER (Hgg.) 1974: XIX-XLII
- 1990:** Ders., Der EG-Binnenmarkt und seine Folgen für die Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Thesen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 2/90: S. 44.
- 1992 a:** Ders., Auswirkungen der EG-isierung für Sozialpolitik und Sozialarbeit/Sozialpädagogik. In: Sozialmagazin 17/2 (02.1992): 36-42
- 1992 b:** Ders., Der EG-Binnenmarkt und seine Folgen für Sozialpolitik und Sozialpädagogik/Sozialarbeit. In: Rudolph BAUER (Hg.), Sozialpolitik in deutscher und europäischer Sicht, Weinheim 1992: SS. 9-24
- 1992 c:** Ders., Die sozialstaatlichen Veränderungen im EG - isierungsprozess: Akteure und Betroffene, in: Chase/Drygalla/Schmidt - Noerr (Hg.), Randgruppen 2000, Bielefeld 1992 (S. 65-78)
- SPEIRS 1991:** Jennifer SPEIRS, European cooperation in social work: A Scottish view. In: HILL (Malcolm) (Hg.) 1991: 198-205
- STURM (Hg.) 1990:** Roland STURM (Hg.), Thatcherismus - Eine Bilanz nach zehn Jahren, Bochum 1990
- SULLIVAN 1989:** M. SULLIVAN, The social policies of Thatcherism: New conservatism and the welfare state. Swansea 1989: University College of Swansea (Occasional papers; 21)
- THATCHER 1977:** Margaret THATCHER, Let our children grow tall. Selected speeches 1975-1977, London 1977: Centre for Policy Studies
- 1993:** Ders., Downing Street No. 10. Die Erinnerungen, Düsseldorf (u.a.) 1993

WEND 1991: Bernd-Jürgen WEND, Die britischen Gewerkschaften heute. Strukturen und Strategien, Rheinfelden und Berlin 1991 (Themen unserer Zeit; 17)

Zeit der Finsternis: (Ohne Autornamen:) Zeit der Finsternis. Tory-Rebellen wollten den Maastricht-Vertrag verhindern - doch Premier Major konnte sich noch einmal retten. In: Der Spiegel 30/1993: 112-113

Jacob Kornbeck

Europäische Dimensionen sozialer Probleme.

Eine Sammelrezension neuerer

Buchveröffentlichungen in englischer Sprache

In diesem Beitrag werden erste Ergebnisse aus einer im Winter/Frühling 1994 zusammen mit H. Pfaffenberger begonnenen bibliographischen Studie⁵³ mitgeteilt. Geplant ist, zu einem späteren Zeitpunkt einen umfassenderen Bericht vorzulegen, in dem in größerem Umfang auf Inhalte der besprochenen Publikationen eingegangen werden soll.

1. Konzept, Selektion und Systematik

Die vorliegende Sammelrezension bietet eine knappe Zusammenstellung und kritische Systematisierung zuzüglich Besprechungen ausgewählter Einzelerscheinungen. Erfasst sind Veröffentlichungen, die nach folgenden Gesichtspunkten selektiert wurden:

- Alle sind Buchveröffentlichungen, d.h. Monographien oder Sammelwerke. Darüberhinaus werden jedoch einige Hinweise auf besonders interessante einzelne Beiträge gegeben. In einem sehr beschränkten Umfang werden darüber hinaus einige wenige Periodika vorgestellt, die als Hilfsmittel angesehen werden können.
- Sie sind in den 80er bzw. 90er Jahren in englischer Sprache erschienen, aber nicht alle von anglophonen Autoren und auch nicht alle in anglophonen Ländern.⁵⁴
- Sie befassen sich mit sozialen Problemen in europäischen Ländern, in ganz Europa bzw. in der ganzen EU, bzw. mit sozialen Problemen der europäischen Integration. Wichtig erscheint mir dabei, daß sowohl transnationale Vergleiche

⁵³ Für ihre Hilfe in Verbindung mit meinen anfänglichen Literaturrecherchen möchte ich Lindsay Brigham, Tutor und Diploma in Health and Social Welfare Co-ordinator, Region 9 (North), The Open University, Newcastle-upon-Tyne, aufs herzlichste danken.

⁵⁴ Die bibliographischen Untersuchungen, deren erste Zwischenbilanz dieser Bericht darstellt, wurden zunächst mit dem Zweck begründet, aus der reichhaltigen britischen Literatur einem deutschsprachigen Publikum einige Titel bekanntzumachen. Doch erwies diese Sicht sich bald als sehr unsachgemäß, einerseits weil britische Problematiken nicht isoliert national zu betrachten sind, andererseits wegen der Beteiligung britischer Autoren an ausländischen bzw. internationalen Projekten und vice versa. Es erschien dennoch berechtigt, die Hauptidee unseres Vorhabens weiterzuführen: Zum einen lesen die meisten Studierenden und Praktiker der Sozialpädagogik und Sozialarbeit eher selten nichtdeutsche Veröffentlichungen, zum anderen ist auch in unserer Disziplin die Dominanz nordamerikanischer Autoren und Verleger nicht unbeträchtlich - man kann m.E. also davon ausgehen, daß die englischsprachige Literatur, die dennoch gelesen wird, selten britisch ist. In ihrer jetzigen Gestalt kann die Sammelrezension deshalb als ein Literaturbericht beschrieben werden, der ausländische Buchveröffentlichungen erfaßt, die zu einem großen Teil ganz oder teils britische Arbeit darstellen. Freilich wurden auch einige US-amerikanische Titel berücksichtigt.

als auch Länderstudien enthalten sind, denn ohne fundierte Kenntnisse von nationalen Systemen, ihren Voraussetzungen und Funktionsweisen sind auch keine kompetenten Vergleiche möglich. Wir wollen nicht riskieren, einer "neuen Orthodoxie" (einer gewissen "political correctness"?) zum Opfer zu fallen, die Internationalität predigt und - zumindest tendenziell - eine solide Auseinandersetzung mit den einzelnen Staatssystemen vernachlässigt. In ihrem Einführungskapitel über die international vergleichende Sozialpolitikwissenschaft⁵⁵ sagen COCHRANE/CLARKE 1993 u.a. (S. 1): "If the growing number of books (and journals) promising comparative analysis is anything to go by, it is perhaps no longer necessary to make the case for a comparative approach to the study of social policy; on the contrary, it may now be single-country studies which need to be justified. It is increasingly assumed that reaching a full understanding of developments in any particular country is only possible if its experience is set in the context of those of other countries. It is also increasingly acknowledged that developments in any single country cannot be explained without setting them in the context of wider - global - changes. Yet there is a danger that the new orthodoxy may make it rather too easy to espouse a comparative approach without ever being quite clear why, or what questions can be helpfully illuminated through comparison. We need to be clearer about the reasons for adopting this approach. Comparative study is only of significant value if it helps to understand supranational trends as well as highlighting what is specific to individual countries." Oder, wie Diana Robbins sagt: "British social workers cannot too readily assume that the grass will automatically be greener in Europe."⁵⁶

- Die rezensierten Bücher ermöglichen, unter unterschiedlichen Gesichtspunkten und mit Rücksicht auf die Bedürfnisse verschiedener Lesergruppen, Kenntnisse zu gewinnen, die für Sozialpolitik bzw. Sozialarbeit /Sozialpädagogik wertvoll erscheinen.
- Eine Einteilung erfolgte in folgenden Dimensionen:
 1. In der Übersicht wurden die Bücher zunächst als Darstellungen bzw. Hilfsmittel gekennzeichnet. Damit soll nicht behauptet werden, daß Hilfsmittel keine analytischen Qualitäten hätten und Darstellungen als Werkzeuge keinen Wert besäßen. Postuliert wird im Einzelfall lediglich eine grobe Charakteristik, die dem Leser ermöglichen soll, die besprochenen Titel zwei Hauptkategorien zuzuordnen.
 2. Die Beschreibung als Monographie/Sammelband/Zeitschrift dagegen ist wie üblich eine rein deskriptive.
 3. Im Kommentar und in den Einzelrezensionen habe ich eine Dichotomie eingeführt, die ich synnational/dianational nenne, analog wie die bekannten Begriffe synchron/diachron. Synnationale Arbeiten folgen im wesentlichen den Staatsgrenzen, d.h. die Untersuchungsgegenstände werden Nationalstaat für Nationalstaat betrachtet. Dianationale Arbeiten dagegen folgen nicht den nationalen Gebieten, sondern thematischen Grenzen.

⁵⁵ Ihr Buch befaßt sich nicht mit Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Die zitierte Sentenz wird jedoch kaum weniger Aussagekraft für diese Disziplinen haben, als sie bereits für die Sozialpolitik hat.

⁵⁶ Vgl. Anm. 18 und 20 dieser Sammelrezension.

Diese Einteilung stellt ebenfalls nur eine bequeme Approximation, eher als eine erschöpfende Analyse dar. Gehofft wird jedoch, daß der Leser davon profitieren wird.

- Ausgenommen wurden der Einfachheit halber zahlreiche Publikationen, die an sich wertvoll aber dennoch stark spezialisiert sind: So gibt es eine reichhaltige Literatur zu einzelnen sozialpädagogischen bzw. -arbeiterischen Tätigkeitsfeldern. (Vielleicht ist diese Nische des Schrifttums diejenige, die am meisten Titel aufzeigen kann, die systematische, komplette Vergleiche enthalten.)

2. Übersicht über die besprochene Literatur

2.1. Abkürzungen

In diesem Beitrag verwendete Abkürzungen:

BASW: British Association of Social Workers

COLCOM: City of London Concern Over Maastricht

ECSC-EEC-EAEC: European Coal and Steel Community; European Economic Community; European Atomic Energy Community = EGKS-EWG-EAEG

IFSW-FIAS-FITS: International Federation of Social Workers, Liaison Committee for Social Workers in the European Community; Fédération internationale des assistants sociaux et des assistantes sociales, Comité de liaison avec la Communauté européenne; Federación internacional de trabajadores sociales, Comité de enlace de trabajadores sociales en la Comunidad europea

I.L.O.: International Labour Office, UNO-Sonderorganisation, Genf

i.V.m.: in Verbindung mit (kennzeichnet eine verlegerische Zusammenarbeit)

MAKLU: Verlagshaus, Antwerpen und Appeldoorn (Niederlande)

MISSOC: Mutual Information System on Social Protection in the Community; Système d'information mutuelle sur la protection sociale dans la Communauté; Gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherung in der Gemeinschaft. Träger: Europäische Kommission, Generaldirektion V, Brüssel, i.V.m. der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln

NISW: National Institute for Social Work, London

OPOC: Office des publications officielles des Communautés européennes; Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, Luxemburg

SAGE: Verlagshaus, London u.a.

SPRU: Social Policy Research Unit, The University of York, York

2.2. Darstellungen

Als Darstellungen sind folgende Monographien (M) und Sammelbände bzw. Sammelwerke (S) (weitere Abkürzungen siehe 2.1.) erfaßt, indem einzelne Beiträge in den Sammelbänden/-werken ggf. in Fußnoten zum Kommentar angeführt sind.

- BALDWIN 1990:** Peter BALDWIN, *The policy of social solidarity. Class bases of the European welfare state 1875-1975.* Cambridge/England u.a. 1990: Cambridge University Press (M)
- BETTEN 1991:** Lammy BETTEN (Hg.), *The future of European social policy.* Deventer und Boston 1991: Kluwer Law and Taxation (S)
Enthält einen Beitrag über das Aufsichtssystem der Europäischen Sozialcharta (David Harris) mit zwei Korreferaten (Alexandre Berenstein, Joop Worrell); einen Beitrag zur Wünschenswertigkeit weiterer sozialgeberischen Initiativen seitens der EG (Teun Jaspers) mit zwei Korreferaten (Georges Debunne, W. A. Tiedemann); einen Beitrag zur Zukunft der europäischen Sozialpolitik und Sozialcharta (Lammy Betten) mit vier Korreferaten (Deirdre Curtin, Franco Foschi, P. Gommers, Wolfgang Däubler); sowie einen Beitrag zum Verhältnis zwischen EG, Europarat und dem größeren Europa in sozialpolitischem Zusammenhang (Pieter van Dijk).
- CANNAN/BERRY/LYONS 1992:** Crescy CANNAN/Lynne BERRY/Karen LYONS, *Social work and Europe.* London und Basingstoke 1992: Macmillan i.V.m. BASW (Macmillan-Reihe: *Practical Social Work*) (M)
- CECCHINI 1990:** Paolo CECCHINI, *The European challenge 1992. The benefits of a single market.* Aldershot u.a. (1988) 1990: Gower (M)
Unter Mitarbeit von Michael Catinat und Alexis Jacquemin. In Englisch verfaßt von John Robinson.
- COCHRANE/CLARKE 1993 (Hgg.):** Allan COCHRANE/John CLARKE (Hgg.), *Comparing welfare states. Britain in an international context.* London und Milton Keynes 1993: SAGE i.V.m. The Open University (S)
Mit einer Einleitung zur vergleichenden Sozialpolitikwissenschaft (Allan Cochrane); Beiträgen über den britischen Sozialstaat (John Clarke & Mary Langan) und dessen Modernisierung bzw. Abbau in den 80ern (John Clarke & Mary Langan) und Verhältnis zu Geschlechterdifferenzen (Fiona Williams); Studien zu den Sozialstaaten Hong Kongs (Eugene McLaughlin), Deutschlands (Michael Wilson), Schweden (Norman Ginsburg) und Irland (Eugene McLaughlin); mit einem Nachwort über die Möglichkeiten, einen europäischen Sozialstaat aufzubauen (Allan Cochrane)
- CULPITT 1992:** Ian CULPITT, *Welfare and citizenship. Beyond the crisis of welfare?* London u.a. 1992: SAGE i.V.m. der Zeitschrift "Theory, Culture and Society" (=SAGE-Reihe: *Politics and culture series*) (M)
- DEAKIN 1987:** Nicholas DEAKIN, *The politics of welfare.* London 1987: Methuen (M)
- ESPING-ANDERSEN 1990:** Gøsta ESPING-ANDERSEN, *The three worlds of welfare capitalism.* Oxford 1990: Polity Press i.V.m. Basil Blackwell (M)
- GINSBURG 1992:** Norman GINSBURG, *Divisions of welfare. A critical introduction to comparative social policy.* London u.a. 1992: SAGE (M)
- GOLD 1994:** Michael GOLD, *Direct communication in European multinationals. A case study approach.* Luxemburg 1994: OPOC i.V.m. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Shankill (County Dublin) (M)

HILL (Hg.) 1991: Malcolm HILL (Hg.), *Social work and the European Community. The social policy and social practice contexts*, London 1991: Jessica Kingsley (*Research highlights in social work*; 23) (S)

Mit einer Einleitung über die Zusammenhänge zwischen britischer und europäischer Sozialpolitik- und -arbeitswissenschaft (Malcolm Hill); mit Beiträgen über Sozialstaatstypen in der EG/EU (Richard Parry); soziale Praxis in den Mitgliedstaaten (Walter Lorenz); nationale Ausbildungs- und Anerkennungsordnungen für soziale Berufe (Hans-Jochen Brauns & David Kramer); Gemeinwesenarbeit in Europa (Charlie McConnell) und in ländlichen Gegenden Griechenlands (Peter Stathopoulos); soziale Leistungen für dänische Kleinkinderfamilien (Jacob Vedel-Petersen); nationale Unterschiede in den institutionellen Antworten auf Kindermißbrauch und Kindermißhandlung (Helen Armstrong & Ann Hollows); Jugendhilfe und Jugendgerichtsbarkeit in Deutschland (Hans-Joachim Trapp & Christian von Wolfersdorff); über die Situation älterer Menschen in Belgien, Frankreich, Deutschland und Irland (R. A. B. Leaper); sowie mit einer Stellungnahme aus schottischer Perspektive zum Wert des transnationalen Erfahrungsaustausches in sozialen Berufen (Jennifer Speirs)

HOKENSTAD (u.a.) (Hgg.) 1992: M. C. HOKENSTAD (u.a.) (Hgg.), *Profiles in international social work*. Washington, DC 1992: The NASW Press (National Association of Social Workers) (S)

Mit europäisch relevanten Beiträgen von Hans Berglind, Gabor Hegyesi, Chris Jones, James Midgley, Ulla Petterson und Katalin Talyigas

HOWE 1993: Martin HOWE, *Maastricht and "Social Europe". An escape or an entrapment?* Oxford 1993: Nelson & Pollard i.V.m. COLCOM (M)

I.L.O. (Hgg.) 1989: I.L.O. (Hgg.), *From pyramid to pillar. Population change and social security in Europe*. Genf 1989: I.L.O. (M)

JACQUEMIN/WRIGHT 1993: Alexis JACQUEMIN/David WRIGHT (Hgg.), *The European challenge post-1992. Shaping factors, shaping actors*. Aldershot 1993: Edward Elgar (S)

Mit drei Beiträgen über die Industriegesellschaft: Zur Organisation von Industriegesellschaften (Roger Sherman), Konzernen in der Gesellschaft (William G. Shepherd); Eigentum und soziale Verpflichtung (Steve Nyman & Aubrey Silberston); mit drei Aufsätzen zu sozialen Problemen der Inflation: Inflation und Wettbewerb (Carl Christian von Weizsäcker), Herrschaft und Inflation (Ernst Heusz), Stagflation im sozialistischen Jugoslawien (Branislav Šoškic); mit vier Beiträgen über soziale Probleme des internationalen Handels: Bezüge zwischen Weltwirtschaft und Welthandel (R. E. Caves & J. Khalilzadeh-Shirazi), Auswirkungen von multinationalen Konzernen (William James Adams), Zoll- und Industriepolitik (Walter Adams & Joel B. Dirlam) und der Großbritanniens Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft (Ajit Singh); mit vier Texten über Monopolwirtschaft und Größenvorteile: Betriebliche Sozialleistungen (Lennart Hjalmarsson), Kartellrecht (Oliver E. Williamson), eine internationale Studie zur Bierbrauerbranche (Anthony Cockerill) und eine zum Staalsektor (Bo Carlsson); mit vier Beiträgen über soziale Aspekte der Industriepolitik: Wettbewerb und Produktivität (J. R. Davies & D. A. Kuehn); soziale Folgen der Abschaffung von Kartellen in Großbritannien (D. C. Elliott & J. D. Gribbin); Deregulierung in Großbritannien (R. W. Daniels) und französisches Kartellverbot (Frédéric Jenny & André-Paul Weber).

JALLADE 1988 (Hgg.): Jean-Pierre JALLADE (Hg.), *The crisis of redistribution in European welfare states*. London 1988: Trentham Books

i.V.m. European Centre for Work and Society i.V.m. European Institute of Education and Social Policy (S)

Mit Beiträgen von Zsuzsa Ferge, Jean-Pierre Jallade, Michael O'Higgins, Flip de Kam & Evert Pommer & Joop Weisbeek & Caspar Wiebrens und Lars Söderström . Siehe ferner Anm. 8.

JOHNSON 1981: Norman JOHNSON, *Voluntary social services*. Oxford 1981: Basil Blackwell i.V.m. Martin Robertson (Reihe: Aspects of social policy) (M)

JOHNSON 1990: Norman JOHNSON, *Reconstructing the welfare state. A decade of change 1980-1990*. New York, London u.a. 1990: Harvester Wheatsheaf (M)

JONES (C.) (Hgg.) 1993: Catherine JONES (Hg.), *New perspectives on the welfare state in Europe*. London und New York 1993: Routledge (S)

Mit einer Einleitung über Sozialstaaten heute (Rudolf Klein) und einer über Sozialstaatlichkeit und Postmodernismus (Ramesh Mishra); mit vier Beiträgen aus Großbritannien, jeweils über soziale Sicherung (Jonathan Bradshaw), Wohnpolitik (John Doling), Städtebau (Nicholas Deakin) und Frauenbelange (Jaqi Nixon & Valerie Williamson); mit vier Beiträgen über global-europäische Fragen: Sozialstaatsaufgaben auf europäischer Ebene (Stephan Leibfried), die neue Rechts-/Linkspolarisierung der Sozialpolitik und Niedergang des "dritten Wegs" (Arthur Gold), Osteuropa nach der Wende (Bob Deacon) und der Wettbewerb mit den Staaten des Pazifikraums (Catherine Jones); mit einem Essay über die Zukunft der Sozialpolitik und die Frage der persönlichen Freiheit (Richard Rose)

JONES (H.) 1994: Hayden Davies JONES, *Social workers, or social work educators? The international concept for developing social care*. London 1994: NISW International Centre (*International Centre Papers*; 2) (M)

LE GRAND/BARTLETT (Hgg.) 1993: Julian LE GRAND/Will BARTLETT (Hgg.), *Quasi-markets and social policy*. Houndsmills (Hants) 1993: Macmillan (S)

Mit einer globalen Einleitung sowie einem Aufsatz zur Theorie der Quasimärkte (Julian Le Grand & Will Bartlett); mit Berichten zum Gesundheitswesen der USA (Carol Propper) und Großbritanniens (Will Bartlett & Lyn Harrison), über "community care" in Großbritannien (Lesley Hoyes & Robin Means), über Quasimarkt-Strukturen im Bildungsbereich (Will Bartlett) und in der Wohnungspolitik (Glen Bramley); mit einem Beitrag über Quasimärkte und staatliche Lenkungsinstrumente (Carol Propper) und einem Essay zu den Quasimärkten der Zukunft (Julian Le Grand & Will Bartlett).

LONEY (u.a.) (Hgg.) 1992: Martin LONEY/Robert BOCOCK/John CLARKE/Allan COCHRANE/Pegotty GRAHAM/Michael WILSON (Hgg.), *The state or the market. Politics and welfare in contemporary Britain*. London u.a. (1987), 2. Aufl. 1992: SAGE (S)

Mit drei Beiträgen über die Sozialarbeitswissenschaft: Soziale Probleme, wie sie entstehen und erklärt werden (Tom Hulley & John Clarke), soziale Hilfe und "würdige" Bedürftigkeit (John Ditch), hohes Alter als soziales Konstrukt (Allan Walker); mit drei Beiträgen zur Zukunft der Sozialarbeit: eine Mainstream-Stellungnahme (Joan Cooper), eine aus der Sicht der britischen Neuen Rechten (Patrick Minford) und eine der Linken (Ann Davis); mit einem Beitrag über Kindermißbrauch und feministische Sozialpädagogik/Sozialarbeit (Mary MacLeod & Esther Saragah); mit vier Beiträgen zur Familienpolitik: Normalität der Kernfamilie (Felicity Edholm),

familienpolitische Rhetorik (Carol Smart), Familienpolitik im gesamtpolitischen Kontext (Malcolm Wicks) und eine Studie zur Betreuung von britisch-asiatischen Müttern und ihren Kindern (Yvette Rocheron); mit sieben Beiträgen zur Zukunft des britischen Sozialstaats: Das Ende des sozialpolitischen Konsenses (Nevil Johnson), marktwirtschaftliche Primate und Diktate (Norman Barry), Wertewandel und Orientierungskrise (Stephen Davies), Schwächung des sozialdemokratischen Gedankenguts (Andrew Gamble), neuer Sozialismus der Kommunalpolitik (Geoff Green), Lebensverhältnisse von Sozialhilfeempfängern (Jeremy Seabrook) sowie rassistische, patriarchalische und kapitalistische Züge des Sozialstaats (Fiona Williams); mit einem Nachwort zur Rolle einer kritischen Sozialwissenschaft in Gegenwart und Zukunft (Jennifer Platt).

LORENZ 1994: Walter LORENZ, *Social work in a changing Europe*. London und New York 1994: Routledge (M)

McCARTHY (u.a.) (Hgg.) 1992: Kathleen McCARTHY (u.a.) (Hgg.), *The non-profit sector in the global community. Voices from many nations*. San Francisco 1992: Jossey-Bass (S)

Mit zahlreichen Beiträgen, deren folgende europäisch relevant sind: Dan Ferrand Bechmann, Nina Belyaeva, John Boli, Nancy Bordsall, Elizabeth T. Boris, Deborah A. Brody, Gábor Hegyesi, Virginia A. Hodgkinson, Estelle James, Andrzej Kapieszewski, Ralph M. Kramer, Kathleen D. McCarthy, Elizabeth Mauser, Stephan E. Nikolov, Quintin Oliver, Tymen J. van der Ploeg, Susan Saxon-Harrod, Wolfgang Seibel, Burton A. Weisbrod.

MEEHAN 1993: Elizabeth MEEHAN, *Citizenship and the European Community*. London u.a. 1993: SAGE (M)

MUNDAY (Hg.) 1989: Brian MUNDAY (Hg.), *The crisis in welfare. An international perspective on social services and social work*. New York und Hempel Hempstead (Herts) 1989: Harvester Wheatsheaf (S)

Mit einer Einleitung (Brian Munday); mit sieben Länderstudien: Strukturkrise in Großbritannien (John Baldock), Glasnost und Perestroika in der UdSSR (Ann Helgeson), soziale Dienste in Australien (Jim Ife) und im post-frankistischen Spanien (Teresa Rossell & Christina Rimbau), verschwindender sozialpolitischer Konsens und Überalterung in Deutschland (Hans-Jochen Brauns & David Kramer), soziale Probleme in Jugoslawien nach der Wende (vor dem Bürgerkrieg) (Milosav Milosavljevic & Miroslav Ruzica) und Reaganismus in den USA (Yeheskel Hasenfeld & Richard Hofer); sowie einem Nachwort (Brian Munday)

Options for the Union 1994: [Kein Herausgebername:] *The future of the European social policy. Options for the Union. Records of the proceedings of the European Conference organised at Brussels, from 26th to 28th May 1994 under the High Patronage of His Majesty King Albert II by the Commission of the European Communities and the Department of International Law of the Catholic University of Louvain (UCL)*, Louvain-la-Neuve 1994: Presses universitaires de Louvain/Louvain University Press (S)

Enthält Vorworte von Pádraig Flynn und Michel Verwilghen; Einzelbeiträge von Jacques Delors (Sozialpolitik in der Gegenwart), Raphaël Chanterie (Kommissions-Grünbuch zur Sozialpolitik) und Susanne Tiemann (do.); Arbeitsgruppenberichte zur Arbeitsmarktpolitik (Lluís Fina Sanglas, Vasco Gal, Peter Makeham, Maria João Rodrigues, Hugues Sybille, Jean-Pierre Barrière, João Proença und Henri Nadel), zur Rolle des Sozialstaates (Odile Quintin, Gabrielle Clotuche, Maurice Bonnet, Jos Berghman, Jordi Estivill, Jørgen Rønne, Georges Debonne und Bernd

Schulte); zum Arbeits- und Tarifrecht und dem Sozialdialog (Carlo Savoini, Hans Borstlap, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, David Marsden, Pierre Ortscheidt, Nils Trampe, Jean Lapeyre und Tiziano Treu); zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Annette E. Bosscher, Henri de Lary de Latour, Renate Hornung-Draus, Maria Hélène André, Nuala Mole, Hugo Storey und Kees Groenendijk); sowie zu Gleichberechtigung und Chancengleichheit (Agnès Hubert, Anne Grete Holmsgaard, Eliane Vogel-Polsky, Anne Taylor, Margaret Maruani, Paola Ottavi, Béatrice Hertogs und Pauline Conroy); einer Zusammenfassung der von der Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten zum Sozialgrünbuch und der Beiträge zum Kolloquium (Eberhard Köhler und Pascal Paoli); Stellungnahmen zum Sozialgrünbuch (Zygmunt Tyszkiewicz, Jean Lapeyre, Quintin Oliver und Evangelos Giannopoulos); und einem Nachwort zur Konferenz (Pádraig Flynn).

Existiert ebenfalls in französischer Sprache: *L'avenir de la politique sociale européenne. Options pour l'union*, Louvain-la-Neuve 1994

Social security in Europe 1992: [Kein Hg.-Name], *Social security in Europe. Miscellanea of the ERASMUS-programme Social Security in the EC*. Brüssel, Antwerpen und Appeldoorn 1991: Bruylant i.V.m. MAKLU (S)

Mit fünf Einführungen über den Vergleich sozialer Sicherungssysteme: Grundlegende Konzepte (Jos Berghman), grundlegende Techniken (Jef Van Langendonck), der politische Kontext (Richard Parry), Vielfalt der sozialpolitischen Landschaften der Mitgliedstaaten (Joop M. Roebroek) und der Sicherungssysteme (John Schell); mit drei Beiträgen zur Konkurrenz zwischen nationaler und communautärer Gesetzgebung: Prinzipien internationalen Sozialsicherungsrechts außerhalb der EG (Konstantin Kremalis), sozialrechtliche Koordination in der EG (Bernd Schulte) und die Folgen des Binnenmarktes für soziale Sicherung (Danny Pieters); mit fünf Beiträgen über Spezialthemen: Bezüge zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik (Bent Greve), Finanzierung sozialer Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten (John Yfantopoulos), alternative Wege in der sozialen Sicherung (Adrian Sinfeld), Sozialarbeit mit Arbeitern (Giancarlo Perone) und zentralistische versus dezentrale/föderalistische Sozialsicherungsregimes (Danny Pieters).

SPRINGER 1992: Beverly SPRINGER, *The social dimension of 1992. Europe faces a new EC*. New York u.a. 1992: Greenwood Press (*Contributions to labor studies*; 38) (M) Zugleich als Taschenbuch: *The social dimension of 1992*, New York 1992: Praeger

TURNER 1993: Bryan S. TURNER (Hg.), *Citizenship and social theory*. London u.a. 1993: SAGE i.V.m. der Zeitschrift "Theory, Culture and Society" (SAGE-Reihe: *Politics and culture series*)

TWIGG (Hg.) 1993: Julia TWIGG (Hg.), *Informal care in Europe. Proceedings of a conference held in York*. York 1993: University of York. SPRU (S)

Mit einer Einleitung von Julia Twigg und Beiträgen über die Rolle von Frauen bei häuslicher Pflege (Janet Finch, Arlaugh Leira, Thérèse Jacobs); über häusliche Pflege in schwierigen Lebenslagen (Hans Braun); über den Zusammenhang zwischen Sozialstaatstypen und Typen der häuslichen Pflege (Prue Chamberlayne); mit Länderstudien zu Frankreich (Philippe Pitaud), Schweden (Lennart Johansson), Italien (Frederica Dell'Orto und Patrizia Taccani), Griechenland (Elizabeth Methenos und Judith Triantafillou) und Großbritannien (Gillian Parker); mit Beiträgen über die Finanzierung von häuslicher Pflege (Susan Lingsom, Eithne McLaughlin, Ann Netten)

sowie über verschiedene bereits funktionierenden Managementmodelle (Peter Zeman, Adalbert Evers, Julia Twigg & Karl Atkin).

TWINE 1994: Fred TWINE, *Citizenship and social rights. The interdependence of self and society*. London u.a. 1994: SAGE i.V.m. der Zeitschrift "Theory, Culture and Society" (SAGE-Reihe: *Politics and culture series*)

VAN STEENBERGEN 1994: Bart VAN STEENBERGEN, *The condition of citizenship*. London u.a. 1994: SAGE i.V.m. der Zeitschrift "Theory, Culture and Society" (SAGE-Reihe: *Politics and culture series*)

WEDDERBURN 1990: Lord WEDDERBURN, *The Social Charter. European company and employment rights. An outline agenda*. London 1990: The Institute for Employment Rights (M)

WEDDERBURN 1991: Lord WEDDERBURN, *Employment rights in Britain and Europe. Selected papers in labour law*. London 1991: Lawrence and Whishart i.V.m. The Institute for Employment Rights (S)

2.3. Hilfsmittel

Als Hilfsmittel fanden hier lediglich vier Zeitschriften (Z) und eine (weitgehend tabellarisch gegliederte) Monographie (M) Berücksichtigung:

COCOZZA 1989: Liliane COCOZZA, *Social work training in the European Community. Summary report of a postal survey*. Übersetzung von Paul Dolan. Luxemburg 1989: ECSC-EEC-EAEC i.V.m. IFSW-FIAS-FITS (M)

Comparative tables: Commission of the European Communities (Hgg.), *Comparative tables of social security in the member states of the European Community*. Z.B.: "15th edition. Situation at 1 July 1988", publiziert 1989. Brüssel und Luxemburg: ECSC-EEC-EAEC i.V.m. OPOC. Spätere Jahrgänge = *MISSOC-Jahrbuch* (s.u.) (Z)

MISSOC Info: *MISSOC Info. Bulletin of the Mutual Information System on Social Security in the Community*. Köln: MISSOC-Sekretariat i.V.m. ISG Sozialforschung und Gesellschaft GmbH (Z)

MISSOC-Jahrbuch: Commission of the European Communities / MISSOC (Hgg.), *Social protection in the member states of the Community. Situation on July 1 [Jahr] and evolution*. Brüssel, jährlich: Europäische Kommission. Frühere Jahrgänge = *Comparative tables* (s.o.) (Z)

Soziales Europa: Zeitschrift der Europäischen Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitbeziehungen und soziale Angelegenheiten. Luxemburg: OPOC, erscheint vierteljährlich in verschiedenen EU-Amtssprachen. (Z) Dazu ebenfalls: Die thematischen *Soziales Europa Beihefte* (Z)

3. Themen- und Anwendungsfelder

Generell können die Titel unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, ob sie eine europäische, nationale oder vergleichende Perspektive anlegen.

3.1. Dianational: Europäische Thematiken und vergleichende Studien

Die erfaßten Bücher können zunächst danach aufgeteilt werden, in wie weit sie die europäische Integration behandeln. Einige haben diesen Prozeß als vorrangigstes Thema⁵⁷, andere sind damit nur geringfügig⁵⁸ und eine dritte Kategorie gar nicht⁵⁹ damit beschäftigt. Die letzte Gruppe thematisiert dagegen Probleme, die für die Integration sowie für andere Prozesse in Europa bzw. in der Welt von Relevanz sind.

3.2. Synnational: Länderberichte

Schwerpunkt soziale Sicherung: *Social security* 1991 stellt die Ergebnisse eines großangelegten Programms zwischen neuen Universitäten dar, die im Rahmen jährlicher Kolloquien Strukturwissen über die Sicherungssysteme der EG-Länder ausgetauscht haben. Es ergibt sich daraus ein enzyklopädisches Werk von hohem Nutzwert, wobei die Beiträge jedoch analytischer Natur sind; sie eignen sich nicht zum handbuchweisen Nachschlagen. Ein stark aktuelles Thema der sozialen Sicherung ist per Implikation auch die Effizienz der redistributorischen Mechanismen. JALLADE 1988 untersucht dies anhand fünf Länderberichte.⁶⁰

Doch solche Informationen können mitunter sehr rasch überholt werden. Deshalb sind die *MISSOC Info* (früher Comparative tables) und das *MISSOC-Jahrbuch* unentbehrliche Hilfsmittel. Das *MISSOC-Jahrbuch* beginnt im übrigen typisch mit einer Zahl von länderweise gegliederten Jahreschroniken⁶¹. Da zwischen zwei Jahrbüchern zwölf Monate vergehen, dienen die Ausgaben der *MISSOC Info* der

⁵⁷ CECCHINI 1990, CANNAN/BERRY/LYONS 1992, HILL (Hg.) 1991, HOWE 1993, JACQUEMIN/WRIGHT 1993, MEEHAN 1993, *Options for the Union* 1994, *Social security* 1992, SPRINGER 1992, TWIGG 1993, WEDDERBURN 1990 und 1991

⁵⁸ Z.B. JOHNSON 1981, LORENZ 1994

⁵⁹ Z.B. ESPING-ANDERSEN 1990, HOKENSTAD (u.a.) (Hgg.) 1992, JOHNSON 1990

⁶⁰ Michael O'HIGGINS über Großbritannien, SS. 27-72; Lars SÖDERSTRÖM über Schweden, SS. 75-144; Zuzusza FERGE über Ungarn, SS. 147-183; Flip de KAM/Evert POMMER/Joop WEISBEEK/Caspar WIEBRENS über die Niederlande, SS. 187-220; Jean-Pierre JALLADE über Frankreich, SS. 223-253. Dazu gibt es ein Vorwort und ein Nachwort von Jean-Pierre JALLADE

⁶¹ Im Band 1993 siehe: Edward JAMES, *Evolution and social protection in the member states*, SS. 21-36: Dieser knappe Text bietet eine Jahreschronik für jeden einzelnen Mitgliedsstaat. Ders., *Trends in social policy in the European Community. 1st July to 30 June 1993. Panic or prudence?*, SS. 11-19: In diesem Essay stellt der Autor über gesamteuropäische Tendenzen Betrachtungen an.

jeweils nötigen Aktualisierung: Deren erster Teil heißt "News and trends" und der zweite "Changes in the comparative tables". Vor dem Erscheinen eines Jahrbuchs wird ein "Preprint" veröffentlicht.

Ein wesentliches Problem beim Betrachten verschiedener Sozialstaaten ist deren grundsätzliche Inkommensurabilität, die nach geläufiger Meinung als Ausfluß langwieriger historischer Entwicklungen anzusehen ist: "Reife" Sozialstaaten haben eine lange Entstehungsgeschichte, die diese Staaten selber verändert hat.⁶² Typologien zur Sozialstaatlichkeit finden sich in folgenden Werken: GINSBURG 1992 bietet eine umfassende theoretische Darlegung zu solchen Vergleichen und wendet sie auf vier Einzelländer an.⁶³ ESPING-ANDERSEN 1990 hat eine Dreiertypologie formuliert, die in den letzten Jahren sehr erfolgreich verbreitet worden und auch in COCHRANE/CLARKE 1993 zitiert worden ist.

Schwerpunkt Verwaltung: WEDDERBURN 1990 bietet Übersichten zum Arbeitsrecht der meisten EU-Länder.

Im Schwerpunkt soziale Intervention, Sozialarbeit und -pädagogik - ungefähr dem Themenbereich, der im Englischen gerne mit dem etwas diffusen Ausdruck "international social work" umschrieben wird⁶⁴, in einer vereinfachten Deutung "a cross-national or global examination of what social workers do"⁶⁵ - gibt es zahlreiche interessante Beiträge in HILL (Hg.) 1991, sowie in HOKENSTAD (u.a.) (Hgg.) 1992.⁶⁶

Schwerpunkt soziale Berufe: COCOZZA 1989 präsentiert Strukturdaten zu Ausbildungen und Zulassungen sozialer Berufe in den Mitgliedsstaaten, meist in tabellarischer Form.

Wenig umfassend, eher analytisch werden dieselben Sachverhalte von Brauns und Kramer in HILL 1991 dargestellt.

⁶² Vgl. Joop M. ROEBROEK in *Social security* 1992: S. 94

⁶³ Schweden (SS. 30-66) wird nicht überraschend als sozialdemokratisches Modell dargestellt, Deutschland als das der sozialen Marktwirtschaft (67-97) und Großbritannien, nach einem Bericht über die USA, als liberal-kollektivistisches (139-192).

⁶⁴ M. C. HOKENSTAD, S. K. KHINDUKA und James MIDGLEY diskutieren diese terminologischen Schwierigkeiten in ihrem Beitrag *The world of international social work*, abgedruckt in HOKENSTAD (u.a.) (Hgg.) 1992, SS. 1-11. Einerseits könne "international social work" transnationale Vergleiche der Praxis in sozialen Berufen bedeuten, andererseits soziale Tätigkeiten in internationalen Programmen. (S. 4) W. A. FRIEDLANDER behauptet in seinem *International social work* (Englewood Cliffs 1975), daß der Begriff erstmals im Jahre 1943 von George WARREN benutzt worden sei.

⁶⁵ HOKENSTAD / KHINDUKA / MIDGLEY (vgl. Anm. 12), S. 4

⁶⁶ Chris JONES über Großbritannien und die Beziehung von Sozialarbeit/-pädagogik zum Thatcheristischen Sozialabbau (SS. 43-57); Katalin TALYIGAS über Ungarn (59-70); Hans BERGLIND und Ulla PETTERSON über Schweden (59-79).

4. Rezensionen ausgewählter Titel

Im folgenden sind sechs Bücher aus den letzten fünf Jahren besprochen, die vier thematischen Kategorien zugeordnet werden können:

- Grundfragen der international vergleichenden Sozialpolitik-/Sozialpädagogik-/Sozialarbeitswissenschaft: In GINSBURG 1994 als Hauptthema, in COCHRANE/CLARKE (Hgg.) 1993 und HILL (Hg.) 1991 in einzelnen Beiträgen
- Soziale Fragen, die der EG-/EU-Prozeß ausgelöst bzw. beschleunigt bzw. geprägt hat: Besonders in CANNAN/BERRY/LYONS 1993, HILL (Hg.) 1991 und HOWE 1993, aber auch in LORENZ 1994
- Vergleichende Studien über soziale Probleme und Systeme der Sozialpolitik/-pädagogik/-arbeit in den Mitgliedstaaten der EG/EU: Auf einer größeren Skala in CANNAN/BERRY/LYONS 1993 und HILL (Hg.) 1991, in geringerem Umfang auch in COCHRANE/CLARKE (Hgg.) 1993
- Eine politisch-programmatische Schrift aus der britischen Debatte um die Sonderordnung Großbritanniens zum Sozialprotokoll von Maastricht, dem sogenannten "opt-out": HOWE 1993. Dagegen ist eine prosoziale, proeuropäische politische Absicht in einzelnen Beiträgen von HILL (Hg.) 1991 nicht zu verkennen, und in CANNAN/BERRY/LYONS 1993 so stark, daß das Buch zum Teil schon als politisch bezeichnet werden kann. Trotz dieser Charakteristik verdient es, betont zu werden, daß sämtliche der sechs Publikationen von einwandfreier Wissenschaftlichkeit sind.

4.1. COCHRANE/CLARKE (Hgg.), *Comparing welfare states, 1993*

Konzept: Wie das Buch von Norman GINSBURG 1992, haben sich auch die Autoren von *Comparing welfare states* von ESPING-ANDERSEN 1990 in hohem Grade inspirieren lassen.

Da in dieser Sammelrezension ESPING-ANDERSEN 1990 keine individuelle Berücksichtigung gefunden hat, erscheint es wichtig, auf den Aufbau dieser in der Diskussion sehr einflußreichen Veröffentlichung hinzuweisen. Gøsta Esping-Andersen verfährt nicht länderweise, syn-national, sondern thematisch und dia-national: Der schwedische, der deutsche und der US-amerikanische Sozialstaat werden in zwei großen Hauptstücken des Buches verglichen und klassiert. In Teil I werden die Versicherungs- und Versorgungssysteme vorgestellt: Anhand ihrer ideologischen Grundlagen, ihres Verhältnisses zu den marktwirtschaftlichen Sektoren der jeweiligen Volkswirtschaften und zur Sozialstruktur der Gesellschaften. Ferner werden Renten- und Sozialhilfe-Regimes vorgestellt. In Teil II werden dieselben drei Sozialstaaten in ihrem Verhältnis zu den jeweiligen Arbeitsmärkten analysiert. Ein abschließendes Kapitel stellt den Bezug zum individuellen Entwicklungsgrad der drei Gesellschaften von der Industrie- zur Informationsgesellschaft her.

Allan Cochrane und John Clarke haben sich für einen syn-national strukturierten Vergleich entschieden. Nach einer methodologischen Einleitung enthält das Buch

drei Arbeiten über aktuelle Probleme des britischen Sozialstaats, gefolgt von Länderstudien zu Hong Kong, Deutschland, Schweden und Irland. Abgerundet wird es mit einem Aufsatz: "Looking for a European welfare state". Konzipiert und produziert wurde diese Veröffentlichung als Lehrbuch zu einem Kurs der britischen Fernuniversität, The Open University: "Family Life and Social Policy".⁶⁷

Gliederung: Nach dem Vorwort der Herausgeber setzt Allan Cochrane sich mit den Voraussetzungen und Methoden der internationalen Sozialpolitikwissenschaft auseinander (S. 1-18). Er stellt grundsätzliche Fragen über den Nutzen vergleichender Studien, über definitorische Probleme und verschiedene Sozialstaatsmodelle. (Vgl. dazu das Zitat im Kapitel 1 der vorl. Sammelrezension.) John Clarke und Mary Langan haben den ersten von drei Beiträgen zum britischen System verfaßt (S. 19-48): "Foundation and modernization" lautet ihr Untertitel, und sie gehen besonders auf die Zusammenhänge zwischen dem Zweiten Weltkrieg und den großen Reformen der Nachkriegs-Labour-Regierung ein. In Anlehnung an ESPING-ANDERSEN 1990 betonen sie, daß das britische, das deutsche und andere Modelle nur verschiedene Antworten auf dieselbe Frage waren: Wie der Kapitalismus sozial erträglich gemacht werden könne (S. 20-21). Sie kommen zu dem Ergebnis, daß das britische Modell in hohem Maße der Marktwirtschaft angepaßt wurde (S. 29), es aber ab den 70er Jahren in Verruf geriet, da es in ideologischer Hinsicht ohne Vollbeschäftigung zu leicht zu kritisieren sei (S. 46).

Die Reformen in den 80er Jahren stellen dieselben zwei Autoren vor (S. 49-76). Unzufriedenheit mit den Leistungen des Sozialstaates haben in den 70er Jahren den Umbruch im Grundkonsens erlaubt: "(...) new right critique of the welfare state (...) claims that state welfare had contributed to deindustrialization, had created disincentives and had caused demoralization. These three "Ds" link economic, political and moral evaluation of the consequences of state welfare (...)" (S. 50). Verminderte staatliche Beteiligung ist eine Antwort der New Right, andere sind Haushaltsdisziplin und Privatisierung. Auch auf die Tendenz, Managementprinzipien einzuführen und die Klienten als Kunden zu betrachten, wird eingegangen. Die Autoren ziehen dann Bilanz über die Veränderungen und untersuchen anhand einzelner sozialpolitischer Gebiete, ob der Sozialstaat in den 90er Jahren eine neue Qualität erreicht habe. Sie können keine eindeutige Antwort geben, vielmehr scheint die heutige Zeit einen transitorischen Charakter zu haben: "The present regime - the effort to drag the British state into a more residual role in a new mixed economy of welfare - is marked by both the domestic political imperatives of the 1980s' Conservative economic and social policies and the

⁶⁷ Die Open University genießt 25 Jahre nach ihrer Gründung ein hohes Ansehen. Die Abschlüsse sind mit traditionellen Abschlüssen völlig gleichberechtigt, und nach ihren Studierendenzahlen ist die Universität die größte in Großbritannien. LONEY (u.a.) (Hgg.) 1992 wurde für den Open University-Kurs "Social Problems and Social Welfare" entwickelt, ist aber ebenfalls in der normalen Verlagsbuchhandlung erhältlich.

continued significance of both the social-democratic and corporatist strategies as alternative possible versions of 'welfare' and as political forces which have to be resisted if a more 'residual' regime is to be created" (S 73-74).

Fiona Williams befaßt sich mit "Gender, 'race' and class in British welfare policy" (S. 77-104). Kritik am Sozialstaat sei in hohem Maße das Ergebnis von Adressatenerfahrungen gewesen. Einerseits von den neuen sozialen Bewegungen (Feminismus, Homosexuellenbewegung, Schwarze, Behinderte), andererseits von Selbsthilfegruppen verschiedener Art (S. 79). Daß es so schwer sei, den Sozialstaat nach deren Denken umzustrukturieren, sei darauf zurückzuführen, daß er sich in ideologischer Hinsicht bereits in der Zeit zwischen 1880-1920 konsolidiert habe (S. 83) - eben als kapitalistisch, patriarchalisch usw. Mit dem Untergang des Imperiums in Übersee sei der Sozialstaat die Chance gewesen, die zivilisatorische Rolle im Mutterland weiterzuführen, was selbstverständlich Bevormundung und Besserwisserei mit sich ziehen mußte (S. 85). Eine Reintensivierung sozialer Ungleichheiten und verstärkte Betonung konservativen Gedankenguts habe die New Right der 80er Jahre gebracht (S. 91, 94-95). Dennoch gelangt Fiona Williams zu einer Schlußfolgerung, die mit der des vorherigen Kapitels vergleichbar ist: Daß in der Gegenwart Züge des Alten sich mit denen des Neuen vermischen (S. 96-101).

Eugene McLaughlin hat Hong Kong untersucht (S. 105-140), das wegen seiner begrenzten Interventionsinstrumente und knappen Leistungen als "residual", also subsidiär bezeichnet wird (S. 105). Deutschland wird von Michael Wilson als "a conservative regime in crisis" (S. 141-172), Schweden von Norman Ginsburg als "the social-democratic case" (S. 173-204) und Irland von Eugene McLaughlin als "Catholic corporatism" (S. 205-232) vorgestellt.

Ein deutsches Publikum wird wahrscheinlich Wilsons Kapitel über Deutschland am meisten interessieren. Es stellt eine Übersicht über die wichtigsten Themen der heutigen Diskussion dar. Besondere Erwähnung verdient der Abschnitt "The impact of unification on women in the East" (S. 163-166). Wilson kennt Ostdeutschland aus erster Hand⁶⁸ und zeigt auch hier Sinn für das wesentliche. Etwas typisch Deutsches wie die Unterscheidung nach Versicherung und Versorgung hat er auch berücksichtigt. Seine Dokumentation erscheint allerdings mehr als spärlich: Obwohl der Abschnitt sehr viele Sachinformationen enthält, finden sich nur wenige Literaturnachweise. Erstaunlicher ist die Einseitigkeit, die sich darin zeigt. Die insgesamt neun Belege verteilen sich auf nur zwei Titel, deren eines ganze sieben male verwendet wurde, doch damit nicht genug: Aus dieser Veröffentlichung wurden lediglich die Seiten 3-6 verwendet, wobei drei lange Passagen in extenso zitiert worden sind.

⁶⁸ Im Sommer 1993 hatte ich an der Universität Bath die Gelegenheit, einen Vortrag von Michael Wilson zu hören, in dem er soziologische Feldstudien in den neuen Bundesländern vorstellte, die sich u.a. mit Rechtsradikalismus beschäftigt hatten.

Bewertung: "Our aim (...) is to show the value of adopting a comparative approach to the analysis of social and family policy, by setting the British experience in a broader (largely European) context. Such an approach is not only important because it introduces us to a wider range of welfare regimes, but also because it helps us to clarify the nature of the British system itself", sagen die Herausgeber in ihrem Vorwort (S. xi). Der Eindruck ist, daß diese Ambition erfüllt wird und der britische sowie der nichtbritische Leser Wissen über britische und nichtbritische Verhältnisse zugleich gewinnt.

4.2. GINSBURG, *Divisions of welfare*, 1992

Beschreibung: Diese Monographie zählt xii + 228 Seiten und umfaßt zahlreiche im laufenden Text enthaltene Tabellen, einen statistischen Anhang von zehn Seiten und fünfzehn Seiten Literaturverzeichnis. Es ist vom Konzept sowie von der Darstellung her eine solide Einführung ins Thema.

Norman Ginsburg stellt hier vier Sozialstaaten vor, deskriptiv sowie analytisch-typisierend: Schweden, die Bundesrepublik, Großbritannien und die USA. Das Buch ist eine bemerkenswerte enzyklopädische Leistung, sie scheint durchrecherchiert zu sein, ist reich an Material und gut gegliedert. Das Ergebnis ist überaus kompakt und informativ. Bescheiden äußert sich indes der Autor: "The limitations of the available data are colossal (...). The reader must decide what has the ring of truth" (S. 29), doch in der Tat ist der analytische Aspekt nicht weniger stark vertreten als der enzyklopädische.

Auch möchte Ginsburg damit gerne einen Beitrag zur Repolitisierung der Sozialpolitik beitragen. In den 80er Jahren sei es so sehr gelungen, sie zu entpolitisieren, daß Arbeiten wie seine heute ohne emanzipatorischen Anspruch dazu neigten, "to marginalize questions of 'race', class and gender outcomes and the shaping of the welfare state by a racially and patriarchally structured capitalist system" (S. 196). Daß dies heute eher den Regelfall darstelle, sei kein Argument gegen normative, bewußt politisierende Analysen, und er stellt zufrieden fest, daß die sozialpolitische Literatur die neokonservativen bzw. neoliberalen 80er Jahre relativ gut überlebt habe. Nicht zuletzt habe kritisches Gedankengut zunehmend in weiteren Kreisen an Anerkennung gewonnen: "Critical social policy analysis has made some significant inroads into mainstream traditions in the 1980s, most notably the development of feminist analysis. This has taken place despite the generally reactionary drift of capitalist society as a whole, and the academic world in particular" (S. 196).

Gliederung: Ein 29 Seiten umfassendes Kapitel befaßt sich mit grundsätzlichen Fragen international vergleichender Studien (ähnlich wie COCHRANE/CLARKE 1993 beginnt). Beim Systemvergleich gelte es, so Ginsburg, möglichst viele Einzelmerkmale der individuellen Systeme miteinzubeziehen, denn die Systeme

seien historisch-organisch herangewachsen und "uniquely shaped by their political, cultural, social and economic context within a nation state" (S. 28). Ein Plädoyer für eine bestimmte politische Richtung ist es gewiß nicht, obwohl viele Begriffe anzutreffen sind, die eher dem politischen Diskurs entstammen. Diese verwendet Norman Ginsburg so deskriptiv wie möglich. Beispielsweise kann die Tatsachenfeststellung bzw. (je nach individueller Meinung:) -behauptung, daß alle vier Sozialstaaten verschiedene Manifestationen eines "patriarchal and racially structured capitalism" darstellen (S. 2) zunächst eher polemisch anmuten, ist sie aber, wie ich feststellen konnte, eine genaue Wiederholung der Formulierung von Fiona Williams, einer angesehenen feministischen Sozialwissenschaftlerin.⁶⁹ Ginsburg postuliert, daß es bei allen Unterschieden dieser vier Staaten bestimmte Konstanten gebe: Kapitalismus, Patriarchat sowie (in einem wertneutralen Sinn) Klassen-, Rassen- und Geschlechter-differenzierungen. (Ein Einwand wäre freilich, daß dies genauso sehr bei den meisten anderen westlichen Industriestaaten zutreffen würde.)

Die Hauptthemen dieses Kapitels sind: Wesen und Auswirkungen von Sozialpolitik; Geschichte der Sozialpolitik; methodische Aspekte eines Vergleiches unter verschiedenen Vergleichsmodalitäten: "Systematic comparison of social security systems" bestehe in einem institutionellen Vergleich nach wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten. "Quantitative indices and concepts for comparing" seien dagegen "the most deserving of the title 'comparative' in the eyes of social scientists" (S. 19). Die Methode von ESPING-ANDERSEN 1990 besteht darin, anhand sieben Gruppen von Zugangskriterien zu sozialen Leistungen jedem Staat Verdienstpunkte zu vergeben, und davon verspricht Ginsburg sich besonders viel (S. 20-22).

Dagegen sucht die Methode "structured diversity", qualitative eher als quantitative Maßstäbe anzulegen, wobei "domestic political processes, cultural values, economic forces, demographic factors or whatever" Gegenstand der Erhebung und des Vergleichs sein können (S. 23). Denn die für die Ausdifferenzierung entscheidenden Unterschiede seien nicht struktureller Art und auch nicht strukturell erfaßbar, sondern im Umgang mit den genannten Kriterien sozialer Benachteiligung und sozialer Ausgrenzung wie Geschlecht, Rasse, etc. vorzufinden (S. 24). Der Autor schließt damit einige Überlegungen grundsätzlicher Art zu vergleichenden Studien über zwei wichtige Arbeitsfelder an: Gesundheits- und Familienpolitik.

Die Darstellung sucht somit, in einem einheitlichen referentiellen Rahmen die historische Entwicklung aller vier Länder seit der 1929 begonnenen Weltwirtschaftskrise faßbar zu machen. Trotz dieser historischen Dimension bleibt das Hauptgewicht auf der Gegenwart. In methodischer Hinsicht erklärt der Autor, ein Verfahren anwenden zu wollen, das möglichst dem von ESPING-ANDERSEN 1990 ähneln solle. Doch während Gøsta Esping-Andersen nur

⁶⁹ So ihr Beitrag in LONEY (u.a.) (Hgg.) 1992

Schweden, die BRD und die USA berücksichtigt, so hat Ginsburg sich - zu recht, denke ich - dafür entschieden, auch das Vereinigte Königreich in seine Untersuchung einzubeziehen. *Divisions of welfare* ist nach einer rubrikenartigen Systematik aufgebaut, sodaß zu vielen Fragen und Sachverhalten ein Quervergleich ermöglicht wird: Es sind weitgehend dieselben Themen und Überschriften, die sich Kapitel nach Kapitel wiederholen. In dieser Hinsicht ist dieses Buch meiner Ansicht nach sogar besser als das berühmte von Esping-Andersen. Ein analoger Vergleich mit HILL (Hg.) 1991 wird für Norman Ginsburg noch positiver ausfallen: Der Hill-Sammelband enthält viele wertvollen Beiträge, doch höchstens die Hälfte derer sind mit einander einigermaßen kompatibel: Ansonsten beschreiben sie weitaus verschiedene Themen in methodisch völlig unterschiedlicher Weise. HILL (Hg.) 1991 hat aber einen entscheidenden Vorteil gegenüber den zwei anderen: Es vereint, wie es dort im Untertitel heißt, "the social policy and social practice contexts", während GINSBURG 1992 und ESPING-ANDERSEN 1990 sich auf den sozialpolitischen Kontext beschränken.

Es folgt eine Untersuchung von Schweden (S. 30-66), "the Social Democratic Welfare State". Tenor dieser Analyse ist, daß alle Eigentümlichkeiten mit der langjährigen sozialdemokratischen Hegemonie in einem Zusammenhang zu sehen sei. Gewiß sind die Sozialdemokratie und die ihr befreundete Gewerkschaftsbewegung auch in der entscheidenden Phase die Hauptakteure des Geschehens gewesen, dennoch möchte ich betonen, daß Schwedens politische Kultur in ihrer Beschaffenheit sehr stark von den Entwicklungen früherer Jahrhunderte geprägt ist. Dieser Punkt kommt bei Ginsburg nur geringfügig zum Tragen. Insgesamt lautet seine Interpretation, daß der soziale Friede in einem höheren Maße als in den meisten anderen westlichen Industriestaaten erreicht worden sei und dies mit der Rolle der sozialdemokratischen Partei in Verbindung stehe.

Themen der Untersuchung sind daher Ideologie, Finanzierung, Einkommensausgleich, soziale Leistungen für ethnische Minderheiten, Frauenbelange und Gesundheit. Das schwedische System stelle, nach Kenntnissen des Autors, die am besten gelungene Konzertierung von Arbeit und Kapital dar. Gleichzeitig ist es ein Verdienst dieses Autors, nicht vergessen zu haben, auf die starke, eigenständige Rolle des Kapitals im schwedischen System hinzuweisen. Dieser Punkt verdient Erwähnung, da (gerade im deutschsprachigen Raum?) Schweden viel zu oft pauschalisierend als sozialistisches Land dargestellt wird. In diesem Punkt ist Ginsburgs Darstellung von angenehmer Nuanciertheit. Soweit die bewunderte Symbiose. (S. 64) Der Zusammenbruch des sozialpolitischen Grundkonsenses - der nach Erscheinen des hier rezensierten Buches (nicht zuletzt vor dem Hintergrund der schwedischen Währungskrise) noch eindrucksvoller beobachtet werden konnte - sei durch mehrere Faktoren zu erklären: Haushaltskrise und Finanzierungsengpässe; unbeliebter Paternalismus und autoritäre Verwaltungspraktiken; Kritik durch neokonservative und neoliberale Strömungen sowie durch neue soziale Bewegungen; das Gefühl der Arbeiterklasse, trotz der

Rhetorik im Staat der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften manipuliert und mißbraucht worden zu sein; und letztlich die sinkende Wettbewerbsfähigkeit im europäischen und globalen Kontext (S. 65-66).

Die nächste Studie (S. 67-97) wird deutsche Leser besonders interessieren, denn sie hat das System der Bundesrepublik Deutschland, "the Welfare State in the Market Economy", als Thema. Die Charakteristik ist leicht als Paraphrasierung des Begriffs der sozialen Marktwirtschaft zu erkennen. Die Einleitung zu diesem Länderkapitel hebt die deutsche Geschichte und die föderalistische Tradition als gestaltende Faktoren hervor. Ebenfalls das Parteiensystem wird unter diesem Gesichtswinkel besprochen, was ganz natürlich zu Überlegungen über die relative Schwäche von SPD und DGB in der Bonner Republik führt (eine wertvolle Ergänzung insofern zum Schweden-Kapitel, was den komparatistischen Charakter des Buches weiter unterstreicht) und in eine Diskussion darüber führt, ob in Deutschland tatsächlich die soziale Marktwirtschaft auf einem breiten Konsens beruht. Die Kapiteleinteilung erfolgt in Analogie zu der im Schweden-Kapitel verwendeten.

Anschließend wird das sozialstaatliche System der USA behandelt (S. 98-138). Ginsburg umschreibt dieses System mit der Formel "the Welfare State in the Corporate Market Economy", scheint jedoch diese Deskription zu vage zu finden, da er eine zweite dazugibt, die in Anbetracht der US-amerikanischen Verhältnisse sehr passend erscheint: "Voluntarism and liberalism: an awkward social policy consensus". (Wie seine Beobachtungen zu Schweden haben auch diese sich in den letzten Jahren überwältigend bewahrheitet. Das wird aufgrund der sozialpolitischen Diskussion in den USA selber, wie sie sich seit den letzten Jahren entfaltet - und im Kongreß-Wahlprogramm Newt Gingrichs eine vorsichtig ausgedrückt radikale Variante gefunden hat - , eindeutig.) Die Kapiteleinteilung zeigt hier eine leicht geänderte Akzentsetzung, da hier das Minderheitenkapitel im wesentlichen zu einem Rassismuskapitel geworden ist.

Die letzte Studie betrifft "Britain: the Liberal Collectivist Welfare State" (S. 139-192). Dieses Kapitel ist mit statistischem Material weitaus besser ausgestattet als die drei vorhergehenden - eine Schiefheit, die das Problem der Zugänglichkeit in transnationalen Analysen verdeutlicht: Kann es die Absicht des Autors gewesen sein, seine Behauptungen über Großbritannien eingehender durch empirische Befunde zu belegen, als er dies im Falle Schwedens, Deutschlands und der USA getan hat? Oder ist eine solche Asymmetrie nicht ein Zeichen dessen, daß Material über Großbritannien (für einen dort arbeitenden Autor) leichter zu beschaffen war? Im übrigen ist hier wie im USA-Kapitel festzustellen, daß nicht eine Minderheiten-, sondern eine Rassismuskapitel entfaltet wird. Weder aus formalen, noch aus materialen Gründen leuchtet ganz ein, warum: Großbritannien und die USA haben größere allochtone Teilpopulationen als Schweden und Deutschland und stehen vielmehr in der Tradition der Immigration. Es kann wohl auch kaum davon die Rede sein, daß Rassismus ein spezifisches Anglophonie sei: Auch in den ersten Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung war bereits

von deutscher rassistischer Gewalt verstärkt die Rede, und auch in früheren Jahrzehnten hat es sie in Deutschland wie in Schweden gegeben. Die Abschnitte in den Kapiteln über Großbritannien und die USA hätten genauso gut "Einwanderer" genannt werden können, und die entsprechenden Abschnitte zur BRD und zu Schweden hätten nicht ohne Recht dem Thema "Rassismus" unterstellt werden können. Der Punkt ist wohl eher, daß in allen vier Fällen die Problematik aus beiden Bestandteilen besteht: Glücklicherweise ist nicht alle Arbeit mit Einwandererklienten gleich Antirassismuserarbeit!

Das Buch schließt mit einem Kapitel "Divisions of welfare: Past, present and future" ab, auf deren nur vier Seiten der Autor seine Ansichten über die Zukunft des Sozialstaates darstellt. Er unterläßt es auch nicht, sich explizit auf den EG-/EU-Prozeß zu beziehen.

Bewertung: Die wichtigste von Norman Ginsburg gezogene Schlußfolgerung (wenn von den rein tatbestands- bzw. tatsachenmäßigen abgesehen wird) ist vielleicht eine Überzeugung, daß Arbeiten wie das seine sich lohnen; daß sie trotz des nüchtern-apolitischen Stils im Mainstream der heutigen Sozialstaatspublizistik nicht überholt sind; kurz: daß ihre Daseinberechtigung in keiner Weise abgenommen, sondern aufgrund der generellen Entpolitisierung der sozialstaatsanalytischen Literatur vielleicht sogar zugenommen hat: Ein Plädoyer also für noch mehr quervergleichende, normativ-kritisch engagierte und bewußt Stellung beziehende Studien. Tatsächlich findet er, daß sie heute eine zusätzliche Aufgabe haben: Die Auflockerung der Rechts- sowie der Linksfront nach dem Ende des "kalten Krieges" sei zu begrüßen, weil fortan unvoreingenommener als zuvor über soziale Belange debattiert und geforscht werden könne.

Optimistisch schwärmt Ginsburg: "With the partial retreat of the New Right, the defeat of Stalinism and the growth of Social Europe, the opportunities for critical, cross-national policy analysis have never been more promising" (S. 196). Vier Jahre später muß sein Leser leider feststellen, daß die Hoffnungen in einigen Punkten verfrüht waren: Das "soziale Europa" funktioniert in einigen Punkten, läßt in anderen auf sich warten und hat aufgrund Großbritanniens "opt-out" noch nicht die erwartete Reichweite erreicht, die das Vorhaben in der Initiationsphase motiviert und gerechtfertigt hat. Die New Right ist in Großbritannien noch gar nicht so geschwächt, wie Ginsburg vermutete, sie wirkt auch heute noch meinungsbildend und prägt Entscheidungsfindungen. Und die Ansätze und Initiativen einer neuen Richtung von republikanischen Congressmen in den USA, den Sozialstaat von Roosevelt und Johnson zu liquidieren, sind nicht zu unterschätzen. Diese Strömung hat mit der britischen New Right vieles gemeinsam, nur ist sie weitaus radikaler und in bezug auf die menschlichen Folgen ihrer Reformen ungehemmter.

Ein Hauptverdienst dieses Buches ist die rubrikenartige Ordnung des Stoffs, die aus *Divisions of welfare* ein echtes Werkzeug machen. Ebenfalls verdienstvoll erscheint die umfassende Einbeziehung von Auskünften über rechtliche und

verwaltungstechnische Grundlagen der Sozialstaaten. Dagegen bleibt einzuwenden, daß die Typisierung mitunter recht pauschalisierend vorkommen kann, wenn - anscheinend in Anlehnung an ESPING-ANDERSEN 1990 - versucht wird, jedes Land womöglich als liberal, konservativ oder sozialdemokratisch zu erklären. Doch auch dieser Einwand kann zu Norman Ginsburgs Vorteil gewendet werden, da dieser sich selbst dagegen ausspricht, seine Typologie, "based on correlations which merely suggest tendencies rather than direct relationships" zu weit zu führen (S. 23).

4.3. CANNAN/BERRY/LYONS, *Social work and Europe*, 1992

Vorstellung: Gewidmet haben Cannan, Berry und Lyons ihr Buch "To our colleagues in Europe", und sie zeigen sich darin als ausgesprochene Exponenten derjenigen Richtung, die eine transnationale Solidarität der sozialen Berufe betont. *Social work and Europe* erschien unter drei Namen und sollte als Arbeit eines Autorenkollektivs verstanden werden. Dennoch sind die Kapitel individuell geschrieben worden, verteilt auf Cannan (1, 2 und 5), Berry (6-7) und Lyons (3-4).

Gliederung: In Kapitel 1, "Social Europe: The vision" (S. 1-24) wird die Entwicklung der Idee eines sozialen Europas beschrieben. Die Darstellung ist teils historisch/chronologisch, teils thematisch, indem sie sich direkt auf gegenwärtige Fragen bezieht. Dies vermittelt den rhetorisch sinnvollen Eindruck, daß die "soziale Dimension" einerseits die logisch notwendige Ergänzung der bisherigen institutionellen Entwicklung der EG gewesen sei, andererseits wird sie als passende Antwort auf die sozialen Probleme der Gegenwart suggeriert. Das Kapitel ist ein eindeutiges Plädoyer für das "soziale Europa". Besonders wertvoll erscheint der Abschnitt über die Armutsprogramme der Kommission (S. 19-22). Kapitel 2, "Contexts of social work" (S. 25-46) beschreibt die (damals) zwölf nationalen Sozialstaatssysteme anhand ihrer Entstehung und Entwicklung. Es ist interessant aber nicht sehr systematisch und erlaubt somit wenige Quervergleiche. Einem Abschnitt (S. 31-35) dagegen kann man keinen solchen Vorwurf machen: Es behandelt das Subsidiaritätsprinzip, das Briten sowie Dänen von Tradition und Denkweise her äußerst fremd ist (auch Kontinentaleuropäer katholischer Konfession haben bekanntlich einige Probleme damit), daher auch die Bemühung des Autorenteam, es eingehend darzustellen: "The most obvious difference to a social worker visiting another European country is the extent of welfare pluralism" (S. 31). Historische und theologische Hintergründe sind sehr gut beschrieben, und es wird versucht, einige nordeuropäisch/angelsächsische Vorurteile zu widerlegen: "Subsidiarity is not self-help in disguise" (S. 34), und auch der säkulare Norden könne von katholischen Süden lernen (S. 35).

"Social workers, organisations and the state" heißt Kapitel 3 (S. 47-70). "If social solidarity is an important goal, and if it is understood in dynamic terms as the reciprocal relations between groups, institutions and the state, then the social work task can be seen to be important in promoting social cohesion" (S. 46). Cannan, Berry und Lyons geben jedoch gerne zu, daß Sozialarbeiter in der Regel eher soziale Pannen behandeln, als daß sie Gesellschaftspolitik betreiben und somit tieferliegende Probleme lösen möchten. Gerade in dieser Problematik sollte auch das britische "opt-out" gesehen werden, denn die New Right tendiert sehr stark zur Individualisierung sozialer Probleme, während eine progressive Haltung sie viel eher als soziale Konstrukte begreifen möchte.

Das Kapitel ist systematisch gegliedert und insgesamt informativ, berücksichtigt aber nur (in genannter Reihenfolge) Griechenland, Irland, Deutschland, Dänemark, Spanien und die Niederlande. Daß zwecks Vereinfachung ein paar kleinere Länder ausgelassen werden, ist natürlich, doch dazu zählt wohl z.B. nicht Frankreich, dessen Professionalitätsprobleme ein thematisch sehr passender Stoff gewesen wäre - nicht zuletzt wegen der Behandlung des französischen Mindestlohns später im Buch. Ebenso unverständlich ist es, daß nicht Italien wegen des (wie wir sahen, ebenfalls behandelten) Subsidiaritätsprinzips Berücksichtigung gefunden hat. Die Themenwahl erscheint manchmal zu diffus, sodaß die einzelnen Befunde nicht mit einander vergleichbar sind. Auch wäre es aus methodischen Gründen passend gewesen, wenn Großbritannien in diesen Vergleich mit einbezogen worden wäre. Insgesamt scheint das Buch, das in Zusammenarbeit mit der British Association of Social Workers publiziert wurde (und dennoch mehr mit Sozialpolitik als mit Sozialpädagogik/Sozialarbeit befaßt ist), nicht besonders praxisnah.

Kapitel 4 behandelt Bereiche und Disziplinen der sozialen Praxis (S. 71-94), während Kapitel 5 Frankreich zum Thema hat. Besonders auf das damalige Mindesteinkommen, RMI (S. Anm. .71), wird mit Bewunderung und Enthusiasmus eingegangen (S. 95-115). Das Problem der Spannung zwischen Paternalismus und Partizipation wird anschließend in Kapitel 6 (S. 116-140) ausgeführt, ohne daß der europäische Bezug jedoch all zu stark wird. Den Abschluß bildet das 7. Kapitel (S. 141-164) über "British social workers in the new Europe". Bevor die Regierungen das soziale Europa verwirklichen, werden die Kollegen bereits vieles realisiert haben, lautet die Botschaft: "Social workers tend to be avid networkers, and those who have a strong commitment to Europe have been building up networks of both individuals and institutions" (S. 160).

Bewertung: Das Buch stellt eine gute Dokumentation und Analyse dar, ist in seinem eurosozialen Engagement aus heutiger Sicht aber auch leicht zu kritisieren. Da es 1992 erschienen ist, konnte zur Zeit des Schreibens von einem effektiven britischen "opt-out" aus der "sozialen Dimension" des Maastrichter Vertrags noch keine Rede sein.

So schrieb eine Rezensentin: "The text is gently insistent throughout that developments in the social field in Europe should give UK social workers hope that their values and ideals may be more appreciated and esteemed in the European context than they are currently in Britain. This is a message which needs to be conveyed and which many people - not just social workers - ought to hear."⁷⁰ Ferner: "This is an optimistic book which is not prepared to recriminate about the causes of the British situation in which it was written. Perhaps, on occasions, the optimism has a slight air of unreality. The ideology of the French RMI⁷¹ [das von CANNAN/BERRY/LYONS herangezogen wird, J.K.] is an expression of a French social philosophy which seems increasingly under threat in France itself and, indeed, the the practical effectiveness of the RMI is also under dispute and review. What we are witnessing in Europe in the political sphere can, in part, be interpreted as a struggle for ideological domination in respect of what constitutes nationhood and citizenship in the supra-national context of Europe. It is by no means certain that the "French" ideology will prevail. British social workers cannot too readily assume that the grass will automatically be greener in Europe."⁷²

Dennoch scheint es passend, auch in Betracht der heutigen Schwierigkeiten, die "soziale Dimension" zu verwirklichen, die Ideen aus der Zeit der Vertragsverhandlungen in Maastricht vor Auge zu halten. Und unkritisch ist *Social work and Europe* auch nicht. So heißt es im Vorwort: "We do not (...) consider 'Europe' an unequivocal blessing, but we do seek to enrich British social work with some of the optimism and strength that we have found elsewhere, especially in social action, which EC programmes encourage" (S. xi).

4.4. HILL (Hg.), Social work and the European Community, 1991

Eindruck: Dieser Sammelband umfaßt elf Aufsätze von Autoren aus Großbritannien, Deutschland, Griechenland und Dänemark. Es behandelt sowohl sozialpolitische Fragen sowie Aspekte von Sozialpädagogik und Sozialarbeit.

Einige Arbeiten behandeln generelle Fragestellungen, andere diskutieren ein Problem unter Berücksichtigung der Verhältnisse in mehreren EU-Staaten, und wiederum andere haben nur ein Land als Gegenstand. Das Ergebnis ist ansprechend und lesenswert, zugleich aber heterogen und etwas inkohärent: Die europäische Dimension ist nicht überall gegeben, und in mehreren Fällen hätte ich einige Verweise auf andere Länder begrüßt. Dennoch muß man sich freuen,

⁷⁰ Diana ROBBINS, Rezension in *European Update* (University of East London, European Relations Office), Nr. 11 (1993), hier S. 11

⁷¹ Revenu minimum d'insertion, ein jetzt abgeschafftes Mindestlohn-Konzept. Das heutige Konzept heißt SMIG: Salaire minimum garanti

⁷² ROBBINS, ebda., S. 12

wenn ein so informatives Buch verlegt wird, denn es gibt über viele Themen Aufschluß, welche ansonsten schwer erkundbar sind.

Tatsächlich beschreiben sieben der elf Beiträge ihre Thematik in europäischer Perspektive, wenn darunter verstanden wird, daß sie eine größere Zahl der EU-Mitgliedsstaaten in ihre Diskussion mit einbeziehen. Wer an solchen Vergleichen interessiert ist, kommt viel zu oft zu kurz, wenn er sich der herkömmlichen Literatur zu bedienen hat: Vergleiche sind da oft sehr inkomplett, und nur Länder, deren Systeme und Praktiken typologisch auffallen, finden Berücksichtigung. Der Herausgeber hat das selber erkannt: "Systematic cross-national studies in the welfare field have been rare" (S. 17). Für den Praktiker muß das unbefriedigend sein, denn er darf sich keine Analogieschlüsse erlauben: Wer spanische Zustände kennt, hüte sich beispielsweise davor, aus diesem Wissen Schlußfolgerungen über Portugal zu ziehen !

Es ist ein optimistisches Buch, denn es wurde vor Dezember 1991 verlegt, also ehe die britische Regierung auf der Maastrichter Vertragskonferenz das "opt-out" aus der sozialen Dimension erreicht hat. Wie in meiner Einleitung ausgeführt, hatte die B.A.S.W. damals große Erwartungen und Hoffnungen an die Weiterentwicklung des Integrationsprozesses. Das Buch sei i.V.m. dem Interesse an der Verwirklichung des Binnenmarktes zum 01.01.93 entstanden, ihm sei das Prinzip zugrunde gelegt worden, möglichst viel empirische Materialien anbieten zu können (SS. 17-18). Jennifer Speirs sagt im abschließenden Kapitel: "The better we are able to accomplish [the amelioration of welfare provisions] in our communities, the better we shall be able to work fruitfully at a European level" (S. 205) und weist darauf hin, daß schottische Sozialarbeiter bereits seit Jahren einen wertvollen Erfahrungsaustausch mit skandinavischen Kollegen unternehmen.

Gliederung: Der Herausgeber, Malcolm Hill, gibt in seiner Einleitung "Approaching with caution: Social work and the European Community from a British perspective" (S.15-50) einen guten Überblick über die Entwicklung der europäischen Integration unter besonderer Berücksichtigung sozialer Belange. Er beklagt die Nichtverbindlichkeit des sozialen Kapitels im Maastrichter Unionsvertrag. Auf sieben Seiten faßt er die Kompetenzen und Programme der Gemeinschaften im Sozialbereich zusammen, und auf zehn Seiten charakterisiert er die Sozialstaatlichkeit der EU-Länder unter verschiedenen Gesichtspunkten: Die Rahmenbedingungen der Sozialarbeit / Sozialpädagogik, und danach ihre Arbeitsfelder. Der Aufsatz kann im Unterricht mit Vorteil benutzt werden, er ist enzyklopädisch und konzise, und die 174 Anmerkungen voll Information.

Der Beitrag von Richard Parry heißt "Welfare states in the European Community" (S. 51-64) und geht von einer pragmatisch-deskriptiven, eher als von einer idealistisch-präskriptiven Sozialstaatsdefinition aus: "Welfare states are those in which social policy has been incorporated into the predominant routines of state activity" (S. 51). Er untersucht die Entstehungsgeschichte der staatlichen Sozialsysteme, um danach auf ihre unterschiedlichen Anteile an

Bruttosozialprodukt und Staatshaushalt einzugehen. Wirtschaftliche und politische Faktoren werden behandelt und "perspectives for the 1990s" aufgezeigt. Er hofft, daß die Staaten gemeinsam bessere Wege finden werden, diese Schwierigkeiten zu überwinden.

Der Deutsche Walter Lorenz (Cork) stellt Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der sozialen Praxis dar (S. 65-79). Merkmale des Vergleichs sind u.a. historische Traditionen, Dezentralisierung, gesetzmäßige Vorgaben, Sozialarbeiter als Staatsdiener und der Eindruck der "Krise des Sozialstaats" in jüngster Zeit. Ebenfalls die Ausbildungen und Berufsfelder werden diskutiert. Der Tenor ist, daß die Profession auch in den einzelnen Mitgliedstaaten von Heterogenität geprägt und dies mit der Natur ihrer Arbeit aufs engste verknüpft sei: "Everything that can be said about social work remains relative: to political, social and legal conditions; to the concepts developed in allied disciplines; to changing users of social services. Social workers will have to learn to live with more of that relativity as cultural, ethnic, legal and political norms interact ever more across Europe. The position of a profession placed socially and politically on the boundaries between so many divisions should make it eminently capable of conceptualising and assisting in these further frontier crossings faced by the people of Europe." (S. 78)

Hans-Jochen Brauns und David Kramer beschreiben "Social work education and professional development" (S. 80-99). Die einzige Anmerkung zeigt, daß sie im wesentlichen eine 21-Länder-Studie, "Social work education in Europe", zusammengefaßt haben, welche sie im Jahre 1986 im Auftrag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge geschrieben haben. In dem Beitrag für *Social work and the European Community* haben sie sich dann auf die EG-Staaten beschränkt. Die Ausbildungen und Berufszulassungen werden anhand des Grads ihrer Spezialisierung; der Zahl und des rechtlichen Status der mit der Ausbildung beauftragten Hochschulen; dem Status der Abschlüsse innerhalb der jeweiligen Bildungssysteme; der Abschlüsse und Berufsbezeichnungen; der (nicht universell vorhandenen) Möglichkeit, innerhalb der Disziplin Aufbau- und Promotionsstudien abzulegen; der Studierendenzahlen und der Zulassungsbestimmungen verglichen. Aktuelle Tendenzen sehen die Autoren in einer Europäisierung, die die frühere Amerikanisierung zu ersetzen scheint (S. 93-94). Andere Tendenzen seien Akademisierung, Professionalisierung und Säkularisierung (S. 98). Als Ergänzung zu diesem Text kann wegen ihrer Vollständigkeit COCOZZA 1989 gesehen werden.

"Community development in Europe" ist der Titel des Beitrags von Charlie McConnell (S. 100-114). Seinen Ausgangspunkt nimmt der Autor in einem Forschungsprojekt der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions aus dem Jahre 1990, die lokale soziale Netze untersuchte, mit dem Ziel, nachzuweisen "the factors which influence the ability of people to cope with and to respond actively to changing social and economic conditions" (S. 100). McConnell stellt eine Resolution des Europarats von 1989 vor und

resümiert die nationalen Maßnahmen, die jeweils in Portugal, Spanien, den Niederlanden, Irland und Großbritannien ergriffen werden. Zuletzt werden Formen der europäischen Zusammenarbeit angesprochen. Er zieht den Schluß, daß Arbeit für die Lokalgemeinschaften neben der sozialen eine wichtige demokratisierende Funktion habe und daher unerlässlich sei, "if we are to create a democratic, participatory base and more sensitive and effective institutions of government - local, national and European" (S. 113).

Dasselbe Thema behandelt Peter Stavropoulos im spezifischen Kontext der ländlichen Gegenden Griechenlands (S. 115-128), dessen Fazit ist, daß Selbsthilfe-Gruppen in Griechenland bereits nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet wurden, die Entwicklung aber vom Eintritt des Landes in die EG erheblich beschleunigt worden sei (S. 127). Hiermit startet auch ein Teil des Bandes, der von eher speziellen case-studies geprägt ist: Es geht hier nicht um den europäischen Kontext, sondern eher um den exemplarisch-didaktischen Charakter des jeweiligen Problems. Jacob Vedel-Petersen legt dar, welche Leistungen und Angebote Dänemark seinen Familien mit Kleinkindern bietet (S. 129-141). Der Autor betont, daß sein Beitrag in vielerlei Hinsicht auch als Einstieg in die Praxis der anderen skandinavischen Länder dienen könne (S. 129). Das Angebot wird systematisch beschrieben, und der Autor endet mit einer Zusammenfassung der jüngsten Entwicklungen. "There is a richness of ideas and initiatives in Denmark", stellt Vedel-Petersen einerseits fest (S. 140), andererseits aber ruft er in Erinnerung, daß alle Innovation sich innerhalb des institutionellen Rahmens des Sozialstaates vollziehen müsse, weshalb "radical changes either in the system or in philosophy" ausgeschlossen erscheinen (S. 141).

Eine etwas andere Sicht auf Kinderfamilien nehmen Helen Armstrong und Esther Saragah, deren "Responses to child abuse in the EC" (S. 142-161) in knapper, systematischer Form sehr präzise typisierend darstellen, welchen rechtlichen Status ein gemeldeter Mißbrauchs-/Mißhandlungsfall in den einzelnen Ländern hat, welche Dienste aktiv werden, welche Behandlung angeboten wird und welche die rechtlichen Folgen sind. Zum Beispiel lernen wir, daß in Niederlanden zum Schutz der Kinder fast nie ein Strafprozeß eingeleitet wird. Auch wenn nicht alle EG-Länder berücksichtigt werden, so bietet der kurze Aufsatz jedoch einen sehr weiten Umblick durch die Gemeinschaft. Es ist für Praktiker sowie für Theoretiker bestimmt lehrreich zu sehen, daß dasselbe Problem in verschiedenen Kulturen so fundamental verschieden gehandhabt werden kann.

Ähnliche Einblicke bieten Hans-Joachim Trapp und Christian von Wolffersdorff nichtdeutschen Lesern in ihrem Beitrag "Astride the frontiers" über Jugendhilfe und Jugendgerichtsbarkeit in Deutschland (162-177). Sie erzählen, wie der Jugendstrafvollzug um eine pädagogische Dimension erweitert wurde, und zeigen die Rolle von Jugendarbeitern in Verbindung mit jugendlicher Delinquenz. Aufgrund der neuesten Entwicklungen wagen die Autoren die Überlegung, ob Nichtintervention nicht besser als alternative Maßnahmen sei (S. 175).

Robert A. B. Leaper vergleicht, welche sozialen Diensten älteren Menschen in Belgien, Frankreich, Deutschland und Irland zur Verfügung stehen (S. 178-197), wobei er die größte ethische und methodische Frage nicht eindeutig beantwortet vorfindet: "Whether to treat chronologically older people as a separate group requiring specific and distinct provision (...) or whether to emphasise solidarity, dealing with all citizens according to their individual needs and obligations, treating chronological age as an indication of likely need and capacity but eschewing any separate categorisation of 'the elderly' in society" (S. 193). Das Buch schließt mit einem Essay "European cooperation in social work: A Scottish view" von Jennifer Speirs (S. 198-205). Die Autorin nennt bereits existierende Formen des Austauschs und der Zusammenarbeit. "Fundamentally, cooperation means letting go of any assumption that 'we always know best' what the solutions are to problems (...) (S. 203), und sie hofft auf eine noch größere Entfaltung solcher Aktivitäten in Zukunft, damit auch die soziale Arbeit dadurch verbessert werden könne, daß man von Kollegen aus anderen EG-Ländern lerne.

Bewertung: Die Texte dieses Sammelbandes sind alle relativ kurz und sehr überschaulich und leicht zugänglich. Sie werden auch meistens von Tabellen bzw. Abbildungen begleitet. Jedoch entsteht der Eindruck, daß der redaktionelle rote Faden fehlt: Beiträge über verschiedene Problemstellungen und Arbeitsfelder wechseln einander in einer schwer nachvollziehbaren Reihenfolge ab. Eine konzeptuelle Schwäche erscheint auch die Tatsache, daß es sowohl echte transnationale Vergleiche wie auch hochspezielle Beiträge über einzelne Länder gibt. Sicherlich ist jeder Text in diesem Buch lesenswert, doch vieles, was uns mitgeteilt wird, ist miteinander thematisch sowie geographisch so weit verstreut, daß kein Vergleich möglich ist.

4.5. LORENZ, Social work in a changing Europe, 1994

Konzept: Dieser Band beschreibt konkrete Arbeitsfelder der Sozialpädagogik und Sozialarbeit.

Es ist eine große Herausforderung, umfassende Darstellungen in der vergleichenden Sozialarbeitswissenschaft zu schreiben. Sie werden zwar benötigt, doch die Aufgabe nimmt den Autor sehr in Anspruch: Zunächst muß er wählen, ob seine Untersuchung sich - syn-national - als eine Auflistung von Länderrubriken gliedern soll, oder will er die schwierigere (aber hermeneutisch sehr spannende) Form einer Typologie wählen, indem er - dia-national - seine Darstellung nach Problemkreisen und einzelnen Phänomenen einteilt. Walter Lorenz hat sich für die dia-nationale Form entschieden.

Oft wird diese Form eher zur reinen Diskussion, während der syn-nationalen in der Regel mehr Fakten anhaften. Lorenz' Buch ist jedoch eine Ausnahme. Man braucht sich nicht zu wundern, denn der Autor ist ein Spezialist auf den Gebieten

der beiden ältesten Sozialstaaten in der EU - die gleichzeitig die zwei Haupttypen von Sozialstaatlichkeit in Europa darstellen: Der Deutsche emigrierte 1971 nach Großbritannien, er ist z.Z. (1994) Lecturer an der Universität Cork in der irischen Republik. Er hat in den letzten Jahren bereits Veröffentlichungen zur vergleichenden Sozialarbeitswissenschaft erbracht, doch dieses Buch ist wohl die umfassendste.

Die zweite Wahl steht zwischen ideellen und materiellen Beschreibungskriterien. Insgesamt tendiert das Werk zu den ideellen, doch weil es immer solide Hintergrundinformationen einbringt, bleibt es nicht bei der reinen Diskussion: Die Darstellung wird durch eine klassische humanistische Beweiserhebung unterstützt.

Gliederung: Das erste der insgesamt acht Kapitel befaßt sich mit den Typen von Sozial-/Wohlfahrtsstaaten (S. 15-39). Dabei kommen die Unterschiede der verschiedenen Wohlfahrtsideologien sehr gut zum Tragen, während strukturelle Aspekte unterrepräsentiert sind. Es gibt keinen Abschnitt zum Bismarck/Beveridge-Gefälle, was sonst fast in jeder Darstellung dieser Art erscheint. Dagegen hat Lorenz eine neue Perspektive angelegt, die sehr löblich und pionierartig erscheint: Er beschreibt zunächst Typen in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten und orientiert seine Beispiele v.a. um die Frage Paternalismus/Partizipation und den Grad der Intervention in marktwirtschaftliche Abläufe. Das neue ist, daß er darauf die Art von Sozialstaatlichkeit beschreibt, die bis vor kurzem in den kommunistischen Staaten in Ost- und Zentraleuropa existiert hat. Sie ist z.T. schon nur in Relikten da, bleibt aber ein wichtiger Faktor in der Entwicklung dieser Staaten.

Ein Kapitel befaßt sich mit der Sozialstaats-Ideologie in ihrer reinsten Form (S. 40-58). Lorenz beschreibt drei Hauptströmungen: eine christliche, eine sozialistische und eine feministische, wobei man ahnt, daß die dritte nur eine Nebenerscheinung - d.h. kein Haupttypus - sein kann. Das Kapitel bezieht sich auch kurz auf die famöse Professionalisierungsdebatte, die im Vereinigten Königreich eine bald hundertjährige Tradition hat (!). Unter dem Titel "Social work, fascism and democratic reconstruction" (S. 59-80) wird die Geschichte der Sozialarbeit seit den 20er Jahren nach ähnlichen Prinzipien aufgeführt, jedoch eher anhand des politischen Geschehens. Brauchen wir solche Rückblicke? Lorenz's Antwort ist Ja, denn "as the political consensus over the welfare state and its collective solidarity is under threat in the 1990s, social work could easily become once more the unwitting instrument of a political programme" (S. 80). Das heißt nicht, daß die Sozialarbeiter faschismusanfällig wären, sondern vielmehr, daß erkannt werden muß, wie die Geschichte Beweise für die Instrumentalisierung der Sozialarbeit zu ihr fremden politischen Zwecken liefert.

Ein Kapitel behandelt Wechselwirkungen zwischen Sozialarbeit und Sozialwissenschaften (S. 81-104), wobei ersichtlich wird, daß die Abhängigkeit gewiß nicht nur in eine Richtung geht. Psychologie, Sozialpädagogik und verschiedene Arbeitsansätze in der Sozialpädagogik werden besprochen. Lorenz

stellt fest, daß "Diskurse" ein Phänomen unserer Zeit sei (S. 81) und bindet seine Argumentation somit auch in die kulturtheoretische Debatte zum Postmodernismus implizit ein. Die (unterschiedlich herzlichen) Beziehungen zwischen Sozialarbeit und sozialen Bewegungen (darunter Bürgerinitiativen, Klientengruppen, u.a.) werden ebenfalls dargestellt (S. 105-127). Die Paternalismus-Frage wird dadurch wieder thematisiert, unter den Problemstellungen der Stadtteilarbeit, Ehrenamtlichkeit, Feminismus, Privatisierung und dem Neuaufbau in Ost- und Zentraleuropa.

Multikulturalismus ist zweifellos ein großes Thema. Lorenz gelingt es, dieses Thema kurz zu diskutieren (S. 128-142), da er zwei wesentliche Problemkreise erkannt hat: Zum einen die Frage, ob Multikulturalismus und nationale Solidarität vereinbar seien, zum anderen die Frage, wie der Sozialstaat multikultureller gemacht werden könne, nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der interkulturellen Erziehung. Alles Themen, die in Deutschland genau so "in" sind wie in Großbritannien. Logischerweise gibt es im Anschluß daran ein Kapitel über Antirassismus (S. 143-168). Lorenz beschreibt die konkreten Probleme - Asylpolitik, Arbeitsmigration, rassistische Gewalttaten und einige bis jetzt ergriffene Gegenmaßnahmen - und kommt dadurch zu einer Reihe von theoretischen Fragestellungen: Wie soll der Sozialstaat möglichst antirassistisch werden? Wie soll er mit rassistischen Gewalttätern umgehen? Die Diskussion wird hier sehr Deutschland-bezogen, und der Einbeziehung von Denkern wie Adorno wird die Diskussion sehr stark erziehungswissenschaftlich. Mir scheint dieses Kapitel die Praktiker am meisten interessieren zu müssen. Zudem ist es sprachlich auch recht einfach, und die Darstellung wirkt sehr klar und stringent. Das Buch endet mit einer Zusammenfassung und Ausblick (S. 169-183), sowie mit einer langen und sehr aktuellen Literaturliste (S. 184-199).

Bewertung: Das Werk *Social work in a changing Europe* befaßt sich insgesamt mehr mit ideellen als mit materiellen Aspekten der europäischen Wohlfahrtsstaaten. Deshalb ist es für die Hochschule sehr geeignet, freilich die Praxis kann kaum brauchbare Informationen daraus ziehen. Es ist ein sehr schönes theoretisches Werk, mit der genannten Beschränkung auf das Heuristisch-Akademische jedoch, und mit einer weiteren Beschränkung: Die di-nationale Sicht erlaubt nicht, Schlüsse über Verhältnisse in den einzelnen Ländern zu ziehen, sie sind eben nur erwähnt, sofern sie für die Typologie interessant sind, d.h. wenn sie durch Extremverhältnisse herausragen.

Das Buch ist nicht nur eine Standortbestimmung desjenigen Europa, in dem z.Z. die Sozialarbeit sich dem Integrationsprozeß anzupassen hat, sondern es ist ein Stück Zeitgeschichte und in gewisser Hinsicht eine Typologie der Sozialarbeit und ihrer Theorie. Der Autor schenkt kulturellen und historischen Hintergründen viel Interesse und weist zu Recht in seinem Vorwort (S. x) darauf hin: "I have come to realise that we cannot get to the essence of social work by abstracting from its historical origins and contextual ties and that we have to understand

social work, the many different versions of social work, as intrinsically historical processes."

Ein sinnvoller Diskurs über das Wesen der Sozialarbeit müsse mit seinen Worten auch ein Stück Vergangenheitsbewältigung sein, sagt er auf Deutsch und erklärt diesen ureigenen Germanismus gleich seinem anglophonen Publikum. Denn Walter Lorenz ist ein wahrer Grenzgänger der Sozialarbeitstheorie. Er vermittelt zwischen zwei Kulturen der Sozialarbeit - und zwar derjenigen zwei Länder, in denen die moderne Sozialarbeit im 19. Jh. ihren Ursprung nahm, Deutschland und Großbritannien - und das hier besprochene Buch ist ein sehr ansprechendes Beispiel dafür.

4.6. Martin HOWE, Maastricht and social Europe, 1993

Beschreibung: Diese kleine, 34 Seiten umfassende, Buchveröffentlichung sei allen empfohlen, die die Position der "opt-out"-Befürworterseite kennen möchten.⁷³ Es ist eine pamphletartige Schrift, die bewußt-parteiisch Stellung bezieht, die aber gleichzeitig von einem hohen Niveau der Argumentation und Dokumentation gekennzeichnet ist. Der Autor ist ein konservativer Londoner Anwalt (Spezialist für Kartell- und EU-Recht), dessen Veröffentlichungsliste aus den letzten Jahren bereits andere Titel zu Fragen aus diesem Problemkreis umfaßt.

Die hier besprochene Publikation stellt in einer methodisch einwandfreien, im besten britischen Sinne fairen Art Meinungen vor, die in weiten Kreisen der konservativen "Eurosceptics" vertreten sind. Martin Howe beansprucht, Sprechrohr der Londoner "City", d.h. im wesentlichen der Banken-, Versicherungs- und Großhandelsgewerbe, zu sein, und *Maastricht and social Europe* wurde von einer Initiative verlegt, die sich "City Of London Concern Over Maastricht" - kurz: COLCOM - nennt. Von deren Größe oder Einfluß wird nichts mitgeteilt, jedoch wurde das Vorwort von einem konservativen Politiker, Sir John Nott verfaßt. Das Buch zeichnet sich durch einen knappen Anmerkungsapparat, gute thesenartige Zusammenfassung, einen Anhang mit Auszügen aus dem EWG-Vertrag und dem Sozialprotokoll, sowie durch eine klare Gliederung aus. Es ist mehr als nur eine Kampfschrift. Der Leser muß zwar die dahinterstehende Bekehrungsabsicht vor Augen halten, dann aber kann das Buch mehr als nur ein Pamphlet sein.

Gliederung: Das erste Kapitel resümiert die Entwicklung der EG-Gesetzgebung mit sozialem Bezug, die der Autor in einem historischen Kausalzusammenhang sieht und interpretiert. Die Bemühungen, den Arbeitnehmern mehr Rechte zu geben, versteht Howe als eine logische Folge der (1993) gegenwärtigen "Eurosklrose". Bestensfalls werde der Arbeitgeber die zusätzlichen Lasten dadurch ausgleichen, daß er Löhne und Gehälter um den Gegenwert von Zulagen,

⁷³ Zum "opt-out" siehe im übrigen den Beitrag von Jacob KORNBECK im vorliegenden Sammelband

Ferien, Sozialbeiträgen u.a. Nebenkosten kürzt. In diesem Szenario sei Sozialdumping eine natürliche Reaktion der Marktkräfte - ein legitimes Sich-zu-wehr-setzen des Kapitals. Dagegen einzuschreiten erscheint Herrn Howe "pervers". Die Kontroverse um das Hoover-Werk, das aus Frankreich nach Großbritannien verlegt wurde, und die Proteste der französischen Regierung gegen den vermeintlichen britischen "Sozialdumping" seien die Symptome eines "handicap thy neighbour"-Denkens, wie Howe sich in polemischer Anlehnung an das Alte Testament ausdrückt. Langfristig werde dieses Denken alle Beteiligten verarmen.

Der Streit um das Lyoner Werk der Firma Hoover ist für Martin Howe der beste Beweis, daß die EU-Partner bemüht seien, die Befreiungen, die das Vereinigte Königreich mit seinem "opt-out" erreicht hat, auf politischem Wege auszuhöhlen. Im zweiten Kapitel wird diese Hypothese näher entwickelt. Der Autor fürchtet eine Anti-Sozialdumping-Koalition, die in den EU-Organen versuchen werde, den britischen Sonderstatus de facto wertlos zu machen. Geeignete Instrumente einer solchen Politik wären Richtlinien, die mit einfachem Mehrheitsbeschluß verabschiedet werden können, sowie Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in Luxemburg. Bekanntlich geht die Auslegungskompetenz des EuGH sehr weit, und die Richter sind in Fragen über Arbeitnehmerrechte, Frauengleichstellung u.ä. eher als progressiv einzustufen (auch deutsche Politiker wie Helmut Kohl haben mitunter Schwierigkeiten, EuGH-Entscheidungen stillschweigend zu akzeptieren). Vor diesem Hintergrund - der faktischen rechtssetzenden Rolle des EuGH und der relativ sozialen Einstellung der EuGH-Richter - muß man Martin Howe in seinen Befürchtungen nur unterstützen. Es ist aber eine Ironie des Schicksals, daß ausgerechnet ein englischer Anwalt, dessen eigenes Recht maßgeblich auf einer starken, aktiven, rechtsetzenden Justiz baut, solche Eigenschaften und Prärogativen beim EuGH bedauert.

Im Kapitel 3 drückt Howe die Vermutung aus, daß das "opt-out" einem neoklassischen Liberalen gar nicht genügen könne. Denn der Maastrichter Vertrag gebe potentiell den EU-Partnern die Instrumente, um später eine Kurskorrektur des Vereinigten Königreiches herbeizuzwingen. Bereits der EWG-Vertrag und die 1986er Europäische Einheitsakte seien effektivvoll zu ähnlichen Zwecken genutzt worden. Nicht zuletzt die berühmte "Generalklausel" im Artikel 100 a EWG-Vertrag (Einstimmigkeitsprinzip bei Abstimmungen über Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktprogramms) interpretiert er - zu recht - als einen Beleg für seine These. Auch ich vermute, daß Großbritannien unter Druck stehen wird, um sich der EU anzupassen.

Im Kapitel 4 wird dieser Gedankengang weiterentfaltet, indem eine besondere Quelle des EU-Rechts, das "acquis communautaire" (das "gemeinschaftlich Erreichte", d.h. die zum jeweiligen Zeitpunkt geltende EU-Praxis), ebenfalls als ein Mittel nennt, durch die bereits oft Gleichschaltung erreicht wurde. Somit entwickelt die Schrift sich zu einer Gebrauchsanweisung für Super-Europäer, die

alles uniformisieren möchten: Howe liefert das Manual, wie seine Gegner gegen ihn und seinesgleichen vorgehen könnten, um das "opt-out" de facto außer Kraft zu setzen, indem man es zur Freude konservativer Wähler weiterhin de jure gelten ließe.

Der Begriff Subsidiarität ist den Briten recht fremd. Ihr Sozialstaat, wie ihre Staatlichkeit überhaupt, baute immer auf Zentralismus und vermutete im Zentralstaat auch einen Garanten der Gleichheit, der einheitlichen Qualität der Leistungen und der nationalen Solidarität ganz allgemein. Waren regionalistische und separatistische Tendenzen schon immer latent vorhanden, so wird seit den letzten Jahren verstärkt davon gesprochen, exekutive und legislative Kompetenzen an regionale Hoheitsträger zu delegieren - wobei Margaret Thatcher fast ausnahmslos das Gegenteil getan hat.⁷⁴ Man spricht mitunter von "the liquidation of the Westminster state". Vor diesem aktuellen britischen Hintergrund setzt Howe sich in Kapitel 5 mit dem Subsidiaritätsprinzip auseinander.

Kapitel 6 und 7 diskutieren weitere rechtliche Implikationen der im "opt-out" gefundenen Lösung. Das Verdikt des Autors ist auch dort negativ: "A sandcastle on the beach"! Als logische Fortsetzung wird in Kapitel 8 vorgestellt, wie "an effective opt-out (...) could be devised". Dabei kommt auch ein ausgeprägter Zweckopportunismus zum Vorschein: Weder explizit, noch implizit spricht Martin Howe nur ein einziges mal von einem EU-Austritt. Vielmehr wünscht er für Großbritannien ein "Europe à la carte" (nicht seine Worte), in dem man nur nimmt, was einem nützt. Die oft beschworene "variable Geometrie" eines "Europa der zwei Geschwindigkeiten" soll für ihn unterschiedliche soziale Rechte und Pflichten kennen.

Fazit: Setzt man diesen Gedankengang fort, so muß Großbritannien gleichzeitig bestrebt sein, selbst das "opt-out" zu haben und zu verhindern, daß die EU-Partner ebenfalls aus dem Sozialprotokoll aussteigen: Denn dann wäre der britische Standortvorteil - der ausschließlich relativ ist - nivelliert. John Majors Bekundung, er wünsche britische Zustände in der ganzen EU damit alle prosperieren können, ist deswegen wenig Glauben zu schenken.⁷⁵ Howe ist kein Mann leerer Rhetorik, er versucht niemand zu beschwichtigen: "The thinking behind seeking a social 'opt-out' at Maastricht was fundamentally on the right lines, since the impetus behind the building of the 'Social Europe' is so strong that it is unrealistic that the UK can halt the process in the immediate future" (S. 26), doch dagegen gebe es die Interessen der Hochlohnländer: "The attitude of trying to make all European industry equally uncompetitive" werde längerfristig "the road to economic ruin for this country and for Europe as a whole" bereiten (S. 28).

⁷⁴ Vgl. JOHNSON 1990, Kapitel 8.

⁷⁵ Spiegel-Gespräch. "Wir bestimmen Europas Kurs". Premierminister John Major über Britanniens Politik, den Balkankonflikt und die deutschen. In: *Der Spiegel* 17/1994, S. 24-28

Diese Buch kann mit großem Gewinn auch - oder gerade - von Anhängern des "sozialen Europas" gelesen werden. Es ist gut strukturiert, gut durchdacht und gut dokumentiert. Als Zeugnis von Staatsraison und arbeitgeberorientiertem wirtschaftspolitischen Denken kann es kontinentalen Lesern einen lehrreichen Einstieg in das Denken der britischen "New Right" bieten, und es ist ein überaus lesenswürdiges Buch.

5. Schematische Zusammenfassung

Eine knappe Charakteristik läßt sich aus den vorausgegangenen Einzelrezensionen wie folgt in schematischer Form machen. Einbezogen wurden ebenfalls die übrigen in der Übersicht (s.o. 2.2.-2.3.) mitgeteilten Titel. Im untenstehenden Schema sind die Titel nach Gegenstand, analytischer Orientierung und Textgattung charakterisiert. Während die zwei ersten Kategorien so gehandhabt worden sind wie auch vorher in dieser Rezension, so tritt hier der Begriff Textgattung erstmals auf. Er beansprucht keine Vollständigkeit, sondern eher eine etwaige Zuordnung: Natürlich gibt es weder ausschließlich wissenschaftliche, noch ausschließlich politische Texte.

Titel	Gegenstand	National, syn- oder dia-national	Textgattung
BALDWIN 1990	Sozialpolitik	National	Wiss.
BETTEN (Hg.) 1991	Sozialpolitik	Einzelne Beiträge sind syn- oder dianat.	Wiss.
CANNAN/ BERRY/ LYONS 1993	Sozialpolitik, pädagogik, -arbeit -	Dianational	Wiss.
CECCHINI 1990	Sozialpolitik	Dianational	Vorwieg. politisch
COCHRANE/ CLARKE 1993	Sozialpolitik, -pädagogik, -arbeit	Vorwiegend synnat.	Wiss.
COCOZZA 1989	Sozialpädagogik und -arbeit	Synnational	Wiss.
<i>Comparative</i>	Sozialpolitik, -pädagogik	Synnational	Wiss.

<i>tables</i>	und -arbeit		
CULPITT 1992	Sozialpolitik, -pädagogik, -arbeit	Dianational	Wiss.
DEAKIN 1987	Sozialpolitik	Dianational	Wiss.
ESPING- ANDERSEN 1990	Sozialpolitik	Synnational	Wiss.
GINSBURG 1992	Sozialpolitik	Dia- sowie synnational	Wiss. /politisch
GOLD 1994	Sozialpädagogik und -arbeit	Synnational	Wiss.
HOKENSTAD (u.a.) (Hgg.) 1992	Sozialpädagogik und -arbeit	Dia- (z.T. syn-) national	Wiss.
HILL (Hg.) 1991	Sozialpolitik, -pädagogik, -arbeit	Einzelne Beiträge syn- oder dianational	Wiss.
HOWE 1993	Sozialpolitik	Behandelt ein nationa- les Thema mit Implika- tionen für die Union	Politisch (formal wiss.)
I.L.O. (Hgg.) 1989	Sozialpolitik	Vorwiegend dianat.	Wiss.
JACQUEMIN/ WRIGHT 1993	Sozialpolitik	Dianational	Wiss.
JALLADE (Hg.) 1988	Sozialpolitik	Einzelne Beiträge syn- oder dianat.	Wiss.
JOHNSON 1981	Sozialpolitik, -pädagogik und -arbeit	Syn- und dianational	Wiss.
JOHNSON 1991	Sozialpolitik	Dianational	Wiss.
JONES (C.) (Hg.) 1993	Sozialpolitik, -pädagogik und -arbeit	Vorwiegend synnat.	Wiss.
JONES (H.) 1994	Sozialpädagogik und -arbeit	Syn- und dianat.	Wiss.

LE GRAND/ BARTLETT (Hgg.) 1993	Sozialpolitik	Syn- und dianat.	Wiss.
LONEY (u.a.) (Hgg.) 1992	Sozialpolitik, -pädagogik und -arbeit	National	Wiss. (einige politische Beiträge)
LORENZ 1994	Sozialpädagogik und -arbeit	Dianational	Wiss.
McCARTHY (u.a.) (Hgg.) 1992	Sozialpädagogik und -arbeit	Synnational	Wiss.
MEEHAN 1993	Sozialpolitik (Implikationen für die soziale Praxis)	Dianational	Wiss.
<i>MISSOC Info</i>	Sozialpolitik, -pädagogik und -arbeit	Synnational	Wiss.
MISSOC-Jahrbuch	Sozialpolitik, -pädagogik und -arbeit	Synnational	Wiss.
MUNDAY (Hg.) 1989	Sozialpädagogik und -arbeit	Synnational	Wiss.
<i>Options for the Union</i> , 1994	Sozialpolitik	Ausschließl. dia-nat.	Wiss. (z.T. pol.)
<i>Social security</i> 1992	Sozialpolitik	Synnational	Wiss.
<i>Soziales Europa</i>	Sozialpolitik, -pädagogik und -arbeit	Vorwiegend dianational	Wiss.
SPRINGER 1992	Sozialpolitik	Dianational	Wiss.
TURNER 1993	Sozialpolitik	Dianational	Wiss.
TWIGG (Hg.) 1993	Sozialpolitik, -pädagogik und -arbeit	Vorwiegend synnat.	Wiss.

TWINE 1994	Sozialpolitik	Dianational	Wiss.
VAN STEENBERGEN 1994	Sozialpolitik	Dianational	Wiss.
WEDDERBURN 1990	Sozialpolitik	National / dianational	Wiss.
WEDDERBURN 1991	Sozialpolitik	National /dianational	Wiss.