



Das europäische Sozialmodell und die verschiedenen nationalen Wohlfahrtsmodelle

Urheberin: Julia Bartz

1. Themenwahl und Vorgehensweise
2. Das europäische Sozialmodell und die verschiedenen nationalen Wohlfahrtsmodelle
 - 2.1. Begriffsklärung
 - 2.1.1. Europäisches Sozialmodell
 - 2.1.2. Sozialpolitik
 - 2.2. Rechtsgrundlagen
 - 2.2.1. Sozialpolitische Kompetenzen der Nationalstaaten
 - 2.2.2. Einfluss des Gemeinschaftsrecht auf die Sozialpolitik
 - 2.3. Die europäischen Sozialmodelle
 - 2.3.1 Besonderheiten europäischen Sozialpolitik im Vergleich mit USA und Japan
 - 2.3.2. Die vier Typen des europäischen Sozialmodells
 - 2.3.3. Vergleich der Modelle
 - 2.3.4. Effizienz und Gerechtigkeit der Modelle
 - 2.4. Die Offene Methode der Koordinierung
3. Zusammenfassung und Ausblick
4. Literaturverzeichnis

1. Themenwahl und Vorgehensweise

In kaum einem Politikfeld ist die europäische Harmonisierung der nationalen Politiken so schwach ausgestaltet wie im Bereich der Sozialpolitik.¹ Der Prozess der europäischen Einigung begann mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl („Montanunion“) 1952. Es folgten einige Jahre später die Europäische Atomgemeinschaft („Euratom“) sowie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). In der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) erweiterten die inzwischen zwölf Staaten die Politikbereiche der EWG und begründeten die Europäische Politische Zusammenarbeit in der Außenpolitik (später Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik GASP). 1992 wurde im Vertrag von Maastricht die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) festgelegt und die Europäische Union begründet. Die Grundlagen der EU gemäß Art. 1 Abs. 3 EU entsprechen der „drei Säulen“ der EU; die geänderten Europäischen Gemeinschaften, (erste Säule), die GASP (zweite Säule) und die ZBJI (dritte Säule). Bereits hier wird deutlich, dass die Europäische Union ihr Hauptaugenmerk nicht auf die Sozialpolitik legt. Dennoch ist häufig vom „europäischen Sozialmodell“ die Rede. Es stellt sich die Frage, was denn eigentlich das europäische Sozialmodell ausmacht, und inwiefern sich jenes neben den vielen nationalen Wohlfahrtsmodellen abzeichnet.

Nach einer Begriffsklärung des in der aktuellen Diskussion häufig genannten „europäischen Sozialmodells“ wird auf die rechtlichen Grundlagen der europäischen Sozialpolitik beziehungsweise der Sozialpolitik in Europa eingegangen werden.

Es folgt die Einteilung der nationalen Sozialsysteme in vier Typen und ein Vergleich der diesen auch nach den Kriterien der Effizienz und Gerechtigkeit.

¹ Vgl. Kern, Kristine (u.a.): Konvergenz der Sozialpolitik in Europa? S. 293 In: Schmid, Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Berlin, 2004

2. Das europäische Sozialmodell und die verschiedenen nationalen Wohlfahrtsmodelle

In der aktuellen Diskussion über Europäisierung und Sozialpolitik ist der Begriff des „europäischen Sozialmodells“ zum stehenden Ausdruck geworden. Die Sozialpolitik wird in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union jedoch größtenteils durch die Nationalstaaten gelenkt. Deshalb bedarf es einer Klärung der Begrifflichkeiten.

2.1. Begriffsklärung

Neben einer Begriffsklärung des Ausdrucks „europäisches Sozialmodell“ ist auch die Absteckung des Begriffs „Sozialpolitik“ interessant.

2.1.1. Europäisches Sozialmodell

Der Ausdruck „europäisches Sozialmodell“ ist in den letzten Jahrzehnten so häufig von den europäischen Institutionen und Regierungschefs verwendet worden, dass er inzwischen in die offizielle Regierungssprache eingegangen ist.² Jacques Delors, seinerzeit Kommissionspräsident sprach erstmals Mitte der 90er Jahre vom „Europäischen Sozialmodell“ um „das herauszuheben was die EU- Europäer über alle Unterschiede hinweg einer europäischen Identität längerfristig zugrunde legen könnten.“³ Bezüglich einer eindeutigen Definition des Begriffs „Europäisches Sozialmodell“ herrscht jedoch bisher keine Übereinkunft.

Hartmut Kaelble unterscheidet drei verschiedene Ansätze, mit denen aktuell vom europäischen Sozialmodell gesprochen wird. Zuerst nennt er die sehr weite Definition der gesellschaftlichen Besonderheiten in Europa, den einzigartigen Weg der europäischen Nationen in die Moderne und die gesellschaftliche Pfadabhängigkeit Europas.⁴ Er führt ebenfalls eine engeren Definition an, die sich auf die Besonderheiten der europäischen Beschäftigungs- und sozialen Sicherungspolitik bezieht. Die engste Definition, die sich ganz auf die Besonderheiten des europäischen Wohlfahrtsstaats beschränkt,⁵ wobei auch hier in der Regel die nationalen Wohlfahrtsmodelle angesprochen sind, obwohl die Politik der europäischen Union ebenfalls von Bedeutung ist.⁶

2.1.2. Sozialpolitik

Sozialpolitik im engeren Sinne bezeichnet *„die institutionellen, prozessualen und entscheidungsinhaltlichen Dimensionen der gesamtgesellschaftlich verbindlichen Regelung der sozialen Sicherheit (vor allem des Schutzes vor materieller Not, der Sicherung gegen Wechselfälle des Lebens und der Bekämpfung krasser Ungleichheit) durch Staat, Verbände, Betriebe, Familien und Eigenvorsorge. Zur Sozialpolitik im weiteren Sinne zählen zusätzlich die Gestaltung der Arbeitsordnung, mitunter auch die Beschäftigungspolitik und das Bildungswesen.“*⁷

Entstanden ist der Sozialstaat ursprünglich als „Instanz des sozialen Ausgleichs, der Hilfe für die Schwächeren und der gerechten Sorge für ihr menschenwürdiges Dasein“.⁸

² Kaelble, Hartmut: Das europäische Sozialmodell- eine historische Perspektive. S. 31 In: Schmid, Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Berlin, 2004

³ Zit. Nach Skuban, Ralph: Pflegesicherung in Europa. Sozialpolitik im Binnenmarkt. S. 204, Wiesbaden, 2004

⁴ Vgl. ebd. S. 204

⁵ Vgl. ebd. S. 14

⁶ Vgl. ebd. S. 32

⁷ Andersen, Uwe (u.a. Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. S. 578, Bonn, 2003

Im klassischen Sinne umfasst Sozialpolitik Gesundheit, Renten, Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Wohnen, Familie, Behinderte und Pflege.

2.2. Rechtsgrundlagen

Nach der Klärung der Begrifflichkeiten ist, stellt sich nun die Frage, wie die Sozialpolitik im Rahmen der Europäischen Union ausgestaltet wird. Zu dessen Klärung werden nun die rechtlichen Grundlagen der Sozialpolitik in der EU und den Mitgliedstaaten untersucht.

2.2.1. Sozialpolitische Kompetenzen der Nationalstaaten

Auch in der Gestaltung der Sozialpolitik unterliegen die europäischen Institutionen dem Prinzip der Subsidiarität. Die primäre Zuständigkeit liegt also weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Möglichkeiten in die Sozialpolitik der einzelnen Staaten einzugreifen hat die EU nur im Rahmen unterstützender Maßnahmen wie der Ergänzung oder der Förderung der Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten. Nur in wenigen Gebieten der Präventionspolitik verfügt die EU in diesem Rahmen über explizite Rechtssetzungskompetenzen. Die Gestaltung der Gesundheitssysteme liegt ausdrücklich bei den Mitgliedstaaten (Art. 152 Abs. 5 EGV) und umfasst „Art und Umfang der sozialen Sicherung im Falle von Pflegebedürftigkeit, die Organisation des Versorgungssystems einschließlich der institutionellen Gliederung und der Arbeitsteilung zwischen den Berufsgruppen sowie Entscheidungen über die Verteilung von Kompetenzen bei der Steuerung der Gesundheitssysteme“.⁹

Für diese klare Abgrenzung der Handlungsbefugnisse gibt es zwei hauptsächliche Gründe: Die in den einzelnen Mitgliedstaaten gewachsenen Strukturen und Traditionen sind zum Teil so verschieden wie die ökonomischen Entwicklungsniveaus, dass Harmonisierungs- und Europäisierungsbestreben in der Regel scheiterten. Die Auswirkungen der Gesundheitspolitik wie zum Beispiel Art und Umfang der sozialen Sicherung im Krankheitsfall haben nicht zu vernachlässigende Wirkungen auf den Staatshaushalt und Unternehmenskosten, beides entscheidende Faktoren im internationalen Standortwettbewerb. Ein weiterer Grund für das geringe Interesse der Mitgliedstaaten an einer gänzlichen Europäisierung der Sozialpolitik ist die Tatsache, dass die Sozialpolitik und die mit ihr verbundene Gewährung von Gütern eine Quelle der politischen Legitimation darstellt, auf die die Regierungen der Länder nur ungern verzichten wollen.¹⁰

⁸ Schulte, Bernd: Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union. S. 77. In: Schmid, Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Berlin, 2004

⁹ Gerlinger, Thomas (u.a.): Auf neuen Wegen zu neuen Zielen? S. 264. In: Schmid, Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Berlin, 2004

¹⁰ Vgl. ebd. S. 264 f.

2.2.2. Einfluss des Gemeinschaftsrecht auf die Sozialpolitik

Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration haben die Mitgliedstaaten immer mehr Souveränitätsrechte auf die supranationale Europäische Gemeinschaft übertragen. Während die Bereiche der Währungs- und Wirtschaftspolitik zu weiten Teilen vergemeinschaftet worden, nicht jedoch die Sozialpolitik. Diese wirtschaftliche Integration hatte jedoch auch Auswirkungen auf die europäische Sozialpolitik, die bis Anfang der 70er Jahre nicht als eigenständiger Politikbereich, sondern als Annex zur Wirtschaftspolitik entstanden ist.¹¹

Die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, Gegenstand der dritten und vierten EWG-Verordnung gehörte von Anfang an zu den Grundsätzen der EWG-Politik. Um einen weiteren Grundsatz, die Mobilität der Arbeitskräfte und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer durchzusetzen, gingen mit der schrittweisen Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte Gesetze zur Gewährleistung der Inländergleichbehandlung einher. In der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 der sogenannten Freizügigkeitsverordnung in Art. 7 Abs. 2 und in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in Art. 3 festgelegt, stellt sie nicht nur die Gleichbehandlung der sich im jeweiligen Land befindlichen Wanderarbeitnehmer bezogen auf Entlohnung, Arbeitsbedingungen und sozialen Schutz, sondern sichert auch die inländischen Arbeitnehmer vor einer Unterbietung im Bereich der Lohn- Arbeits- und Sozialstandards und einer dadurch möglichen Verdrängung vom Arbeitsmarkt.¹²

Der Grundsatz der Entgeltgleichheit für Männer und Frauen bei gleichwertiger Arbeit war ebenfalls von Anfang an in Art. 119 EWG- Vertrag verankert (heute Art. 141 EGV).¹³

In einer zweiten Phase europäischer Sozialpolitik ist es auf dem Gipfeltreffen in Paris 1972 zu einem Auftrag an die Staats- und Regierungschefs an die Kommission gekommen, bis 1974 ein erstes Sozialpolitisches Aktionsprogramm zu erstellen. Es sollte an die lange Tradition staatlicher sozialer Intervention anknüpfen. Der Ölchock von 1973 dämpfte jedoch das Wirtschaftswachstum und die anfängliche Euphorie bei der Ausführung des Programms. Dennoch fand seinerzeit europäische Arbeitsrechtgesetzgebung statt, die sich auf die Rechtsetzungskompetenz der Gemeinschaft zur Sicherstellung des Gemeinsamen Marktes stütze und ebenfalls die Verhinderung von Wettbewerbsvorteilen einzelner Mitgliedstaaten aufgrund geringer Arbeitsschutzstandards konzentrierte. Aber auch dem sozialpolitischen Anliegen, die soziale Lage der Arbeitnehmer zu verbessern wurde Rechnung getragen.

Anfang der 80er Jahre wurde dann das Erste Programm der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Armut eingeleitet und dabei die Abkehr von einer nur auf Erwerbstätige ausgerichteten Sozialpolitik eingeleitet.¹⁴

1989 wurde mit der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer die sozialpolitische Antwort auf die einheitliche Europäische Akte von 1987 und dem darin vorgelegten Binnenmarktprogramm gegeben. Die Gemeinschaftscharta ist aber weder rechtlich verbindlich, noch beruft sie sich auf die Menschenwürde (wie es etwa bei der Grundrechtecharta der Europäischen Union der Fall ist), sondern gab dem Recht auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer Priorität.¹⁵

Mit der Vertiefung der europäischen Einigung, insbesondere im Vertrag von Maastricht, der die Unionsbürgerschaft etabliert erweiterte sich der Einfluss der Gemeinschaft auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten. Aufgrund der Rechtsprechung des EuGH gewinnt die Unionsbürgerschaft im wachsenden Maße immer mehr an sozialrechtlicher Dimension. So besteht zum Beispiel Anspruch der Unionsbürger auf das soziale Existenzminimum. Die Unionsbürgerschaft verbrieft außerdem die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und somit auch

¹¹ Vgl. Schulte, Berlin, 2004. S. 84

¹² Vgl. ebd. S. 84 f.

¹³ Vgl. ebd. S. 85

¹⁴ Vgl. ebd. S. 86

¹⁵ Vgl. ebd. S. 86 f.

die Teilhabe der EU- Migranten an der Gesellschaft des Aufnahmelandes und sogar die in einzelnen zwar noch sehr vage formulierten Teilhabe an Rechten auf Sozialleistungen .¹⁶

Im EG- Vertrag wurden auch Handlungskompetenzen und Pflichten der EU- Institutionen in Bezug auf die Gesundheit festgeschrieben und erweitert. Der EG- Vertrag verpflichtet die Organe der Gemeinschaft in allen ihren Politiken und Maßnahmen ein hohes Gesundheitsniveau sicherzustellen (Art. 152 Abs. 1 EGV). Im Bereich der präventionspolitisch wichtigen Feldern haben die EU- Institutionen wichtige Regelungskompetenzen inne, die sich hauptsächlich auf Gesundheitsschutz in der Arbeitsumwelt (beispielsweise die umstrittene Sonnenschutzrichtlinie) und gesundheitlichen Verbraucherschutz, insbesondere Lebensmittelsicherheit beziehen.¹⁷ Es ist anzunehmen, dass sämtliche in diesen Bereichen getroffene Maßnahmen Auswirkungen auf die nationalen Gesundheitspolitiken der einzelnen Mitgliedsländer haben.

Auch der Ausgestaltung der nationalen Gesundheitsmodelle werden durch das Gemeinschaftsrecht gewisse Schranken gesetzt. Zum Beispiel kollidieren die Kollektivverträge der deutschen Krankenkassen nur deshalb nicht mit dem Verbot „wettbewerbsbeschränkender. Vereinbarungen und Verhaltensweisen“ (Art. 81 EGV) sowie mit dem Verbot des „Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung“ weil die Krankenkassen einen sozialen Charakter haben.¹⁸ (Dieser könnte jedoch durch einer Reformierung in Richtung Gleichheit der Beitragszahlungen ins Wanken geraten.)

Darüber hinaus beeinflusst der gemeinsamen Binnenmarktes und die mit seiner Umsetzung einhergehende Pflicht zur Berücksichtigung der vier Freiheiten (dem ungehinderte Verkehr von Personen, Waren Dienstleistungen und Kapital) auch die Sozialpolitik in den einzelnen Staaten. Dennoch bezieht sich jede sozialstaatliche Komponente von Seiten der EU auf die Errichtung des gemeinsamen Binnenmarktes und beabsichtigt dessen Funktionieren.¹⁹ Entsprechend hat der EuGH in seinen Entscheidungen (z.B. Schulte 2001/2002) die einschlägigen Rechte der Leistungsanbieter und Versicherten sowie die Erstattungspflichten der Finanzierungsträger erheblich ausgeweitet, vor allem die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen wurde erheblich erleichtert.²⁰

Bernd Schulte ist der Ansicht, dass der Sozialstaat zwar immer noch national sei und es keinen europäischen Sozialstaat gäbe, aber bereits die Herausbildung einer europäischen Sozialstaatlichkeit zu erkennen sei.²¹ Um beurteilen zu können, in wie weit Schulte richtig liegt, gilt es einen Blick auf die Sozialsysteme der europäischen Staaten zu werfen.

2.3. Die europäischen Sozialmodelle

In Anbetracht der großen Unterschiede zwischen den einzelnen nationalen Sozialsystemen stellt sich die Frage, ob es überhaupt das „europäische Sozialmodell“ gibt.

2.3.1. Besonderheiten europäischen Sozialpolitik im Vergleich mit USA und Japan

Die europäischen Staaten weisen allesamt gewisse Besonderheiten auf, was ihre sozialen Sicherungssysteme angeht. Besonders im Vergleich zu den USA und Japan zeichnen sich bestimmte Merkmale ab. An erster Stelle steht die langwährende Tradition der Sozialsysteme, die in Europa eine weitaus längere Geschichte haben als in den USA oder in

¹⁶ Vgl. ebd. S. 87

¹⁷ Vgl. Lampert, Heinz (u.a.): Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union. München. 2004. S. 282 ff.

¹⁸ Vgl. Gerlinger, 2004. S. 267 f.

¹⁹ Vgl. Skuban, Ralph: Pflegesicherung in Europa. Sozialpolitik im Binnemarkt. Wiesbaden, 2004, S. 257

²⁰ Gerlinger, 2004. S. 266 f.

²¹ Vgl. Schulte, 2004. S. 96

Japan. Deutschland führte bereits 1889 ein staatliches Rentensystem ein, in den USA geschah dies erst 1935.²² Als nächstes gilt es die weite Ausgedehntheit der europäischen Sozialsysteme zu beachten. Während es in den USA keine allgemeine staatliche Krankenversicherung gibt ist die Absicherung der individuellen Risiken Krankheit, Berufsunfähigkeit, Altersarmut und Invalidität durch die europäischen Sozialversicherungen Standard. Entsprechend liegen die Sozialausgaben in den mitteleuropäischen Ländern mit rund 18% des Bruttosozialprodukts deutlich über dem US-amerikanischen Niveau von 13%. Hinzu kommen die entstandene Solidarität zwischen den Bürgern der einzelnen Wohlfahrtsstaaten und ein gewichtiger transnationaler Austausch,²³ wie er in Form eines „freiwilligen Politiktransfers“ in den 1980er Jahren intensiviert wurde.²⁴ Trotz dieser historischen Ähnlichkeiten und der geographischen Nähe unterscheiden sich die europäischen Sozialsysteme in den einzelnen Staaten.

²² Vgl. Kern (u.a.), 2004. S. 295

²³ Vgl. Kaelble, 2004. S. 40 f.

²⁴ Vgl. Kern (u.a.), 2004. S. 293

2.3.2. Die vier Typen des europäischen Sozialmodells

Ferrera (und nach ihm Bertola) teilte die einzelnen europäischen Sozialsysteme in vier Gruppen ein, die den geographischen Regionen Europas entsprechen: die nordischen Länder (Dänemark, Schweden, Finnland und die Niederlande), die angelsächsischen Länder (Irland und Großbritannien), die kontinentaleuropäischen Staaten (Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland und Luxemburg) und die mediterranen Staaten (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien).²⁵ Obwohl es auch zwischen den Sozialmodellen der Staaten innerhalb der genannten Gruppen Unterschiede gibt, ist diese Unterteilung wegen der grundsätzlich ähnlichen Züge der Politikmodelle und der räumlichen Nähe der Staaten durchaus sinnvoll und weitgehend anerkannt. Nach Tito Boeri, der die Wirtschaftlichkeit der Modelle untersucht hat, hat neben anderen auch André Sapir die Aufteilung in vier Sozialmodelle aufgegriffen. Seine Ausführungen werden in der aktuellen Diskussion innerhalb der europäischen Institutionen häufig zitiert. Er fasst darin die Charakteristika der vier europäischen Sozialmodelle wie folgt zusammen: Die skandinavischen Länder zeichnen sich durch das höchste Niveau an sozialen Sicherheitsausgaben und umfassende Wohlfahrtsmaßnahmen aus. Es gibt weitreichende steuerliche Eingriffe in die Arbeitsmärkte und starke Gewerkschaften garantieren die Sicherheit der Lohnstrukturen.

Die Angelsächsischen Länder bieten eine relativ stark ausgeprägte Sozialhilfe, die insbesondere Menschen im arbeitsfähigen Alter zu Gute kommt. Die hohe Anzahl der Vermittlungen von Arbeitslosen ist hier ebenso charakteristisch wie die staatlichen Lohnzuschüsse für gering bezahlte Tätigkeiten. Der Arbeitsmarkt ist gekennzeichnet durch relativ schwache Gewerkschaften, eine hohes Lohngefälle und eine hohe Anzahl an Arbeitsplätzen im Billiglohnsektor.

Die kontinentaleuropäischen Staaten zeichnen sich allesamt durch relativ hohe Arbeitslosenvergütungen und Rentenzahlungen aus, die über Sozialversicherungssysteme finanziert werden. Die Gewerkschaften sind hier entschieden stärker als in den angelsächsischen Ländern. Der starke Kündigungsschutz ist auch auf ihren Einfluss zurückzuführen.

Die mediterranen Staaten konzentrieren ihre Sozialausgaben auf Pensionszahlungen und ermöglichen damit eine gute Statussicherung im Alter. Sie bieten einen hohen gesetzlichen Schutz der Arbeitnehmer und ausgiebige Vorruhestandsregelungen mit dem Ziel, ältere Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt freizusetzen.²⁶

2.3.3. Vergleich der Modelle

Tito Boeri vergleicht die Leistung der vier Modelle anhand von drei Kriterien:

- 1.) Verminderung von Einkommensunterschieden und Verhinderung von Armut
- 2.) Schutz gegen Risiken des Arbeitsmarktes und
- 3.) Belohnung der Teilnahme am Arbeitsmarkt.

Bei der Verminderung der Einkommensunterschiede kommt er zu dem Ergebnis, dass der Umfang der Umverteilung über Steuern und Transferleistungen mit 42% am höchsten in den skandinavischen Ländern liegt. Es folgen die kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Länder mit jeweils 39% und mit der niedrigsten Umverteilung zu Gunsten der Einkommensungleichheit die Mittelmeerstaaten mit 35% Reduzierung.

Die Reihenfolge ändert sich, wenn man die Verbreitung der Armut untersucht. Hierfür misst Boeri den Anteil der Menschen deren ihnen zur Verfügung stehendes Einkommen nach

²⁵ Vgl. Boeri, Tito: Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win. Conference Draft. S. 3. Transatlantic Perspectives on US-EU Economic Relations: Convergence Conflict and Cooperation. April 11-12, 2002, John F. Kennedy School of Government

²⁶ Vgl. Sapir, André: Globalisation and the Reform of European Social Models. Background Document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, S. 5 f. September 2005.

Das Dokument ist eine verkürzte Version einer von Sapir im Auftrag der britischen Ratspräsidentschaft erstellten Studie über die europäischen Sozialmodelle und Möglichkeiten zu deren Reform.

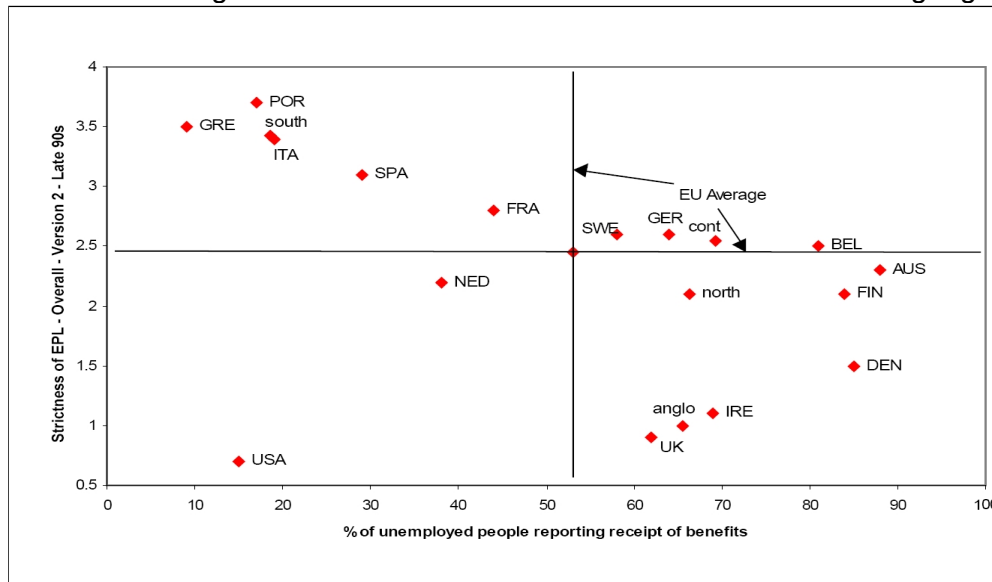
Steuern und Transferleistungen unter der Armutsgrenze (60% des durchschnittlichen Einkommens im jeweiligen Land) liegt. Die skandinavischen Länder liegen hier immer noch auf dem ersten Platz mit einer Armutsrate von 12%, während die mediterranen Staaten mit 20% auf Platz vier liegen. Die kontinentaleuropäischen Staaten schneiden hier beinahe so gut ab wie die nordischen, und die angelsächsischen nahezu gleichauf mit den Mittelmeerstaaten.²⁷

Um vor den Risiken des Arbeitsmarktes zu schützen gibt es zwei unterschiedliche Ansätze. Der eine sind Gesetze die Kündigungen erschweren und so den Abbau von Arbeitsplätzen verhindern. Ein starker Kündigungsschutz kommt (nur) denen zu Gute, die bereits eine feste Anstellung haben. Dem gegenüber steht die Absicherung der Arbeitslosen durch finanzielle Unterstützung. Diese wird über ein Transfersystem durch Abgaben der Erwerbstätigen getragen. Die beiden Modelle konkurrieren tendenziell miteinander, da sie sich gegenseitig überflüssig machen. Eine gute Absicherung der Arbeitslosen durch hohe Zahlungen macht starke Gesetze zum Kündigungsschutz überflüssig und andersherum.

Die europäischen Staaten haben unterschiedliche Entscheidungen getroffen, mit welchem Modell sie den Risikofaktor Arbeitslosigkeit absichern.

Grafik 1 zeigt die Kündigungsschutzgesetze den Anteil der Arbeitslosen, die finanzielle Unterstützung durch den Staat beziehen.

Grafik 1: Zahlungen an Arbeitslose im Verhältnis zur Strikte des Kündigungsschutzes²⁸



Die Mittelmeerstaaten schützen ihre Bürger vor den Risiken des Arbeitsmarktes mit starken Gesetzen zum Kündigungsschutz und einer eher schwachen finanziellen Versorgung der Arbeitslosen. Die nordischen Staaten bieten umfassende und allgemeine Arbeitslosenvergütungen und einen sehr schwachen Kündigungsschutz. Im kontinentalen Modell werden ebenfalls starke Vergütungen an Arbeitslose abgegeben, aber der Kündigungsschutz ist strikter. Der Kündigungsschutz im angelsächsischen Modell ist der lockerste von allen, aber die Zahlungen an Arbeitslosen stehen in vergleichbarem Umfang zu den kontinentalen und nordischen Staaten.²⁹

Die Beschäftigungsraten sind in den nordischen und angelsächsischen Ländern mit 72% beziehungsweise 69% weitaus höher als in den kontinentalen und mediterranen Staaten, wo sie 2004 bei 63% und 62% lagen. Interessant sind auch die Unterschiede in der Altersstruktur der jeweiligen arbeitsfähigen Bevölkerung. Unter den Arbeitnehmern im Alter von 55 bis 64 liegt die Beschäftigungsquote in den nordischen Staaten mit 56% und in den

²⁷ Vgl. Boeri, 2002, S. 6 f. und Sapir, 2005, S. 6

²⁸ Boeri, 2002, S. 12

²⁹ Vgl. Sapir, 2005, S. 6 f.

angelsächsischen Ländern mit 53% deutlich höher als in den kontinentalen (34%) und mediterranen Staaten (40%). Bei den jungen Arbeitnehmern im Alter von 15 bis 24 ist die Arbeitslosenquote in Nordeuropa und in den angelsächsischen Ländern mit 13% und 10% signifikant niedriger als in Kontinentaleuropa (17%) und im Mittelmeerraum (22%).³⁰

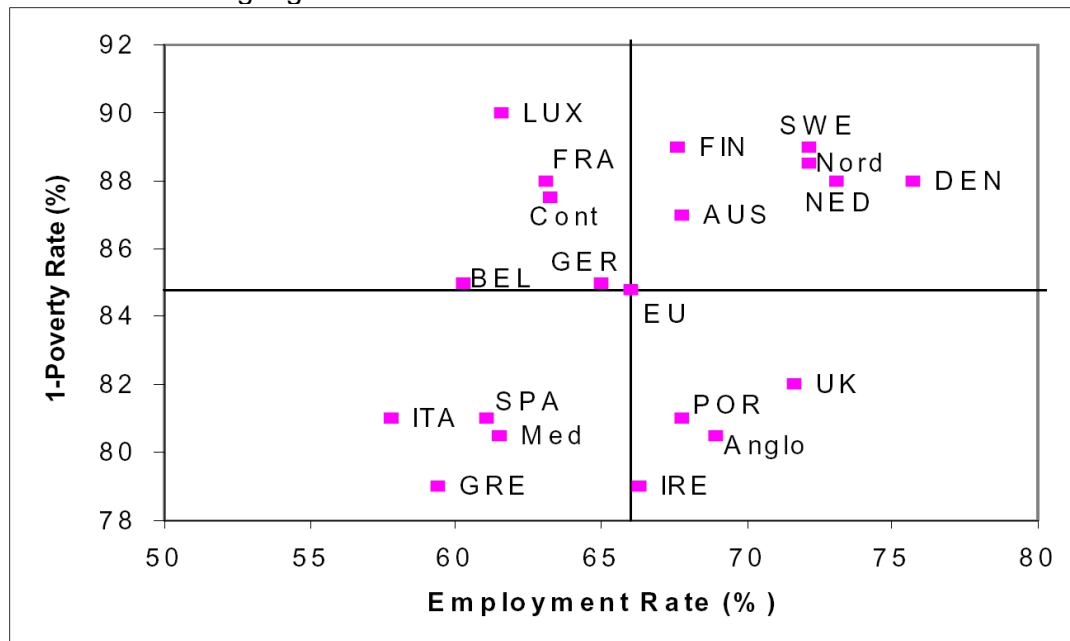
2.3.4. Effizienz und Gerechtigkeit der Modelle

Effizient ist ein Modell, wenn es erfolgreich Anreize für die Ausführung einer Erwerbstätigkeit schafft gleichzeitig eine relativ hohe Beschäftigungsrate hervorbringt. Als gerecht gilt ein Modell wenn es die Gefahr der Verarmung so gering wie möglich hält.

Grafik 2 zeigt die Beschäftigungsraten der einzelnen Mitgliedstaaten, Ländergruppen und der EU insgesamt, sowie die Wahrscheinlichkeiten, vom Verfall in die Armut verschont zu bleiben.

³⁰ Vgl. Sapir, 2002. S. 7 f.

Grafik 2: Beschäftigungsrate im Verhältnis zur Rate der der Armut entkommenen³¹



Alle nordischen und angelsächsischen Staaten weisen eine höhere Beschäftigungsquote auf als der EU- Durchschnitt. Die meisten kontinentalen Staaten (mit der Ausnahme Österreichs) und Mittelmeerranrainer (außer Portugal) liegen bei der Beschäftigungsquote unter dem EU- weiten Durchschnittswert.

Wenn man nun die Tabellen 1 und 2 miteinander vergleicht wird deutlich, dass ein Zusammenhang besteht zwischen der Beschäftigungsrate eines Sozialsystems und dem verwendeten Instrument mit dem die arbeitsfähige Bevölkerung vor den Risiken des Arbeitsmarktes geschützt wird. Je strenger der Kündigungsschutz, desto geringer ist die Beschäftigungsrate. Die Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitslosen spielt hingegen eine weitaus geringere Rolle für die Beschäftigungsquote. Folglich ist der Schutz der Arbeitnehmer durch Kündigungsschutz gegenläufig zur Beschäftigung, wohingegen der Schutz der Arbeitnehmer durch Arbeitslosenversicherungen potentiell sinnvoller für die Beschäftigung ist.³²

Alle nordischen und kontinentalen Staaten bewegen sich bei der Verhinderung der Armut über dem Durchschnitt, während die angelsächsischen und mediterranen Staaten unterdurchschnittlichen Erfolg bei der Armutsverhinderung aufweisen. Aber woran liegt das? In allen Ländern ist der Umfang der Umverteilung über Steuern und Transferleistungen ziemlich hoch. Sapir sieht die Erklärung in der unterschiedlichen Verteilung der Güter die die arbeitsfähige Bevölkerung sozusagen als Humankapital in den Arbeitsmarkt einbringt.

Der Anteil der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren der mindestens einen Abschluss einer weiterführenden Schule aufweist ist in den nördlichen Ländern mit 75% am höchsten, in den kontinentaleuropäischen Staaten liegt er bei 67%, in den angelsächsischen Staaten bei 60% und in den mediterranen Ländern bei 39%. Die selbe Reihenfolge, in der die Ländergruppen beim Armutsrisiko stehen. Es scheint also einen direkten Zusammenhang zwischen dem niedrigen Niveau der weiterführenden Schulbildung und dem hohen Armutsrisiko zu geben.³³

Grafik 3 verteilt die vier Modelle in Anlehnung an die vorangegangene Untersuchung nach den Faktoren Effizienz und Gerechtigkeit.

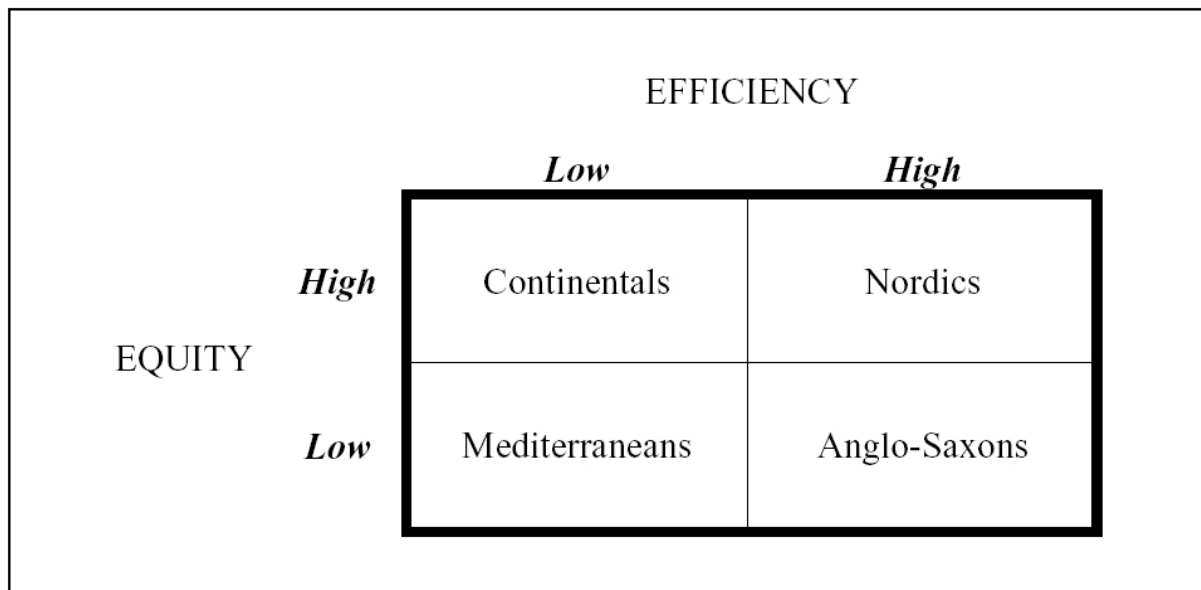
Grafik 3: Einteilung der Modelle nach Effizienz und Gerechtigkeit³⁴

³¹Sapir, 2005. S. 8

³² Vgl. Sapir, 2005. S. 8

³³ Vgl. Sapir, 2005. S. 9

³⁴ Sapir, 2005. S. 9



Während das skandinavische Modell die höchste Effizienz und Gerechtigkeit bietet, findet im kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Modell jeweils ein Wechselspiel zwischen Gerechtigkeit und Effizienz statt. Das mediterranen Modell hingegen bietet weder hohe Gerechtigkeit, noch eine hohe Effizienz. Als Beispiel ist Italien anzuführen. Es weist die niedrigste Beschäftigungsrate (58%) auf und hat eine der schlimmsten Armutsraten (19%). Als Gegenbeispiel funktioniert Dänemark mit der höchsten Beschäftigungsquote von 75% und einem der niedrigsten Armutsrate von 12%.³⁵

Aus der Untersuchung geht hervor, dass die einzelnen Typen bedeutende Unterschiede in ihren Maßnahmen und Erfolgen aufweisen. Das nordische Modell stellt sich als das erfolgreichste heraus. Eine Angleichung der anderen Modelle hin zum nordischen ist jedoch nicht in Sicht. Das hat nicht nur finanzielle Gründe, sondern lässt sich aus dem Konflikt der Mitgliedstaaten mit der Gemeinschaft um die Kompetenzen erklären.

2.4. Die Offene Methode der Koordinierung

In die Zukunft blickend kann davon ausgegangen werden, dass die auf den Gipfeln von Lissabon (2000), Feira (2000) und Stockholm (2001) festgelegte Offene Methode der Koordinierung (OMK) eine wachsende Rolle spielen könnte. Eng verbunden mit den Zielen der Lissabonner Wettbewerbsstrategie soll sie als Instrument zur Verbesserung der freiwilligen Kooperation, und des Austausches bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zur effizienteren Umsetzung der nationalen Politiken in das strategische Generalziel, der Steigerung des Wettbewerbsfähigkeit einer europäischen Wissensökonomie.³⁶ Entscheidender Vorteil der OMK gegenüber den „harten“ Regulierungsmodi Richtlinie und Verordnung ist die von ihr ausgehende „weiche Steuerung“ über Koordinierungs- und Lernprozesse. Auf weitere Übertragungen von Hoheitsrechten an die Gemeinschaft verzichtet sie.

Dennoch hat die OMK das Potenzial, die Reformierung der Gesundheitssysteme, wie vom Europäischen Rat gefordert, voranzutreiben. Abhängig vom Konsens der Mitgliedstaaten, der im Bereich der Gesundheitspolitik auf Grund der vielfältigen nationalen Strukturen eher im Bereich kleinster gemeinsamer Nenner liegen würde, könnte die OMK ein wirksames Instrument zur Durchsetzung unpopulärer Reformen werden.³⁷

³⁵ Vgl. Sapir, 2005. S. 9

³⁶ Vgl. Gerlinger (u.a.), 2004. S. 268 f.

³⁷ Vgl. ebd. S. 274 ff.

3. Zusammenfassung und Ausblick

Die Offene Methode der Koordinierung wäre im Bereich der Sozialpolitik nicht notwendig, wenn bereits ein relativ einheitliches europäisches Sozialmodell bestünde. Grundsätzlich liegen die Gestaltungsbefugnisse in der Sozialpolitik immer noch bei den Mitgliedstaaten. Der Einfluss der Gemeinschaftspolitik ist zwar erkenntlich, aber begrenzt. Die fortschreitende Integration fördert eine starke Transnationalisierung, wie dies im Falle der grenzenlosen Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen deutlich wird.

Ein europäisches Sozialmodell wird nur im Vergleich mit den USA und Japan sichtbar, ist jedoch für sich genommen nicht zu erkennen. Auch an Hand der Untersuchung der vier Typen europäischer Sozialsysteme wird klar, dass ein einheitliches europäisches Sozialmodell nicht existiert.

Es bleibt abzuwarten, worauf sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung einigen werden. Ein europäischer Sozialstaat ist jedenfalls noch nicht in Sicht.

4. Literaturverzeichnis

- Andersen, Uwe (u.a. Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 2003
- Boeri, Tito: Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win. Conference Draft. Transatlantic Perspectives on US-EU Economic Relations: Convergence Conflict and Cooperation. April 11-12, 2002, John F. Kennedy School of Government
- Gerlinger, Thomas (u.a.): Auf neuen Wegen zu neuen Zielen? In: Schmid, Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Berlin, 2004
- Kaelble, Hartmut: Das europäische Sozialmodell- eine historische Perspektive. In: Schmid, Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Berlin, 2004
- Kern, Kristine (u.a.): Konvergenz der Sozialpolitik in Europa? In: Schmid, Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Berlin, 2004
- Lampert, Heinz (u.a.): Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union. München. 2004
- Sapir, André: Globalisation and the Reform of European Social Models. Background document for the presentation at the ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005. BRUEGEL
- Schulte, Bernd: Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union. In: Schmid, Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Berlin, 2004
- Skuban, Ralph: Pflegesicherung in Europa. Sozialpolitik im Binnenmarkt. Wiesbaden, 2004

