
Klaus Schmitz

EU-Verfassung als Ordnungsrahmen für den Wettbewerb der Sozialsysteme



Klaus Schmitz, geb. 1948 in Unkel/Rhein, Studium der Volkswirtschaftslehre und der Sozialpolitik in Köln, war im DGB-Landesbezirk NRW und im DGB-Bundesvorstand für Struktur- Technologie- und Umweltpolitik und im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung für europäische Sozialpolitik verantwortlich, ist derzeit Forschungsbeauftragter Soziale Sicherung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung.

Zwingt die EU Deutschland einen ungezügelden Wettbewerb auf, der im Gegensatz zu den sozialstaatlichen Normen des Grundgesetzes steht? So kritisierte der konservative Bundesverfassungsrichter Siegfried Broß in der „Juristen Zeitung“ (18/2003) das dem Grundgesetz fremde Wettbewerbsdenken der EU. Bietet die vom Konvent vorgeschlagene EU-Verfassung möglicherweise einen Ordnungsrahmen für einen zukunftsweisenden innovativen Wettbewerb der europäischen Sozialsysteme?

Die Globalisierung der Kapitalmärkte und die europäische Währungsunion sowie der europäische Binnenmarkt sind herausragende Merkmale der sich internationalisierenden Volkswirtschaften. Nicht zuletzt durch das europäische Wettbewerbs- und Binnenmarktrecht wurde eine marktschaffende Deregulierung nationalen Rechts erzwungen. Die nationalen und regionalen Standortbedingungen, insbesondere aber auch die Sozialsysteme, stehen in einem zunehmenden internationalen und vor allem europäischen Wettbewerb. Die Sozialpolitik gerät in einen ständigen Konflikt mit einer Beschäftigungspolitik, die durch Verbesserung der Angebotsbedingungen privates Investitionskapital anzulocken bzw. seine Abwanderung zu verhindern sucht.

Die Probleme eines internationalen Wettbewerbs der Sozialsysteme dürfen nicht unterschätzt werden. Die verschiedenen Systeme der Sozialen Sicherung sind auf Grund ihrer geschichtlich-kulturellen Verfasstheit nicht ohne weiteres vergleichbar. Ausgehend von den unterschiedlichen Typologien der Systeme von Sozialer Sicherung¹ gibt es in der Wissenschaft eine Debatte über Chancen von so genannten Pfadkorrekturen, neuen Mischsystemen (z.B. Flexicurity) und die Grenzen von pfadabhängigen Reformen.² Völlig unklar ist bislang,

1 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford 1990.

2 Jens Borchert, *Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik von Esping-Andersens Wohlfahrtsstaats Regimemodell*, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, Frankfurt/M. 1998.

welche Auswirkungen ein solcher Systemwettbewerb auf die Qualität der Sozialen Sicherung hat; dient ein solcher Systemwettbewerb überhaupt der Innovation und lassen sich damit überlegene institutionelle Strukturen herausfinden oder bleibt am Ende nur ein Kostensenkungswettlauf?

Ein Wettbewerb der Sozialsysteme ist eine eminent politische Angelegenheit. Jede Änderung des Systems der Sozialen Sicherung bedarf eines öffentlichen und für die Bürger nachvollziehbaren Diskurses. Ein technokratischer von ökonomischer Sachzwanglogik geprägter Diskurs wird nicht die erforderliche demokratische Legitimierung erfahren. Dies gilt auch dann, wenn diese ökonomische Sachzwanglogik über das europäische Wirtschaftsrecht zu einem juristischen Instrument der Einflussnahme auf die nationalen soziale Sicherungssysteme wird.

Die EU ist eine liberale Marktwirtschaft

In der 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und später in der Europäischen Union wurden, abgesehen von der Agrarpolitik, ein ökonomischer Rahmen geschaffen, der wesentlich von deutschen ökonomischen Ordnungsvorstellungen geprägt wurde. Dies betrifft insbesondere die Wettbewerbspolitik (Wettbewerbsrecht), die Durchsetzung offener Märkte (Binnenmarktrecht) und schließlich die an Geldwertstabilität orientierte Wirtschaftspolitik (Stabilitätspakt), sogar die Europäische Zentralbank wurde weitgehend nach dem Muster der Deutschen Bundesbank konstruiert. Bemerkenswert ist jedoch, dass die in Deutschland bestehenden Vorstellungen von sozialer Marktwirtschaft die EG-Verträge nur unwesentlich geprägt haben.

Die soziale Marktwirtschaft war das deutsche Nachkriegskonzept zur Zivilisierung von Kapitalismus, das trotz aller Widersprüche schließlich von einem großen parteiübergreifenden Konsens getragen wurde. Dieses Konzept besagte, dass soziale Marktwirtschaft erstens wegen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Gewährleistung wirtschaftlicher Freiheit, jedoch zweitens wegen der Beschränkung von Marktfreiheiten und der Korrektur der Ergebnisse des freien Wirtschaftsprozesses einen sozialen Charakter trage.³ So enthält das Grundgesetz mit den Aussagen zum sozialen Rechtsstaat (Art. 20 u. 28 GG), zum Schutz der Koalitionsfreiheit (Art. 9,3 GG) und zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14,2 u. 14,3 GG) konstitutive, die deutsche Wirtschaftsordnung prägende soziale Normen.

Die europäischen Verträge enthalten keine dem Grundgesetz vergleichbare übergreifende soziale Normen. So konnten bislang keine sozialen Grundrechte im Vertrag verankert werden. Der EG-Vertrag ermöglicht zwar zu spezifischen Sachverhalten gesetzliche Festlegungen von sozialen Mindestvorschriften. Diese vom Rat zu verabschiedenden arbeits- und sozialrechtlichen Mindestvorschriften können vor dem Hintergrund der divergierenden Wirtschaftskraft und den großen institutionellen Unterschieden jedoch nur Kompromisse auf einem niedrigen gemeinsamen Nenner sein. Es würde auch dem im Vertrag verankerten Subsidiaritätsgrundsatz widersprechen, über diese Mindestvorschriften das nationale Arbeits- und Sozialrecht harmonisieren zu wollen.

Nicht übersehen werden darf jedoch, dass das europäische Wirtschaftsrecht tendenziell zu einer negativen, entgrenzenden Harmonisierung führt. Insbesondere wegen dem Binnen-

3 Heinz Lampert, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 12. überarbeitete Auflage, München/Landsberg am Lech 1995.

marktrecht (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit) und dem Wettbewerbsrecht sind vor allem das Gesundheitswesen, der Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, die Arbeitsmarktregulierung bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen und die kapitalgedeckte Alterssicherung betroffen. Ein problematischer Einfluss auf das nationale Sozialsystem ergibt sich außerdem aus dem EU-Stabilitätspakt, der die nationale Haushaltspolitik, insbesondere aber auch die gesetzlichen Rentenversicherungen unter den Druck des 3 Prozent Defizitkriteriums setzt.

Die sozialpolitischen Grenzen der EU-Wirtschaftsverfassung wurden bei den inzwischen abgeschlossenen Erweiterungsverhandlungen deutlich. In diesem Zusammenhang ging es nicht nur um den so genannten Aquis-Communitaire, also die Umsetzung der Rechtsvorschriften (Verordnungen und Richtlinien der EU), sondern auch, als Vorbedingung für die Aufnahme von Erweiterungsverhandlungen, um die Erfüllung konstitutiver, in den Verträgen verankerter Normen, die so genannten Kopenhagener Kriterien (Schlussfolgerungen Europäischer Rat, Juni 1993 Kopenhagen). Abgesehen von politischen Kriterien, wie z.B. demokratische Grundrechte oder Minderheitenschutz, verlangte die EU als Vorbedingung für den Beitritt zwar eine funktionsfähige Marktwirtschaft und makroökonomische Stabilität, die Einhaltung sozialer Grundrechte jedoch nicht. Die Europäische Union ist eine wettbewerbsintensive Marktwirtschaft, die jedoch im Rahmen ihrer Wirtschaftsverfassung sozialstaatlich nicht begrenzt wird.⁴

Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen droht der Wettbewerb der Sozialsysteme in Europa den Sozialstaat auf Dauer auszuhöhlen. Diese Gefahr wird mit steigender Kapital- und Personenmobilität größer. In der öffentlichen Diskussion stehen meist die Auswirkungen der Verlagerung von Anlagekapital im Vordergrund. Die Risiken, die sich langfristig aus einer größeren Personenmobilität ergeben könnten, werden oft nicht beachtet. So prognostiziert Hans-Werner Sinn eine zunehmende Wanderung von „Besserverdienenden“ in Länder mit niedriger Steuerlast und von „Bedürftigen“ in Staaten mit hohen Transfers, mit der Folge dass die europäischen Staaten nicht mehr die notwendigen Korrekturen der Marktergebnisse werden durchsetzen können.⁵ Da bislang auf Grund von kulturell-sprachlichen Bindungen keine hohe Mobilitätsrate besteht, sollten die Befürchtungen vor einem ruinösen Wettbewerb der Sozialsysteme in Europa aus diesem Grund jedoch nicht dramatisiert werden. Diese Befürchtungen lassen sich bislang empirisch nicht bestätigen. In den vier Ländern, in denen die Arbeitslosigkeit stark gesunken ist, Großbritannien, Irland, Dänemark und Niederlande, hat sich das Niveau der sozialen Sicherheit sehr unterschiedlich entwickelt. Abgesehen von Irland, das einen entwicklungsbedingten Aufholprozess hinter sich hat, bieten Dänemark und die Niederlande im Unterschied zu Großbritannien soziale Sicherheit auf höchstem EU-Niveau.

Notwendigkeit eines europäischen Ordnungsrahmens von sozialer Marktwirtschaft

Vor dem Hintergrund der anstehenden Wirtschafts- und Währungsunion konstatierte 1998 der ehemalige Richter am deutschen Bundesverfassungsgericht Ernst-Wolfgang Böcken-

4 Ronald Clapham, Zur Rolle der nationalen Wirtschaftsordnungen in der EG. Zukünftige Beiträge der Sozialen Marktwirtschaft, in: E. Kantzenbach/B. Molitor/O.G. Mayer (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 44. Jg., Würzburg 1999.

5 Hans-Werner Sinn, The New Systems Competition, Oxford 2003.

förde: „Die einstmals mühsam erkämpfte Einheit von Staatsraum, geregelter Wirtschaftsraum und Sozialraum, eine Geschäftsgrundlage des modernen Wohlfahrtsstaates und sozialer Marktwirtschaft, wird aufgehoben“.⁶ Ist nun die Konsequenz hieraus ein europäischer Wohlfahrtsstaat?

Die Vorstellungen, die EU zu einer interventionistischen Sozialunion umzugestalten, sind illusionär und zur Lösung der sozialpolitischen Probleme ungeeignet. Ein System der solidarischen Umverteilung individueller Risiken in den Bereichen Alter, Krankheit, Pflege und Arbeitslosigkeit auf europäischer Ebene ist allein schon aus ökonomischen Gründen abwegig. Das Verhältnis des Pro-Kopf-Einkommens zwischen den ärmsten und reichsten EU-Staaten liegt unter 1:3, bezogen auf die neu aufzunehmenden Staaten bei bis zu 1:8. Auch aus fiskalischen Gründen ist eine Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme unmöglich. Hervorzuheben sind die Unterschiede zwischen den eher steuer- und abgabefinanzierten nationalen (Versicherungs-)Systemen.

Entscheidend sind jedoch die demokratiepolitischen Grenzen. Für die Europäische Union besteht kein solidarisches Wir-Bewusstsein. Der Wohlfahrtsstaat als zentraler Bezugspunkt von nationaler Identität darf deshalb nicht gegen den Willen der Mehrheit der Bevölkerung in den betroffenen Staaten verändert werden. Das soziale Sicherungssystem mit seinen rechtlichen Regeln, Sozialtransfers und öffentlichen Gütern gehört zu den Kernbestandteilen der institutionellen Rahmenbedingungen eines Staates. Die spezifische Konkretisierung von Solidarität ist das Ergebnis von national geprägter Geschichte. So erstaunt es nicht, dass selbst in Europa die Ausprägungen des Wohlfahrtsstaates sehr unterschiedlich sind, z.B. bezüglich der interpersonellen Einkommensverteilung und der personenbezogenen Dienstleistungen.

Erforderlich ist jedoch ein europäischer Ordnungsrahmen von sozialer Marktwirtschaft. Das deutsche Konzept von sozialer Marktwirtschaft war an eine nationale Volkswirtschaft mit weitgehender wirtschaftspolitischer Souveränität gebunden. In einem sich wirtschaftlich integrierenden Europa stellt sich deshalb schon lange die Frage nach einem europäischen Ordnungsrahmen von sozialer Marktwirtschaft. Notwendig ist ein den nationalen sozialpolitischen Handlungsspielraum gewährleistender EU-Ordnungsrahmen. Ausgangspunkt für diesen sozialen Ordnungsrahmen müssen dabei die Gemeinsamkeiten des europäischen Sozialmodells sein.

Das europäische Sozialmodell ist kein sozialstaatliches Einheitsmodell. Trotz erheblicher Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedsstaaten bestehen jedoch grundlegende wohlfahrtsstaatliche Gemeinsamkeiten. Diese betreffen die in den nationalen Verfassungen (oder vergleichbaren Dokumenten), wenn auch in sehr unterschiedlicher Ausprägung, verankerten Sozialstaatszielsetzungen, die soziale Kontrolle von Privateigentumstiteln, die Garantie von sozialen Sicherungssystemen sowie von öffentlicher Daseinsvorsorge und die Gewährleistung von Teilhaberechten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.⁷ Sie betreffen vor allem die gemeinsame europäische zivilgesellschaftliche Tradition, die durch die Arbeiterbewegung und die christliche Sozialbewegung geprägt wurde. Die Zivilgesellschaft trägt zumindest in den mittel- und westeuropäischen Ländern wesentlich zum sozialen Zusammenhalt bei und ist Ausdruck der Leistungsfähigkeit und Vielfalt der europäischen Wohlfahrtsstaaten. Insbesondere die Gewerkschaften haben in allen EU-Mitgliedsstaaten mit ihrer Kollektivvertragspolitik, ihren unterschiedlichen Formen der Informations- und Bera-

6 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Kein Spiel ohne Grenzen, in: Die politische Meinung, 43. Jg. 340, 1998.

7 Bernd Schulte, Koordinierung - Harmonisierung - Konvergenz: Souveränitäts- und Autonomieverschränkung als Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts für die nationale Sozialpolitik, in: Sozialordnung in Polen und Deutschland in einem zusammenwachsenden Europa, Warschau 1999.

tungsrechte auf Unternehmensebene und der Mitwirkung in der Selbstverwaltung in den Sozialversicherungen eine verantwortliche soziale Ordnungsfunktion.

Vor dem Hintergrund der vorhandenen normativen Gemeinsamkeiten erscheint der notwendige politische Konsens für die Verankerung von sozialen Grundnormen in den europäischen Verträgen möglich. Mit der aktuell in der Diskussion stehenden und vom europäischen Konvent vorgeschlagenen Verfassung besteht zurzeit die große Chance, den politischen Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft zu schaffen. So schlägt der Konvent vor, die im Jahr 2000 vom Europäischen Rat in Nizza beschlossene Charta der europäischen Grundrechte in den EU-Vertrag aufzunehmen und im Abschnitt „Ziele der Union“ den Begriff „soziale Marktwirtschaft“ einzufügen. Die Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge („Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ gemäß EU-Terminologie) und die Verankerung von sozialen Grundrechten, soweit die europäische Ebene betroffen ist, in einer europäischen Verfassung könnte dem europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht die notwendigen sozialen Schranken setzen und insbesondere dem institutionellen Wettbewerb einen sozialen Rahmen geben. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein solcher europäischer Ordnungsrahmen dem EuGH in Ergänzung zu den nationalen Verfassungsgerichten ein wichtiges sozialpolitisches Wächteramt zukommen lassen würde.

Nationale Handlungsspielräume und Chancen des Innovationswettbewerbs nutzen

Viele europäische Länder mit vergleichbarem Problemdruck haben bei der Bildungspolitik, der Regulierung des Arbeitsmarktes, der Lohnpolitik, der lohngebundenen Finanzierung von Sozialer Sicherung, der sozialen Grundsicherung und dem Angebot von öffentlichen/privaten sozialen Dienstleistungen nationale Handlungsspielräume erfolgreich genutzt und dabei gerade auch auf die Erfahrungen anderer Staaten zurückgegriffen. Dank der zunehmenden Informiertheit der Öffentlichkeit über die Sozialsysteme in den anderen europäischen Staaten besteht die reale Chance, dass die Sozialpolitik über den Tellerrand nationalen Denkens hinauskommt. Notwendig sind jedoch dezidierte Kenntnisse, denn viele Informationen zur Sozialen Sicherung aus anderen Staaten werden in der öffentlichen Debatte oft nur oberflächlich rezipiert oder greifen nur interessengeleitete Teilaspekte heraus. Leider sind wir in Deutschland von einem substanzvollen Diskurs über vergleichende Sozialpolitik in Europa noch weit entfernt. Dies betrifft nicht nur die Politik, sondern auch die Sozialpartner.

Spät wurden zwar europäische Erfahrungen im Bereich der tarifvertraglichen Gestaltung der betrieblichen Alterssicherung, der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und neuerdings der Bildungspolitik genutzt. Noch aufgegriffen werden sollten in Deutschland insbesondere bewährte Erfahrungen in den Bereichen:

- der solidarisch finanzierten Gesundheits- sowie Grund- und Mindestrentensysteme - interessant ist hierbei das französische Finanzierungsinstrument der „Sozialsteuer“;
- der gesetzlichen Mindestlöhne - insbesondere vor dem Hintergrund der Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen wie Minijobs und „Ich-AG“ (inwieweit der „ortsübliche“ Lohn bei nicht-tariflich gebundenen Arbeitgebern Lohndumping bei der Neuregelung der Zumutbarkeit von Arbeitsvermittlung verhindert, bleibt abzuwarten);
- der Tarifpolitik aus jenen Ländern, deren Gewerkschaften eine Stabilisierung ihrer Mitglieder nach Rückgang (z.B. Niederlande) oder auf hohem Niveau (Skandinavien) auf-

weisen - in diesen Ländern werden Fragen der (betrieblichen) Sozialpolitik auch tarifvertraglich gestaltet bzw. sind Mehrebenenverhandlungen (sektorübergreifendes Territorium, Branche, Unternehmen) verbreitet.

In Deutschland werden viele Lösungsansätze oft mit Hinweis auf bestehende Ordnungssysteme mit ideologischen Tabus belegt. Beispielhaft seien das Äquivalenzprinzip und die Trennung von Tarif- und Sozialpolitik genannt. So stark das Äquivalenzprinzip auch das deutsche Rentensystem geprägt hat, so fraglich dürfte seine Akzeptanz in Zukunft sein, wenn ein immer größerer Teil der Rentenanspruchsberechtigten mit einer Rentenleistung rechnen muss, die unter der bedarfsorientierten Grundsicherung liegt. Warum sollte nicht ein solidarisch finanzierter (z.B. als Zuschlag auf die Einkommens- und Körperschaftsteuer) Korridor von Mindest- und Maximalrente eingeführt werden. Auch die in vielen europäischen Ländern untypische Trennung von Sozial- und Tarifpolitik sollte hinterfragt werden. Ein wichtiger Durchbruch konnte zwar bei der betrieblichen Alterssicherung erzielt werden, auch wenn, abgesehen von der IG BAU, die Gewerkschaften die Bundesregierung diesbezüglich nicht gerade unter Druck gesetzt hatten. Fragen wie Allgemeinverbindlichkeitsverfahren, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Arbeitszeitflexibilisierung, betriebliche Alterssicherung, Mitbestimmung und Qualifizierung machen deutlich, dass eine strikte Trennung schon in der Vergangenheit nicht gegeben war und sich deshalb eine offene Debatte über neue Verbindungsstellen im Hinblick auf die Fortentwicklung des Wohlfahrtsstaats, aber auch zur Gewinnung neuer Gewerkschaftsmitglieder lohnt.

Das europäische Sozialmodell steht angesichts der marktgetriebenen Globalisierungsprozesse mitten in einer ernsten Bewährungsprobe. Sie zu bestehen ist vor allem eine nationale Aufgabe. Europäische Harmonisierung hilft da nicht weiter. Die Herausforderung an die Politik und die Sozialpartner besteht darin, Reformen eine Chance zu geben, die sowohl die Standortbedingungen verbessern, Wachstum und Beschäftigung fördern, als auch über eine Modernisierung des Wohlfahrtsstaates das soziale Sicherungssystem zukunftsfähig machen. Dabei ist auch auf die ökonomische Relevanz von sozialer Sicherheit als Produktivfaktor zu verweisen.

Die europäische Ebene kann hierbei helfen, indem sie den Erfahrungsaustausch nationaler Politik und Sozialpartner fördert. Die Möglichkeiten, die sich hierbei durch die „offene Koordinierungsmethode“ auf EU-Ebene für die Regierungen und die Sozialpartner ergeben, sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Der sozialpolitische Innovationswettbewerb stellt eine große Erneuerungschance für die europäischen Wohlfahrtsstaaten dar, nationale Systemverkrustungen aufzulösen und politische Blockaden aufzubrechen. Die geplante europäische Verfassung könnte dem Wettbewerb der Sozialsysteme den notwendigen Ordnungsrahmen von sozialer Marktwirtschaft geben.