

JENS BECKERT

## Die Grenzen europäischer Sozialpolitik<sup>1</sup>

**Abstract:** Il contributo prende in esame il rapporto fra integrazione europea ed economia sociale di mercato mettendo in primo piano l'influenza delle decisioni della corte europea di giustizia e il significato delle medesime per le economie continentali europee di mercato sociale. Si constata principalmente che l'integrazione europea ha potuto creare effettivamente un mercato interno libero e liberalizzato, ma che non sarà possibile porre in essere istituzioni di tutela sociale statale a livello europeo. Nel contempo lo stato sociale dei Paesi europei continentali e scandinavi viene messo sotto pressione sia dalla liberalizzazione del mercato sia proprio anche dalle decisioni della corte europea di giustizia. Tale conflitto fra liberalizzazione del mercato e strumenti di tutela sociale tradizionalmente nazionali indebolisce il sostegno politico e la legittimazione sociale necessari ad un ulteriore approfondimento del processo di unificazione europea. Un tentativo di soluzione potrebbe consistere nel creare, all'interno delle istituzioni europee, strutture politiche nel cui ambito sia possibile realizzare, d'ora in avanti, un più forte equilibrio fra interessi nazionali e interessi europei.

In vielerlei Hinsicht stimme ich mit der in diesem Band abgedruckten Analyse von Mario Monti überein. Ich werde den Schwerpunkt in meinem Beitrag jedoch anders setzen und werde vornehmlich über den Einfluss von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes sprechen und die Bedeutung dieser Entscheidungen für die kontinentaleuropäischen sozialen Marktwirtschaften erörtern. Ein Unterschied zum Beitrag von Mario Monti besteht vielleicht insofern, als dass ich pessimistischer bin im Hinblick auf die Möglichkeit der Etablierung einer europäischen Sozialpolitik. Ich werde in diesem Beitrag über das Verhältnis von europäischer Integration und sozialer Marktwirtschaft sprechen. Meine Behauptung besteht darin, dass die europäische Integration zwar einen freien und liberalisierten Binnenmarkt schaffen konnte, es aber nicht möglich sein wird, sozialstaatliche Sicherungsinstitutionen auf europäischer Ebene zu etablieren. Zugleich aber, und das ist die darüber hinausgehende Behauptung, möchte ich sagen, dass insbesondere die kontinentaleuropäischen und skandinavischen Wohlfahrtsstaaten durch die Liberalisierung des Marktes, und zwar auch durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, unter Druck geraten. Hier liegt ein zentrales, in der Diskussion jedoch wenig beachtetes Problem.

Der Hintergrund meiner Überlegungen ist eine Formulierung von Jean-Claude Juncker, der vor einigen Jahren sagte, die Europäische Union lasse die Bürger nicht mehr träumen. Dieses Phänomen, dessen wir uns wohl alle bewusst sind, hängt

<sup>1</sup> Impulsreferat im Rahmen der Außerordentlichen Kuratoriumssitzung in der Villa Vigoni am 11. Oktober 2009.

auch, so meine Behauptung, mit dem Konflikt zwischen Marktliberalisierung und nationalen Traditionen sozialer Sicherung zusammen.

Ich habe meine Überlegungen in fünf Thesen zusammengefasst, die ich kurz vorstellen möchte.

Die erste These lautet, dass in föderativen politischen Systemen die politische Einigung auf einen positiven Ordnungsrahmen schwer zu erreichen ist. Das gilt ganz besonders für die Europäische Union mit ihren sehr hohen Hürden für die Erlangung politischer Mehrheiten. Leichter fällt hingegen, was in der Politikwissenschaft als »negative Integration« bezeichnet wird. Also nicht die Etablierung von neuen regulierenden Strukturen, sondern eine Einigung auf die Abschaffung bestehender Regulationen. In der Europäischen Union ist dies für die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes in den Verträgen festgelegt und wird insbesondere durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs durchgesetzt. Dieser wird nicht durch hohe Anforderungen an Mehrheitsentscheidungen blockiert. Dies führt dazu, dass die Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes sehr stark durch Richterrecht bestimmt wird.

Der Europäische Gerichtshof hat seit den frühen 60er Jahren ein Richterrecht geschaffen, das sich klar an Vorstellungen liberalisierter Märkte orientiert. Es findet durch den Europäischen Gerichtshof eine, hier benutze ich eine Formulierung des Politikwissenschaftlers Fritz Scharpf, »Integration durch Recht« statt. Dies geschieht insbesondere über Vertragsverletzungsverfahren, durch die der Europäische Gerichtshof einen starken Einfluss auf die Politik der Mitgliedsländer ausüben kann.

Die zweite These lautet: Soweit soziale Rechte vom Europäischen Gerichtshof gestärkt werden, geschieht dies durch die Ausweitung subjektiver Rechte, also unmittelbaren Ansprüchen von Individuen oder Organisationen gegen die Verpflichteten. Beispiele hierfür sind die Antidiskriminierungsgesetzgebung, die Rechtsprechung zum Verbraucherschutz, Rechte von Migranten, Rechte von Frauen, die durch den Europäischen Gerichtshof gestärkt werden. Insofern ist Liberalisierung nicht nur etwas, was wirtschaftlichen Interessen dient, sondern stärkt auch bestimmte gesellschaftliche Entwicklungen. Es sind jedoch immer die individuellen, subjektiven Rechte, die gestärkt werden. Dies steht in Differenz zur Tradition der kontinentaleuropäischen und skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, in denen gerade kollektive Rechte, wie die Rechte der Tarifparteien, im Vordergrund stehen.

Die dritte These: Die einseitige Betonung von Marktliberalisierung unterminiert die sozialstaatlichen Sicherungsinstitutionen in den kontinentaleuropäischen und skandinavischen Wohlfahrtsstaaten. Dies lässt sich beispielhaft an Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zeigen, durch die der Eintritt in kollektiv finanzierte nationale Sozial- und Bildungssysteme vereinfacht wird. Dies führt zu zusätzlichen finanziellen Belastungen und macht dann entweder die Absenkung von Leistungen notwendig oder führt zu Systemveränderungen, wie etwa der Privatisierung

solcher Leistungen, was dem wohlfahrtsstaatlichen Modell jedoch entgegensteht. Ich möchte hier als Beispiel das Urteil des EuGH anführen, mit dem deutschen Abiturienten der Zugang zu Studienplätzen im Fach Medizin in Österreich gesichert wurde. Österreich hat als Voraussetzung für die Zulassung zum Medizinstudium lediglich den Gymnasialabschluss, wohingegen in Deutschland zusätzlich ein *Numerus Clausus* besteht. All diejenigen, die in Deutschland keinen Medizinstudienplatz zugewiesen bekommen haben, konnten sich in Österreich einschreiben. Österreich hat versucht, das zu verhindern. Dies wurde vom Europäischen Gerichtshof als Diskriminierung gewertet, als Verletzung der Grundfreiheit der Freizügigkeit. Österreich hätte zwar die Zulassung zum Medizinstudium prinzipiell limitieren können, aber hätte dies nur machen dürfen, wenn alle EU-Bürger, die sich um einen solchen Studienplatz bewerben, gleich behandelt worden wären. Das hätte bedeutet, dass in den zur Verfügung stehenden Studienplätzen in Österreich sehr viel weniger österreichische Mediziner ausgebildet worden wären, so dass Österreich seinen Bedarf an Medizinerinnen nicht hätte decken können und dann gezwungen gewesen wäre, weitere Leistungen zur Verfügung zu stellen. Durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes wird in bestehende institutionelle Strukturen eingegriffen, womit bestehende nationale Modelle des Bildungssystems und der sozialstaatlichen Sicherung infrage gestellt werden. Dafür ließen sich weitere Beispiele anführen.

Ein weiterer Mechanismus, durch den sozialstaatliche Sicherungsinstitutionen durch die Marktliberalisierung unter Druck geraten, wurde bereits im Beitrag von Mario Monti genannt. Nämlich, dass durch die zunehmende Mobilität von Produktionsfaktoren – Geldkapital, Produktionsstätten und auch Arbeit in manchen Bereichen – die Steuererhebung für die Nationalstaaten schwieriger und damit die Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen problematischer wird. Insgesamt, so lässt sich dies zusammenfassen, reduziert die europäische Integration, und das lässt sich für Föderationen insgesamt sagen, die Möglichkeit der Staaten, ihre Ökonomie zu dominieren und mit einem großen Wohlfahrtsstaat zu belasten. Hierbei spielen Prozesse der Globalisierung natürlich ebenso eine wichtige Rolle.

Die vierte These lautet wie folgt: Die einseitige Betonung von Marktliberalisierung führt zu institutionellen Veränderungen in der Wirtschaft der kontinentaleuropäischen Länder, die deren Leistungsfähigkeit negativ beeinflusst.

Ich will dies kurz darlegen. In der politikwissenschaftlichen Forschung geht man davon aus, dass in den entwickelten Industrieländern zwei verschiedene Modelle der Organisation der Wirtschaft bestehen: liberale Marktökonomien und koordinierte Marktökonomien. Liberale Marktökonomien, für die Großbritannien und Irland Beispiele in Europa sind, und dann natürlich die USA, funktionieren wesentlich nach dem Modell der liberalen ökonomischen Theorie. Es stehen Marktbeziehungen und Eigentumsrechte im Vordergrund, der Sozialstaat ist eher gering ausgebaut. Die koordinierten Marktökonomien finden sich in den kontinentaleuropäischen Ländern. Hier besteht eine enge institutionelle Verflechtung zwischen den Marktakteuren, Intermediäre wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände haben eine starke Rolle, der Staat ist an der Ökonomie etwa durch die Schaffung der öffentlichen Inf-

rastruktur, durch Technologieförderung und die Mitorganisation des Systems der Berufsausbildung stark beteiligt. Die Ausgaben für die sozialstaatliche Sicherung liegen deutlich über denen in den liberalen Marktökonomien.

Diese beiden Modelle sind jeweils für sich effizient, das lässt sich zeigen an den Wachstumsraten der Länder über die letzten 40 Jahre. Sie konzentrieren sich aber auf jeweils andere Bereiche in der Ökonomie. Prototypisch für die koordinierte Marktökonomie ist die deutsche Ökonomie, die stark ist im Maschinen- und Autobau, deren Wettbewerbsfähigkeit gerade auch auf der langfristigen Beschäftigung gut ausgebildeter Facharbeiter und Ingenieure beruht. Die britische und amerikanische Ökonomie hingegen haben ihre Stärken etwa in der Finanzindustrie und bei grundlegenden Innovationen wie in der Biotechnologie oder in der Computerbranche. Es besteht hier eine internationale Arbeitsteilung.

Die Schaffung des liberalisierten europäischen Marktes und insbesondere die Interpretationen der Verträge durch den Europäischen Gerichtshof führen nun dazu, dass die institutionellen Arrangements, auf denen der Erfolg der koordinierten Marktwirtschaften beruht, unter Druck geraten. Dabei gehen die Urteile des Europäischen Gerichtshofes womöglich über das hinaus, was von den Vertragsstaaten bei der Schaffung des liberalisierten europäischen Marktes überhaupt intendiert war. Die Interpretation der Verträge durch den Europäischen Gerichtshof führt zu einem Richterrecht, das die historisch gewachsenen sozialstaatlichen Arrangements und sogar die institutionellen Voraussetzungen der Effizienz von koordinierten Marktökonomien in Frage stellt.

Jetzt komme ich zur fünften These. Die geschilderten Konsequenzen der Liberalisierung tragen mit zu der Unzufriedenheit und Ablehnung weiterer europäischer Integration in Ländern bei, die bislang die europäische Integration vorbehaltlos unterstützten. Verschiedentlich wurden in unserer Diskussion die skeptischeren Positionen von Deutschland und Italien genannt, aber man denkt natürlich auch an die Ablehnung des Verfassungsreferendums in Frankreich und den geringen Enthusiasmus bei der Aufnahme der osteuropäischen Staaten. Ich möchte behaupten, dass wir ein wachsendes Legitimationsdefizit für die europäische Integration sehen, das mit den von mir geschilderten Eingriffen in nationale Wirtschaftsmodelle verbunden ist.

Abschließend nun die Frage: Was folgt hieraus? Ganz sicher folgt hieraus keine Abkehr von der Idee des europäischen Einigungsprozesses und auch der weiteren wirtschaftlichen Integration. Meines Erachtens sollte jedoch die Hoffnung aufgegeben werden, es ließe sich eine europäische Sozialpolitik etablieren. Dies gilt trotz des Passus im Lissabon-Vertrag, dass eine europäische soziale Marktwirtschaft entwickelt werden soll. Hier bin ich also skeptischer als Mario Monti in seinem in diesem Band abgedruckten Beitrag. Der Grund ist, dass eine solche europäische Sozialpolitik auch nach Lissabon aufgrund der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Länder politisch nicht mehrheitsfähig sein wird. Zum einen würden die Belastungen durch einen europäisch umverteilenden Wohlfahrtsstaat unver-

hältnismäßig von den wirtschaftlich starken Ländern zu tragen sein. Zum anderen haben die beteiligten Länder ganz unterschiedliche Vorstellungen von sozialen Rechten und von Sozialstaatsentwicklung. Diese Heterogenität ist in die Europäische Union spätestens mit dem Eintritt von England, Irland und Dänemark 1973 hineingekommen. Ein Land wie England investiert 20% des Bruttosozialprodukts in den Sozialstaat, die kontinentaleuropäischen Länder hingegen 30%. Es fehlen die Grundlagen für die Einigung auf ein europäisches Modell.

Wenn eine Europäisierung der Sozialpolitik nicht möglich ist, dann, so die Schlussfolgerung, sollten die Mitgliedstaaten ihre nationalen Rechte zur eigenen Gestaltung dieser Politikbereiche verteidigen. Und zwar insbesondere auch gegen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Ich denke, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag eine solche Reaktion der Stärkung des Nationalstaats ist. Die Gefahr nationalstaatlicher Lösungen ist natürlich, dass es eine Eskalation von nationalen *Opt-Outs* geben kann, und dann würde genau das geschehen, was Mario Monti in seinem Beitrag angesprochen hat, es könnte tatsächlich zu einer Zerstörung der Europäischen Union und des europäischen Marktes kommen.

Es gibt aber doch in allen föderalen politischen Systemen eine bipolare Struktur von nationalen und subnationalen Interessen. Das gilt für die Bundesrepublik Deutschland ebenso wie für die USA. In der europäischen Rechtsprechung, darauf hat insbesondere Professor Scharpf in seinen Analysen hingewiesen, gibt es jedoch keinen Platz für die Diskussion der relativen Bedeutung europäischer und nationaler Belange. Der Europäische Gerichtshof verfügt über keine Kriterien, mit denen er der legitimen Unterschiedlichkeit nationaler sozialökonomischer Institutionen und politischer Traditionen gerecht wird, die durch die Entscheidungen des EuGH betroffen sind. Vor diesem Hintergrund hat der frühere deutsche Bundespräsident Roman Herzog, der zuvor auch Präsident des Bundesverfassungsgerichts war, vorgeschlagen, dass es eine Berufungsmöglichkeit gegen Entscheidungen des EuGH geben solle. Hierzu solle ein europäisches Verfassungsgericht eingesetzt werden, besetzt von Verfassungsrichtern der Mitgliedstaaten. Das ist eine juristische Lösung.

Ich nehme einen anderen Vorschlag auf, der mir interessant zu sein scheint, einen Vorschlag von Professor Scharpf, der eine politische Lösung anstrebt. Scharpf fordert, dass gegen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs Berufung vor dem Europäischen Rat eingelegt werden kann, wenn durch die Entscheidungen zentrale historische Traditionen und institutionelle Strukturen eines Mitgliedslandes betroffen sind. Natürlich sehe ich, dass auch hier die Gefahr besteht, dass dies ausgenutzt wird und es zu immer stärkeren nationalen *Opt-Outs* kommt. Das ist ein Dilemma, das man vermutlich nur sehr schwer umgehen kann. Aber ich denke, wenn es richtig ist, dass die Liberalisierung des Marktes nationale Arrangements unter Druck geraten lässt und gleichzeitig eine europäische Sozialpolitik nicht möglich ist, dann kommt es darauf an, innerhalb der europäischen Institutionen politische Strukturen zu schaffen, in denen stärker als bisher eine Balance zwischen nationalen und

europäischen Interessensbereichen realisiert werden kann. Nur so wird es möglich sein, die politische Unterstützung und gesellschaftliche Legitimation für eine weitere Vertiefung des europäischen Einigungsprozesses zu erlangen.