

## **Stellungnahme für die**

### **Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 21.06.2017 zum**

#### **Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas KOM(2017)206 endg.**

#### **I. Vorbemerkung**

Angesichts der teils disruptiven politischen wie auch ökonomischen Krisen in Europa in den zurückliegenden Jahren – u.a. der sich abzeichnende Brexit, die Finanz-/Wirtschaftskrisen seit 2008, aber auch das Erstarken europafeindlicher, populistischer Strömungen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten – ist es 60 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge begrüßenswert, dass die Kommission eine breit angelegte Debatte über die Zukunft der Europäischen Union anstößt. Diese Debatte kann und sollte dazu genutzt werden, den schleichenden Entfremdungsprozess der Bürger von den EU-Institutionen und der EU insgesamt zu stoppen, um die europäische Einigung und damit Frieden, Stabilität und Wohlstand in Europa nicht zu gefährden.

Eine besondere Rolle kommt dabei den Präferenzen der Bürger als europäischem Souverän zu. Ob diese in der Vergangenheit immer ausreichend berücksichtigt wurden, muss unvoreingenommen diskutiert werden. Auch bei prinzipieller Zustimmung zur europäischen Integration besteht die Gefahr, dass die Bürger ein Übermaß an zentral gesteuerter Harmonisierung als Gleichschaltung, Verlust regionaler Autonomie und Identität bis hin zur Gängelung oder gar Transferkonkurrenz empfinden können, mit der Folge, dass regionale und nationale Absatzbewegungen entstehen. Ohnmachtsgefühle, Verlustängste und Entwurzelung kann man nicht erfolgreich durch große, anonyme Maschinerien, durch Vereinheitlichung und Gleichmacherei angehen, sondern durch nationale, vor allem regionale und lokale Bezüge, Gestaltungsspielräume und Verantwortlichkeiten. Subsidiarität – aber bitte gelebt und nicht sonntagsredend – bleibt das Schlüsselwort für eine gute demokratische und europäische Zukunft.

Es wird daher darauf ankommen, die europäische Integration auf Basis gemeinsamer europäischer Werte und Präferenzen so zu stärken und weiterzuentwickeln, dass gleichzeitig ausreichend Freiräume für spezifische nationale und regionale Präferenzausprägungen und gesellschaftliche Traditionen bleiben. Dieses Grundprinzip der „Einheit in Vielfalt“ lässt sich am ehesten in einer dezentral-föderal strukturierten Europäischen Union erreichen. Europäische Kompetenzen sollten vor allem in den Verantwortungsbereichen bestehen, die für die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes und die Grundfreiheiten notwendig sind oder zu einem klaren europäischen Mehrwert für alle Bürger führen. Hingegen dürften Maßnahmen, die sich im Stile reiner Nullsummenspiele auf interregionale Umverteilungseffekte beschränken, in den belasteten Ländern nur in Ausnahmefällen auf Zustimmung stoßen und die Politikverdrossenheit in und gegenüber der EU eher noch fördern.

Es wäre ein fatales Missverständnis einer föderalen Ordnung, dezentrale Kompetenzen und Verantwortungen als schädlich oder gar integrationsfeindlich abzustempeln und nur in einer europaweiten Harmonisierung möglichst vieler Regelungen den „wahren“ europäischen

Geist sehen zu wollen. Das Gegenteil ist richtig. Eine sinnvoll ausgestaltete föderale Ordnung – auch in der Sozialpolitik – verhindert einen lähmenden Zentralstaat und führt zu einer höheren Bürgerakzeptanz.

Diese Grundüberlegungen sollten bei der Debatte über die soziale Dimension Europas berücksichtigt werden, insbesondere wenn der betrachtete Zeithorizont (2025) vergleichsweise überschaubar ist. Die Stiftung Marktwirtschaft bekennt sich dabei ausdrücklich zu einer Europäischen Union, die demokratische, solidarische, kulturell vielfältige und prosperierende Gesellschaften stärkt, aber zugleich für Freiheit, Wettbewerb, Rechtssicherheit und verlässliche Prinzipien steht. Den im Reflexionspapier (Seite 4) konstruierten Gegensatz zwischen der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gerade in sozialen Fragen und einem „sozialen Europa“ gibt es schlichtweg nicht.

## **II. Vorteile einer dezentralen Sozialpolitik**

Zwar liefert die ökonomischen Standardtheorie des fiskalischen Föderalismus (Fiscal Federalism) einige Argumente, die Kompetenzen für Sozialpolitik auf der zentralen, d.h. obersten föderalen Ebene anzusiedeln, so dass man auf den ersten Blick vermuten könnte, es sei sinnvoll, die soziale Dimension der Europäischen Union durch eine Kompetenzverlagerung auf die EU-Ebene zu stärken. Allerdings unterstellt die fiskalische Föderalismus-theorie in der Regel einen mehr oder weniger homogenen Nationalstaat sowie das Zusammenfallen von Entscheidung(skompetenz) und Haftung. Darüber hinaus gelten die Aussagen primär für die interpersonelle Umverteilung über das Steuer- und Transfersystem. Alle drei Aspekte sind bei einer Übertragung der Ergebnisse auf EU-Ebene zu relativieren.

Angesichts des Status quo der Europäischen Union spricht viel dafür, dass die Beibehaltung dezentraler sozialpolitischer Kompetenzen auf der Ebene der Mitgliedstaaten eine wesentliche Voraussetzung für eine funktionierende und von den Bürgern akzeptierte Sozial- und Verteilungspolitik sind.

- Es kann regional unterschiedlichen Präferenzen über Art und Umfang sozialpolitischer Maßnahmen oder das Ausmaß der interpersonellen Umverteilung Rechnung getragen werden. Dies etwa, wenn einige Regionen eine Kombination aus hoher Steuerbelastung und hohen Sozialleistungen präferieren, andere hingegen niedrige Steuern und niedrige Sozialleistungen. Eine zentral vorgegebene, einheitliche Politik kann solche Präferenzunterschiede, die umso relevanter werden, je größer und vielfältiger ein Staatenbund ist, nicht angemessen berücksichtigen.
- Auf dezentraler, d.h. im EU-Kontext nationaler Ebene, können altruistische Motive stärker ausgeprägt sein als auf europäischer (Einkommensumverteilung als „lokales“ öffentliches Gut).
- EU-weit einheitlich geregelte soziale Leistungen bergen für wirtschaftlich schwächere oder sich in einem Aufholprozess befindende Regionen die Gefahr der ökonomischen Überforderung und der Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Für wohlhabende Hochlohnregionen können hohe einheitliche Sozialstandards hingegen die Wirkung eines vorteilhaften Protektionismusinstruments haben und vor unerwünschter Konkurrenz

schützen. Zudem besteht die Gefahr, dass in Regionen mit niedrigem Lohnniveau (und ggf. niedrigen Lebenshaltungskosten) das Lohnabstandsgebot verletzt wird – mit entsprechend negativen Anreizwirkungen auf dem Arbeitsmarkt.

- Nationale Gebietskörperschaften verfügen in der Regel über sehr viel bessere Kenntnisse hinsichtlich der sozialpolitischen Herausforderungen als die EU-Ebene. Daher können sie die Probleme zielgenauer angehen.
- Vor allem aber ermöglichen dezentrale sozialpolitische Kompetenzen den föderalen Aufbau Europas als eine Art „Forschungslabor“ für neue und bessere Regeln zu nutzen („Laboratory Federalism“). Erfolgreiche Reformen und institutionelle Innovationen können dann von anderen Ländern übernommen und ggf. an eigene Bedürfnisse angepasst und weiterentwickelt werden. Der europäischen Ebene käme eine wichtige Rolle bei der Koordination und Organisation eines zielführenden Benchmarking-Prozesses zu.
- Schließlich legen auch Überlegungen der Public Choice Theorie die Vorteilhaftigkeit dezentraler Kompetenzen nahe, da nur dann der unvollkommen funktionierende politische Wettbewerb zumindest partiell durch einen föderal-fiskalischen Wettbewerb mit Exit-Option ergänzt wird. Nicht zuletzt dürfte der Einfluss gut zu organisierender Einzelinteressen auf EU-Ebene unverändert (zu) groß sein, während die schweigende Mehrheit der „zahlenden“ Bürger aufgrund unzureichender Organisationsfähigkeit noch geringere Einflussmöglichkeiten als auf nationaler Ebene haben dürfte.

### **III. Das von der Europäischen Kommission vorgelegte Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas**

Das von der Europäischen Kommission vorgelegte Reflexionspapier stellt in großen Teilen eine nachvollziehbare Darstellung des Status quo und der ökonomischen und sozialen Herausforderungen für die EU und ihre Mitgliedstaaten dar. Zustimmend hervorzuheben sind nicht zuletzt die folgenden Aussagen der EU-Kommission – *fallweise ergänzt mit darauf aufbauenden (kursiv formatierten) Schlussfolgerungen der Stiftung Marktwirtschaft*.

- Die europäischen Gesellschaften sind nicht nur wohlhabend, sondern Europa weist bereits heute das international höchste soziale Schutzniveau auf (u.a. Seite 4).

*Eine weitere Intensivierung der sozialpolitischen Aktivitäten in Europa durch die EU-Kommission erscheint vor diesem Hintergrund nicht vordringlich.*

- Als – fast automatisch wirkende – Triebfeder sowohl des wirtschaftlichen Wohlstandes als auch der Angleichung der Lebensstandards auf einem höheren Niveau wird die „Konvergenzmaschine“ Binnenmarkt identifiziert. In den letzten Jahren hat sich die Konvergenz jedoch erheblich verlangsamt (Seite 8).

*Bei zukünftigen europäischen Aktivitäten in der sozialpolitischen Sphäre sollte darauf geachtet werden, die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes nicht zu beeinträchtigen, sondern zu befördern. Eine einheitliche Sozialpolitik kann sehr wohl protektionistische Effekte haben, Wettbewerb ausschalten und den Aufholprozess weniger wohlhabender Länder erschweren. Aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft ist nicht erkennbar, wie eine*

*stärkere Vergemeinschaftung der Sozialpolitik und eine stärkere Harmonisierung von Sozialstandards den erhofften dynamischen Konvergenzprozess bei gleichzeitigem EU-weitem Wachstum anstoßen sollten. Die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes durch neue sozialpolitisch motivierte (Über-)Regulierung zu lähmen, bringt keinen europäischen Mehrwert, sondern höchstens eine Nivellierung auf niedrigem Niveau. Verteilt werden kann immer nur das, was zuvor erwirtschaftet wurde.*

- Gleichzeitig ist sich die Kommission bewusst und macht das anhand von verschiedenen Indikatoren auch deutlich (u.a. BIP pro Kopf, Arbeitslosenquoten, Beschäftigungsquoten), dass die wirtschaftliche Lage wie auch die soziale Situation in den Mitgliedstaaten deutliche Unterschiede aufweist (Seite 7ff.).

*Aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft ist es wichtig zu betonen, dass weder die von der Kommission skizzierte wirtschaftliche und soziale Heterogenität innerhalb der EU noch die teils gravierenden ökonomischen und sozialen Probleme einzelner Mitgliedstaaten ihre ausschließliche oder gar primäre Ursache in den Finanz- und Wirtschaftskrisen seit dem Jahr 2008 haben. Entsprechende Aussagen im Reflexionspapier (Seite 13), dass die „Finanz- und Wirtschaftskrise ... zu hoher Arbeitslosigkeit sowie Verschuldung des öffentlichen und privaten Sektors geführt“ habe, sind zu relativieren. Viele der Probleme sind schon deutlich älter, ihre Lösung erfordert daher grundsätzliche Reformen.*

- Die Kommission weist richtigerweise darauf hin, dass die Wohlfahrts- und Sozialschutzsysteme in den Ländern der EU-27 – bei einem insgesamt hohen Schutzniveau – Unterschiede aufweisen, was die politischen Präferenzen und die Mittelausstattung betrifft. Darüber hinaus spiegeln die Funktionsweisen der Sozialsysteme die aus dem vergangenen Jahrhundert übernommenen unterschiedlichen Traditionen wider. Als wichtige Unterscheidungsmerkmale werden genannt: Umfang der Mittelausstattung, Art der Mittelzuweisung, Finanzierungsquellen, Grad der Risikoabdeckung in der Bevölkerung und Rolle der Sozialpartner (Seite 12).

*Aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft sollte sowohl den unterschiedlichen Präferenzen als auch den jeweiligen Traditionen in den Ländern der EU durch einen Verzicht auf weitere zentralisierende Top-down-Harmonisierung Rechnung getragen werden. Darüber hinaus haben viele Mitgliedsländer in den vergangenen Jahren mit Reformen ihrer sozialen Sicherungssysteme begonnen, die – im Idealfall – auf die jeweiligen nationalen Herausforderungen abgestimmt sind. Diese Reformen sollte man – im Sinne einer „Konstanz der Wirtschaftspolitik“ – wirken lassen.*

- Die EU-Kommission identifiziert Armut und fehlende ökonomische Aufstiegschancen zu Recht als zentrale Herausforderungen für die Gesellschaften Europas (u.a. Seite 13f.)

*Bei den von der Kommission zu Grunde gelegten relativen Armuts- bzw. Ungleichheitsindikatoren ist zu berücksichtigen, dass eine vollständige Elimination von Armut niemals stattfinden kann – ganz egal wie wohlhabend alle Mitglieder einer Gesellschaft sind – so lange die Einkommen nicht vollständig gleich verteilt sind. Wichtiger als politischer Aktionismus aufgrund der methodisch fragwürdigen „Armutsbereiche“ ist die Frage der ökonomischen Aufstiegschancen und vor allem der Schlüssel „Chancengerechtigkeit“. Entsprechende und leider nennenswerte Defizite z.B. in Deutschland und Frankreich sind*

*hinlänglich bekannt und belegt. Ihr Abbau bedarf bei stark unterschiedlichen Bildungssystemen aber keiner europäischen „Sozialinitiative“, sondern der Reformbereitschaft und Rückkehr zur Vernunft in Paris, Berlin und vor allem den 16 deutschen Bundesländern.*

- Zu den zentralen Faktoren des Wandels bis 2025 zählt die Kommission einerseits die europaweit voranschreitende Alterung der Bevölkerung und andererseits Veränderungen in der Arbeitswelt als Folge der Globalisierung und Digitalisierung. Aus diesen – durch die EU nicht direkt steuerbaren – Entwicklungen resultieren beträchtliche Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie für die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik.

*Berechnungen der Stiftung Marktwirtschaft zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten der EU belegen, dass der steigende Trend bei den altersabhängigen Ausgaben (insb. Renten-, Gesundheits- und Pflegeausgaben) für die Mehrheit der Mitgliedstaaten enorme finanzielle Probleme mit sich bringen wird. Fast alle Mitgliedstaaten weisen neben den expliziten Staatsschulden auch erhebliche implizite Staatsschulden auf (Ausnahme Italien und Kroatien). Kein Staat verfügt über nachhaltige öffentliche Finanzen. Daher ist die – von der Kommission genannte – Gefahr eines Generationenkonflikts zwischen jüngeren und älteren Menschen nicht von der Hand zu weisen.*

*Vor diesem Hintergrund plädiert die Stiftung Marktwirtschaft nachdrücklich dafür, alle sozialpolitischen Maßnahmen zu unterlassen, die Vorteile für die älteren Generationen der Gegenwart beinhalten, die finanziellen Lasten aber auf jüngere und zukünftige Generationen verlagern. Der politische Prozess auf allen föderalen Ebenen neigt ohnehin dazu Wohltaten im Hier und Heute zu verteilen und die Kosten in die Zukunft zu verlagern. Auf europäischer Ebene könnte dieser Effekt durch fehlende Transparenz und Bürgernähe sowie unzureichende politische Haftung noch stärker als auf untergeordneten Ebenen auftreten. Politisch befördert wird dies potentiell durch Lobbyismus und Klientelpolitik von Großorganisationen, deren Eigeninteressen (Mitgliedergewinnung und Zufriedenstellung von Beitragszahlern) sie häufig genug dazu verführen, für sie vorteilhafte „soziale“ Initiativen, für die sich im jeweiligen nationalen Bereich keine demokratischen Mehrheiten finden lassen, über Brüssel durch die Hintertür durchzusetzen – im Regelfall mit Kurzfristgewinnern und unklarer langfristiger Finanzierung.*

*Mit Blick auf die Herausforderungen des Arbeitsmarktes muss davor gewarnt werden, in eine fatalistische Lethargie zu verfallen und das Heil in generösen Sozialtransfers (wie beispielsweise das bedingungslose Grundeinkommen) für vermeintlich nicht mehr gebrauchte Arbeitskräfte zu suchen. Wirtschaftlicher Strukturwandel ist kein neues Phänomen, sondern begleitet moderne Gesellschaften seit Beginn der Industrialisierung. Offene und wettbewerblich ausgerichtete Märkte sind das beste Instrument, ihn erfolgreich zu bewältigen. Wirtschaftlicher Wandel und technologischer Fortschritt gefährden keineswegs nur Arbeitsplätze, sondern schaffen für Unternehmen und Arbeitnehmer auch immer neue Möglichkeiten und Chancen. Wichtig dabei ist, eine ausreichende Flexibilität auf den Arbeitsmärkten sowie regulatorische Spielräume auf den Produktmärkten zu schaffen, damit diese Chancen auch genutzt werden können. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes hat die Europäische Union in der Vergangenheit einen wichtigen Beitrag*

*für offene Märkte geleistet. Von einer stärkeren Europäisierung der Sozialpolitik wäre hingegen eher das Gegenteil zu erwarten.*

- Der Kommission ist zuzustimmen, wenn sie betont, dass die Mitgliedstaaten voneinander lernen können, welche Reformen der Arbeitsmärkte und der Sozialsysteme erfolgreich sind (Seite 26f.).

*Voraussetzung für diese Lernprozesse ist, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Reformstrategien ausprobieren können („Laboratory Federalism“). Eine von der EU gesteuerte einheitliche Politik würde dies mittel- und langfristig unmöglich machen. Da sich unsere Gesellschaften aber immer wieder gänzlich neuen und unerwarteten wirtschaftlichen und sozialpolitischen Herausforderungen gegenüber sehen können, sollte dieser Experimentier- und Lernprozess nie beendet werden, sondern dauerhaft möglich sein.*

*Im Übrigen teilt die Stiftung Marktwirtschaft die Einschätzung, dass die von der Kommission genannten Reformelemente – steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit, Modernisierung der Altersversorgung mittels Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung, die Bewahrung eines Zusammenhangs von Löhnen und Produktivität sowie Anpassungen der allgemeinen und beruflichen Bildung (Seite 26) – im Interesse einer langfristigen Unterstützung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sind.*

- Die Kommission erinnert daran, dass die EU – im Vergleich zu den gesamten Sozialausgaben der Mitgliedstaaten – nur über sehr geringe finanzielle Mittel verfügt. Daher könne kein Zweifel daran bestehen, dass Sozialleistungen vor allem eine Sache der Mitgliedstaaten sind und bleiben werden.

#### **IV. Schlussfolgerungen**

Müsste man sich für eines der fünf im Weißbuch zur Zukunft Europas genannten, willkürlich definierten und kaum stringent voneinander zu trennenden Szenarien entscheiden, würde die Stiftung Marktwirtschaft den „Schwerpunkt Binnenmarkt“ wählen. Dies umso mehr, als das Reflexionspapier diesen zu Recht als zentralen Grund für die bisher erfolgreiche Angleichung der Lebensstandards auf einem höheren Niveau und damit als Stützpfiler der „Konvergenzmaschine“ EU sieht.

Eine fortschrittliche, nachhaltige, wettbewerbsfähige, solidarische, vielfältige und prosperierende Europäische Union bedürfte allerdings eines Szenarios, das so im Weißbuch nicht benannt wird: Weiter wie bisher, aber effizienter, auf der Grundlage des Schwerpunkts Binnenmarkt und mit der Möglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten, mehr zu tun.

**Eine auf Dauer angelegte, zentral regulierte und administrierte, über Grenzen von Mitgliedstaaten hinweg flächendeckend ausgerollte, europäische Sozialpolitik lehnt die Stiftung Marktwirtschaft ab. Sie würde die Ausbildung einer Transferunion fördern und die Wettbewerbsunion schwächen, brächte durch die Auflösung des Zusammenhangs zwischen Entscheidung und Verantwortung „Moral hazard“ und andere Fehlanreize mit sich, ermunterte eher Stillstand als Veränderungsbereitschaft, höhle tendenziell das Subsidiaritätsprinzip aus, würde schnell wachsende Kosten bei wahrscheinlich kaum mehr steigendem Nutzen produzieren, statt Konvergenz Divergenz auch in Form**

**von nationalen Protestparteien und Europa-Aversionen hervorrufen sowie mit hoher Wahrscheinlichkeit eklatant die Maßgaben der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit verletzen.**

Wohlbegründet stellt das Weißbuch fest, dass „das Niveau des sozialen Schutzes“ in Europa „das höchste weltweit“ sei und Europa „im Hinblick auf Wohlstand, menschliche Entwicklung und Lebensqualität ... weit vorne“ liege. „Der „alte“ und in den meisten seiner Nationalstaaten stark alternde Kontinent braucht, um dieses Niveau mindestens zu halten, nicht noch mehr und noch zentralere Sozialpolitik, nicht mehr Regulierung und Nivellierung, sondern wieder mehr Freiheit bzw. Freiraum für den Einzelnen, Wettbewerbsfähigkeit, funktionierende Leistungsanreize und echte Chancengerechtigkeit.

Prof. Dr. Michael Eilfort / Dr. Guido Raddatz – 20.06.2017

Stiftung Marktwirtschaft

Charlottenstraße 60

10117 Berlin

info@stiftung-marktwirtschaft.de

[www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)