

Soziale Mindeststandards in Europa?

Von Martin Kolmar¹

Abstract

The minimum standard is the central instrument for the coordination of social policies in the European Union. This paper analyzes whether this instrument is appropriate to cope with the existing problems. In order to do so we first identify inefficiencies of the existing systems that are due to the process of market integration. Second it is analyzed whether the use of minimum standards is a means to solve these problems. This is done in comparison to alternative instruments. Finally it is analyzed how minimum standards fit into the existing political process of social-policy making.

Zusammenfassung

Der Mindeststandard ist in der Europäischen Union das zentrale Instrument zur Koordinierung nationaler Sozialpolitiken. In dieser Arbeit wird untersucht, ob er in der Lage ist, diese Aufgabe zu erfüllen. Dazu wird zunächst untersucht, welche Probleme aufgrund des Prozesses der Marktintegration auftreten können, auf die der Mindeststandard eine Lösung bieten soll. Anschließend wird untersucht, inwieweit das Instrument dazu idealerweise in der Lage ist. Dazu werden alternative Instrumente als Vergleich herangezogen. Im Anschluss daran wird der Rahmen einer idealen Wirtschaftspolitik verlassen und der Mindeststandard innerhalb der geltenden politischen Prozesse der Anpassung von Sozialsystemen untersucht.

JEL-Klassifikation: F02, H73, I38

1. Einleitung

Auf Ebene der Europäischen Union wird durch Art 137 (2) des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EGV) in der Neufassung des Vertrags von Amsterdam der Mindeststandard als zentrales Koordinationsinstrument der Europäischen Sozialpolitik vorgegeben. Allfälligen Problemen der

¹ Ich danke Friedrich Breyer, Heike Engel, Klaus-Dirk Henke, Mathias Kifmann und drei anonymen Gutachtern für Ihre wertvollen Anregungen bei der Erstellung dieser Arbeit.

Ineffizienzen und des Sozialdumping soll auf diesem Weg entgegengetreten werden. Dies liefert den Aufhänger für diese Arbeit, in der untersucht wird, ob der derzeitige Status-Quo der Integration in der EU Anlass zu suboptimalem Verhalten der beteiligten Akteure dahingehend bietet, dass die resultierenden Gleichgewichte ineffizient sind, und – falls ja – ob das Instrument des Mindeststandards geeignet ist, diese Ineffizienzen zu beseitigen.

Bezüglich der Frage, welche Reformschritte die Sozialsysteme aus ihrer von weiten Kreisen übereinstimmend diagnostizierten Krise befreien können, gehen die Meinungen weit auseinander. Dies hat zwei Ursachen:

1. Ein unterschiedlicher Reformbedarf geht zum einen auf unterschiedliche Werturteile zurück, an deren Verwirklichung die jeweiligen Parteien ein Interesse haben.
2. Bei gleichen Werturteilen existiert aber auch ein Dissens bezüglich der zugrunde gelegten Wirkungszusammenhänge und modelltheoretischen Vorstellungen zwischen den jeweiligen „Schulen“.

In dieser Arbeit wird das Kriterium der Pareto-Effizienz zugrunde gelegt, um einen möglichst breiten Konsens bezüglich der normativen Basis der Analyse zu erhalten. Darüber hinausgehende Verteilungsziele sind weit weniger konsensfähig. Die wenigsten Menschen werden jedoch eine Lösung als gut oder gerecht einstufen, wenn es andere Lösungen gibt, in denen sich alle (schwach) besser stellen. Die breite Konsensfähigkeit des Kriteriums der Pareto-Effizienz erlaubt es damit, sich auf die Diskussionen über ökonomische Wirkungszusammenhänge zu konzentrieren. Die Leitfrage wird in drei Schritten beantwortet:

1. Existieren erstens für den gegebenen juristischen Status-Quo der europäischen Integration externe Effekte zwischen den Mitgliedsländern der EU, die vermuten lassen, dass es a) zu Fehlanreizen bei der Allokation der Produktionsfaktoren und b) zu strategischen Anreizen bei der Ausgestaltung der Sozialsysteme kommt?
2. Ist zweitens das Instrument des Mindeststandards prinzipiell geeignet, die gegebenenfalls auftretenden externen Effekte bestmöglich zu internalisieren? Die Antwort auf die zweite Frage hängt von der relevanten Menge alternativer Politikinstrumente ab. Zur Beantwortung der zweiten Frage muss das Instrument des Mindeststandards daher bezüglich seiner allokativen Wirkung mit anderen Politikinstrumenten verglichen werden.
3. Darüber hinaus ist es für die Beurteilung des realen Einsatzes eines Instruments von entscheidender Wichtigkeit zu wissen, inwieweit der politische Prozess, in dem über den Einsatz des Instruments entschieden

wird, der idealtypischen Einsatzweise des Instruments „Mindeststandard“ auch tatsächlich folgt. Politiker werden in einem dritten Schritt also nicht als wohlwollende Diktatoren gesehen, deren Ziel die Verwirklichung der gesellschaftlichen Wohlfahrt ist, sondern als rationale, eigennutzenorientierte Individuen, die unter bestimmten, durch das politische System vorgegebenen Restriktionen agieren.

Die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen:

1. Soziale Mindeststandards sind selbst bei optimaler Ausgestaltung nicht in der Lage, bestehende Externalitäten zu internalisieren. Das Koordinationsinstrument „Mindeststandard“ ist nur ein Mittel, welches exzessives Sozialdumping zu verhindern vermag, nicht aber in der Lage ist, Anreize zu einer effizienten Faktorallokation oder zur Setzung effizienter Sozialversicherungsniveaus zu schaffen.
2. Historisch gesehen hatten soziale Mindeststandards jedoch durch die ihnen innewohnende Tendenz zur Beschränkung übermäßiger Zentralisierungstendenzen eine wichtige Rolle. Diese Tendenzen waren durch die Art. 250 bzw. 252 EGV angelegt, die das Verfahren zur Erlassung von sozialpolitischen Richtlinien bis zum Vertrag von Maastricht regelten. Sie stellten daher zu dieser Zeit ein Second-Best-Instrument bei der Schaffung effizienter Anreizstrukturen dar. Der Übergang zu Art 251 EGV macht diese Vorkehrung aber durch die Schwächung der Position der EU-Kommission zu großen Teilen obsolet.
3. Als alternative Reformoption wird in dieser Arbeit der auf Sinn (1990) zurückgehende Vorschlag der Einführung eines Nationalitätsprinzips propagiert. Für die verbleibenden Bereiche sozialer Sicherung können ineffiziente Anreizstrukturen durch ein zentral unterstütztes System von zwischenstaatlichen Transfers beseitigt werden. Mit den europäischen Regional- und Sozialfonds existieren dabei bereits Institutionen, die bei einer geeigneten Neudefinition ihrer Finanzierungskriterien diese Rolle übernehmen können, so dass sich kein über den derzeitigen Stand hinausgehender Zentralisierungsbedarf ableiten lässt.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Nach einem kurzen historischen Abriss des primärrechtlichen Kerns des EU-Sozialrechts in Abschnitt 2 werden in Abschnitt 3 zunächst die einzelnen Bereiche der Sozialversicherungssysteme auf mögliche Quellen für Ineffizienzen aufgrund einer mangelhaften institutionellen Ausgestaltung hin untersucht. Im Anschluss daran wird in Abschnitt 4 das Politikinstrument des Mindeststandards im Vergleich mit anderen Reformoptionen in Bezug auf seine *prinzipielle* Geeignetheit zur Internalisierung der externen Effekte beurteilt. Schließlich wird dann in Abschnitt 5 der politische Prozess näher beleuchtet, in

dem über das Instrument „Mindeststandard“ entschieden wird, um zu verstehen, ob die Metainstitutionen, die die Änderungen der institutionellen Gegebenheiten strukturieren, selbst effizient strukturiert sind. Abschnitt 6 fasst zusammen.

2. Sozialpolitik in der Europäischen Union

Die Wichtigkeit einer Beschäftigung mit dem Koordinationsinstrument „Mindeststandard“ folgt aus seiner praktischen Bedeutung als zentrales Koordinationsinstrument in der EU im Bereich der Sozialpolitik: Nachdem von den ersten Gründungsverträgen bis in die 80er Jahre hinein der Bereich der Sozialpolitik – unterbrochen von einer Phase stärkerer Aufmerksamkeit in den 70er Jahren – weit unten auf der Agenda der europäischen Integration stand, kann man mit dem Jahr 1988 einen Wendepunkt ausmachen. In diesem Jahr veröffentlichte die EU-Kommission ein Aktionsprogramm mit dem Titel „*Die Soziale Dimension des Binnenmarktes*“. In ihm wird die Gleichrangigkeit von sozialer und wirtschaftlicher Zielverwirklichung im Binnenmarkt gefordert. Dieses Aktionspapier führte zur Verabschiedung der Charta der Sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer im Dezember 1989 durch den Europäischen Rat, die von elf Mitgliedsländern angenommen und lediglich vom Vereinigten Königreich abgelehnt wurde. Die Charta enthält keine einklagbaren Rechte, sondern bekräftigt die Förderungspflichten der bestehenden Art. 117 und 118 EGV (alt, neu Art. 136 und 137)². Der wichtigste Paragraph ist der 10,³ in dem betont wird, dass jeder Werktätige innerhalb der EG das Recht auf eine angemessene soziale Sicherung habe und dass jede Person, die nicht fähig zum eigenen Lebensunterhalt ist, einen Anspruch auf angemessene Sozialhilfe erhalten solle. Atkinson (1995) interpretiert diesen Anspruch im Sinne einer *income tested social assistance*.

Der mit der Sozialcharta eingeschlagene Weg fand mit dem Protokoll über die Sozialpolitik im Anhang des Vertrags von Maastricht seine Fortsetzung. Dabei gelang es allerdings nicht, eine einheitliche Position unter Einschluss des Vereinigten Königreichs zu erreichen. Die im Vorfeld der Konferenz vom Rat erarbeiteten Vorschläge zur Änderung und Ausweitung des Art. 118 EGV (alt) stießen auf den Widerstand des Vereinigten Königreichs, so dass als Kompromiss die Konstruktion über einen unveränderten Art. 118

² Um einer Begriffsverwirrung vorzubeugen, bezieht sich die Formulierung „alt“ auf die Nummerierung bis zum Vertrag von Amsterdam und die Formulierung „neu“ auf die Nummerierung danach. Soweit im Text nicht weiter hervorgehoben, wird die „neue“ Nummerierung gewählt.

³ Siehe Atkinson (1995).

(alt) mit beigefügtem Protokoll gewählt wurde. Dessen Kernpunkt bildet Art. 2, in dem die Ziele der elf Unterzeichnerstaaten festgelegt werden. Darin wird als Politikinstrument der *Mindeststandard* und als Abstimmungsverfahren die qualifizierte Mehrheitswahl als Instrumente der Politikgestaltung festgeschrieben.⁴ Atkinson (1995) interpretiert den Handlungsspielraum der Kommission dabei so, dass sie nicht nur ermächtigt ist, die Mitgliedsländer bei der Erreichung der nationalen Ziele zu unterstützen, sondern darüber hinaus existierende Lücken der nationalen Sozialpolitik aufzufüllen berechtigt ist. In der Folge kam es 1994 zur Veröffentlichung eines „Weissbuchs über die Europäische Sozialpolitik“ durch die Kommission. In ihm wird auf die Gefahr eines „sozialen Dumping“ hingewiesen, welchem effektiv durch die Setzung von Mindeststandards entgegengewirkt werden könne. Mit dem Vertrag von Amsterdam ist das Sozialprotokoll aus den Anhängen des Vertrags von Maastricht in die Sozialvorschriften des EG-Vertrags übernommen worden. Damit sind die dort enthaltenen Vorschriften nach der endgültigen Ratifizierung des Vertrags 1999 für alle 15 Mitgliedsländer der EU anwendbar.

3. Identifikation von Ineffizienzen

3.1 Allgemeines

Im folgenden wird der von der Kommission verwendete Begriff „soziales Dumping“ im Sinne eines externen Effekts verstanden, bei dem ein Mitgliedsland durch die Senkung der sozialen Standards einen Teil der entstehenden Kosten an das Ausland abwälzen kann. Externe Effekte entstehen ganz allgemein gesprochen immer dann, wenn der institutionelle Rahmen gegen das *Prinzip der vollständigen Internalisierung* verstößt, da in einem solchen Fall das nationale Grenzkosten/Grenznutzenkalkül vom supranationalen abweicht:

Prinzip der vollständigen Internalisierung: Eine effiziente Allokation wird dann und nur dann erreicht, wenn jeder beteiligte Akteur (marginal) vollständig an der durch ihn verursachten Änderung des Gesamtergebnisses beteiligt wird.

Die institutionenökonomische Aufgabe dieser Arbeit muss daher an diesem allokationstheoretischen Fundamentalprinzip orientiert werden: Untersucht werden muss, ob das bestehende rechtliche System im Bereich der Sozialpolitik Lücken aufweist, die zu einem Verstoß gegen dieses Prinzip

⁴ Lediglich in den Bereichen soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags und kollektive Interessenvertretung verbleibt es bei der Voraussetzung der Einstimmigkeit.

führen, ob diese Lücken eine *notwendige* Konsequenz eines nur beschränkt regelbaren Umfeldes darstellen oder ob *Reformoptionen* bestehen, die eine (gegebenenfalls potenzielle) Pareto-Verbesserung herbeizuführen versprechen.

Der Schlüssel zur Beurteilung der Effizienz bestehender Institutionen liegt im Verhältnis von Marktintegration auf der einen und den Beitrags- und Leistungsprinzipien der Sozialversicherungssysteme auf der anderen Seite. Mit dem Vertrag von Maastricht ist der Prozess der Marktintegration formell abgeschlossen, so dass Güter und Faktoren de-jure ohne Grenzen im Gebiet der EU mobil sind.

Dieses Phänomen trifft nun mit bestimmten Prinzipien der Beitragserhebung und Leistungsgewährung der Sozialsysteme zusammen.⁵

- *Arbeit*: Für den Faktor Arbeit sind mit den Verordnungen 1408/71, 574/72 und 1247/92 wesentliche Voraussetzungen für die effektive Mobilität von Arbeitnehmern und anderen Gruppen wie Studierenden und Rentnern geschaffen worden. Die Verordnungen regeln im wesentlichen die Exportierbarkeit von Sozialleistungsansprüchen und die Zusammenlegung von Anwartschaftszeiten. Festgeschrieben wird hierbei ein *Wohnsitz- oder Beschäftigungslandprinzip*, welches besagt, dass ein Arbeitnehmer je nach Ausgestaltung des jeweiligen nationalen Sozialsystems Mitglied im Sozialsystem des Landes ist, in dem sein Wohn- bzw. Beschäftigungsort liegt.
- *Kapital*: In Ländern wie Dänemark, in denen die Sozialversicherungssysteme zum Teil oder vollständig steuerfinanziert sind, aber auch in allen anderen Ländern je nach dem Grad der Steuerinzidenz ist der Faktor Kapital formal oder effektiv mit einem Teil der Sozialabgaben belastet. Für den Fall der Steuerinzidenz gilt auch hier, dass der Faktor Kapital in dem Land belastet wird, in dem er zum Einsatz kommt.
- *Güter*: Für den Bereich der Güterbesteuerung gilt das bei der Kapitalbesteuerung entwickelte Argument analog: Wenn Sozialsysteme direkt durch Gütersteuern finanziert werden, gilt entweder ein Bestimmungs- (die Steuerbasis entspricht idealiter der inländischen Produktion, derzeit das vorherrschende Prinzip in der EU) oder Ursprungslandprinzip (die Steuerbasis entspricht idealiter dem inländischen Konsum, angewandt z. B. bei direkten Konsumgüterkäufen).⁶ Eine effektive Belastung der Gü-

⁵ Viele Regelungen, die in der EU unter den Begriff der Sozialpolitik fallen, betreffen Regelungen zum Schutz des Arbeitnehmers am Arbeitsplatz und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen. Diese Regelungen fallen unter die Analyse dieses Abschnitts, insofern sie für die Unternehmen Kosten implizieren, die den Grenzertrag des eingesetzten Kapitals bzw. die Grenzkosten der Arbeit verändern.

⁶ Siehe Genser und Haufler (1996).

ter durch eine Lastüberwälzung auf Güterpreise entspricht einem Bestimmungslandprinzip.

Die Frage lautet damit, ob und inwieweit die Prinzipien der Beitrags- und Leistungsgewährung der Sozialsysteme zusammen mit dem Prinzip der Marktintegration zu einem Verstoß gegen das Prinzip der vollständigen Internalisierung führen, und daher Anreize für die nationalen Sozialversicherungsträger schaffen, von einem effizienten Niveau der Sozialversicherung abzuweichen. Zur Beantwortung der Frage trennen wir zwischen intra- und intergenerativ umverteilenden Elementen der Sozialsysteme.

3.2 Intragenerative Umverteilung

Im folgenden sollen die Konsequenzen der Mobilität von Gütern, Kapital und Werktätigen für die Möglichkeit einer effizienten nationalen Versicherungs- und Umverteilungspolitik untersucht werden. Darüber hinaus wird diskutiert, wie sich eine z. B. von der EU-Kommission geforderte Ausweitung der Freizügigkeit auf alle Unionsbürger (siehe Weissbuch zur Sozialpolitik 1994) auf die nationalen Sozialsysteme auswirken würde.

3.2.1 Kapitalmobilität

Eine der wesentlichen politischen Debatten der vergangenen Zeit kreiste um das Thema der Lohnnebenkosten und der Belastung des Faktors Kapital mit Kosten der Sozialversicherung. Da Kapital international als im wesentlichen mobil angesehen werden könne, so das Argument, müsse im internationalen Standortwettbewerb die Belastung dieses Faktors reduziert werden, um nicht die Abwanderung des Kapitals zu anderen Standorten zu induzieren. Anders als für Finanzkapital zeigen Studien für Produktivkapital, dass die nationale Kapitalbildung eng an die nationale Ersparnis gekoppelt sein kann, was auf eine nur geringe Mobilität von Produktivkapital schließen ließe.⁷ Die empirische Evidenz ist also gemischt, so dass noch keine abschließende Antwort über die Relevanz und Größenordnung des Phänomens gegeben werden kann.

Unabhängig von der quantitativen Größenordnung resultieren aber potenziell aufgrund der Belastung des Kapitals mit Soziallasten im jeweiligen Ansiedlungsland zwei Quellen von Ineffizienzen (siehe z. B. Keen 1993): Erstens kommt es bei interregional unterschiedlichen Effektivbelastungen des

⁷ Siehe die an den Beitrag von Feldstein und Horioka (1980) anknüpfende Debatte. Eine sehr gute Übersicht über die Diskussion und eine methodische Bewertung finden sich in Schulze (2000).

Faktors Kapital zu einer Verzerrung der Allokation dieses Faktors (*allokative Ineffizienz*). Das Produktionspotenzial ist effizient genutzt, wenn die Grenzprodukte des Faktors zwischen den Regionen ausgeglichen sind. Im Kapitalmarktgleichgewicht werden aber die Nettorenditen als Differenz aus Grenzproduktivität und Effektivbelastung ausgeglichen. Siehe dazu auch Abbildung 1.

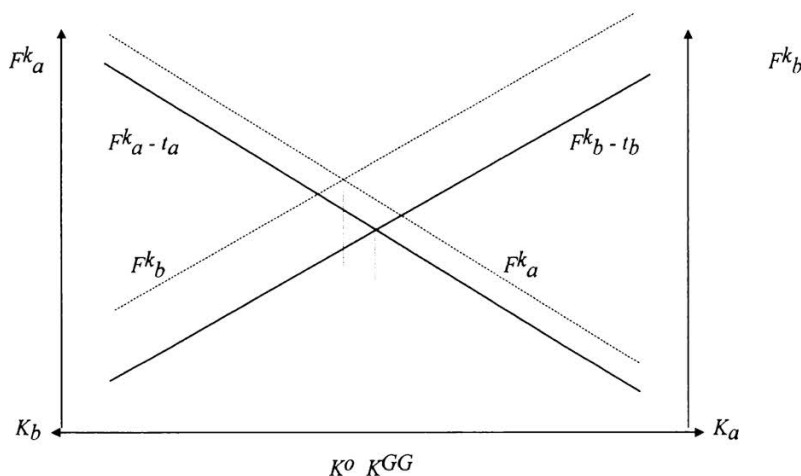


Abbildung 1: Allokative Ineffizienz bei mobilem Kapital und effektiven internationalen Steuerdifferenzialen.

In der Abbildung ist auf der Abszisse die Allokation eines hier exogen angenommenen Kapitalbestands K auf zwei Länder a und b abgetragen, wobei der Kapitalbestand in Land a nach rechts, der in Land b nach links zunimmt. Auf den Ordinaten sind die jeweiligen Grenzproduktivitäten (gestrichelte Linien) und die effektiven Kapitaleinkommen nach einer regionalen Besteuerung in Höhe von t_i (durchgezogene Linie) in Abhängigkeit vom Kapitalbestand abgetragen. Effizienz erfordert einen Ausgleich der Grenzproduktivitäten F_i^k (Punkt K), wohingegen sich im Gleichgewicht die effektiven Kapitaleinkommen $F_i^k - t_i$ zwischen den Ländern angleichen werden (Punkt K^{GG}). Die unterschiedlichen Effektivsteuersätze führen also zu allokativen Ineffizienzen aufgrund der verzerrten Aufteilung des Kapitalstocks auf die Regionen. Zweitens kommt es zu einer *Niveaueffizienz*, da durch eine Senkung der Effektivbelastung jedes Land ceteris paribus die Steuerbasis durch die Attrahierung von zusätzlichem Kapital verbreitern kann. Da dieser strategische Anreiz in allen Ländern existiert, führt dies für alle Länder zu einer Abweichung der Umverteilungssätze vom ef-

fizienten Niveau, ohne dass die Steuerbasis sich substanziell verändern würde.

Zusammenfassend kann also gefolgert werden, dass die nationale Zuständigkeit für die Sozialversicherung zu einer allokativen und einer Niveaueffizienz führt. Eine Lösung bei dezentraler Zuständigkeit verlangt die Koordinierung der Sozialsysteme im Sinne einer Angleichung der Effektivbelastungen des Faktors Kapital.

3.2.2 Einheitlicher Gütermarkt

Insbesondere in Dänemark wird ein großer Teil der Sozialleistungen aus allgemeinen Steuern, also nicht über Beiträge, finanziert. Neben der Einkommenssteuer ist die Konsumsteuer eine der wichtigsten staatlichen Einnahmequellen. Es ist daher zu erwarten, dass ein Teil der Sozialleistungen aus dem Ertrag der Konsumsteuer finanziert wird. Auch in den anderen Mitgliedsländern der EU wird in jüngster Zeit diskutiert, ob ein Teil der Sozialausgaben aus dem Aufkommen einer (erhöhten) Konsumsteuer finanziert werden soll.

Prinzipiell kann es bei einem Bestimmungs- und Ursprungslandprinzip einen *Steuerbasiseffekt* durch die internationale Verflechtung der Steuerbasen und einen *Terms-Of-Trade-Effekt* durch die Änderung der Relativpreise geben. Sind die Gütermärkte perfekt im Sinne der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie, so folgt jedoch, dass aufgrund des Handelsbilanzgleichgewichts der Steuerbasiseffekt null ist, und dass kein Terms-Of-Trade-Effekt auftritt, da Änderungen der Relativpreise vollständig vom Verkäuferpreis absorbiert werden (siehe Genser und Haufler (1996) und Haufler (1993)). Damit führt eine Finanzierung der Soziallasten durch Gütersteuern weder zu allokativen noch zu Niveaueffizienzen.

Dieses Ergebnis muss jedoch insofern relativiert werden, als dass es nicht robust bezüglich einer Modifikation der Marktstrukturannahmen ist: Lejour (1994) hat gezeigt, dass es einen strategischen Wettbewerb – und damit eine Niveaueffizienz – auch bei Gütersteuern geben kann, wenn auf den Märkten monopolistische Konkurrenz i.S.v. Stiglitz herrscht. Damit lässt sich aus theoretischer Sicht kein abschließendes Urteil darüber bilden, ob der Gütermarkt als Kanal zur Übertragung von Effektivbelastungen auf andere Länder genutzt werden kann.

3.2.3 Arbeitsmobilität und Freizügigkeit als Bürgerrecht

In der Literatur zur Koordination nationaler Sozialsysteme wird die Mobilität des Faktors Arbeit am ausführlichsten zur Begründung von Ineffizienzen herangezogen.⁸ Dies ist naheliegend, da die Werkstätigen und/oder Unionsbürger direkt von Beiträgen und Leistungen der Sozialversicherung betroffen sind. Für die Wanderungsanreize ausschlaggebend sind dabei international unterschiedliche Nettobelastungen der Sozialsysteme. Die Nettobelastung ergibt sich dabei aus der diskontierten Differenz aus Leistungen und Beiträgen.

Betrachtet wird zunächst der Kreis der werktätigen Migranten. Für sie gilt sowohl in der *Arbeitslosen-* als auch in der *Krankenversicherung* als Prinzip, dass ein Leistungsanspruch nur gegenüber dem Versicherungsträger besteht, bei dem der Werkstätige zuletzt versichert (beschäftigt) war. Leistungen ins Ausland werden während der Zeiten der Leistungsansprüche im Bereich der Arbeitslosenversicherung nur zum Zweck der Arbeitssuche und nur für einen begrenzten Zeitraum gewährt. Damit existieren *keine fiskalischen Anreize für Transferempfänger*, in ein Land mit höherem Arbeitslosen- oder Krankenversicherungsanspruch zu wandern. *Für Transfergeber gilt dieser Schluss nicht*, da bezüglich der Beiträge das Land der Beschäftigung maßgeblich ist. Damit kann das individuelle Beitrags-Leistungspaket durch die Wahl des Beschäftigungsorts verändert werden, und es kann ein Anreiz existieren, aus rein fiskalischen Gründen zu wandern. Dies führt wie im Fall der Kapitalmobilität zu strategischen Anreizen, auch bei ex ante aktuarisch fairen Prämien, den Leistungsumfang auf ein ineffizientes Maß zu reduzieren: Da die Beitragsleistungen aus dem laufenden Einkommen finanziert werden und anders als bei privatrechtlichen Verträgen die legale Möglichkeit besteht, sich durch Migration der vertraglichen Verpflichtung der Sozialversicherung zu entziehen, wird hier ein Problem der adversen Selektion geschaffen, welches „gute“ Risiken dazu bringt, in Regionen mit niedrigen Sozialbeiträgen und „schlechte“ Risiken in Regionen mit hohen Sozialleistungen zu wandern. Sinn (1990) kommt daher zu dem folgenden Schluss: *„A Europe with competing tax systems and unrestricted migration would be like an insurance market where the customers can select their company and pay the premium after they know whether or not a loss has occurred.“*

Bislang wurde bei dem Begriff der Wanderung noch nicht zwischen funktionaler und personaler Mobilität unterschieden. Diese Unterscheidung ist wichtig, da gerade die Relevanz der Annahme personaler Mobilität um-

⁸ Siehe z. B. Crémer und Pestieau (1996,97), Epple und Romer (1991), Lejour und Verbon (1994), Myers (1990), Sinn (1990), Verbon (1990), Wildasin (1991,94).

stritten ist, da Wanderungen bislang ein eher seltenes Phänomen in der EU waren.

In vielen Mitgliedsländern der EU ist der Sozialversicherungsanspruch an den Ort der Werkstätigkeit gebunden. Dieser muss nicht gleich dem Wohnort des Arbeitnehmers sein. Umgekehrt gilt etwa in Dänemark ein Wohnsitzlandprinzip, welches Sozialversicherungsansprüche an den Wohnsitz einer Person koppelt. Auch hier gilt, dass Wohn- und Beschäftigungsort auseinander fallen können. Beide waren historisch außer für grenznahe Pendler eng miteinander verbunden. Durch die Schaffung eines Marktes ohne Binnengrenzen und die Entwicklung von vernetzten Bildschirmarbeitsplätzen ist aber damit zu rechnen, dass der Anteil der Beschäftigten, die in einem Land arbeiten und in einem anderen Land leben, größer werden wird. Damit ist aber auch die Möglichkeit der oben geschilderten Sozialarbitrage wesentlich vereinfacht. Darüber hinaus verweist das Phänomen des interregionalen Pendelns auf die besondere Relevanz des Problems für bestimmte Regionen innerhalb der EU. Wie Kolmar (1999a) und Guggenberger, Kaul und Kolmar (1999) gezeigt haben, kann grenznahe Pendeln auch bei lokal beschränkter Mobilität der Werktätigen – eine gewisse Überlappung der Mobilitätsradien vorausgesetzt – zu einem „Domino-Effekt“ führen, so dass eine lokale Ineffizienz sich über die Gesamtregion hin ausbreitet. Da Sprachbarrieren und kulturelle Unterschiede in grenznahen Bereichen in der Regel vernachlässigbar sind, besteht dieser Sichtweise nach der Hauptdruck für Reformen für spezifische Regionen innerhalb der EU. Diese sind die Grenzbereiche Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Niederlande, Irland und Vereinigtes Königreich, Bundesrepublik Deutschland und Dänemark, Dänemark und Schweden, Bundesrepublik Deutschland und Österreich sowie Portugal und Spanien.

Damit wird zur Frage nach den Konsequenzen einer Ausweitung der Freizügigkeit auf alle Unionsbürger übergegangen. Zur effektiven Durchsetzung der Mobilität aller Unionsbürger müssen im Bereich der Kranken- und Arbeitslosenversicherung und im Bereich des Familienlastenausgleichs sowie im Bereich der Sozialhilfe neue Regelungen geschaffen werden. So wäre es beispielsweise erforderlich, Äquivalenzregeln im Bereich der Krankenversicherung zu schaffen, die neben Grenzgängern und vorübergehend im Ausland befindlichen Personen auch alle anderen Bevölkerungsgruppen erfassen. Insbesondere im Bereich der Sozialhilfe führt dies zu Problemen: Da der Anspruch auf Sozialhilfe in allen Ländern der EU allen Personen zusteht, die sich auf dem Territorium des jeweiligen Landes befinden, können Sozialhilfeempfänger durch Migration ihren Leistungsanspruch verändern. Der gleiche Schluss gilt in umgekehrter Richtung auch für die Transfergeber, wenn zur Finanzierung der Sozialhilfe an einem Beschäftigungs- bzw. Wohnsitzlandprinzip festgehalten wird (was automatisch z. B. bei ei-

ner Finanzierung der Sozialhilfe aus allgemeinen Steuern erfüllt ist). Damit ist zu erwarten, dass Länder mit einem hohen Sozialhilfeniveau dieses absenken müssen, um nicht zu einem Armutsmagneten zu werden. Geht man davon aus, dass vor der Liberalisierung das Sozialhilfeniveau effizient gewählt war, so induziert dies wiederum eine *Niveaueffizienz*.

Zusammenfassend gilt analog zum Fall mobilen Kapitals, dass für die Arbeitslosen- und Krankenversicherung die bestehenden Beitragsprinzipien und für die Sozialhilfe sowohl die Beitrags- als auch die Leistungsprinzipien zu allokativen und Niveaueffizienzen führen. Eine Lösung unter Beibehaltung der geltenden Prinzipien verlangt die Koordinierung der Sozialsysteme im Sinne einer Angleichung der Effektivbelastungen der Beitrags-Leistungspakete des Faktors Arbeit.

3.3 Intergenerative Umverteilung

Der zweite wichtige Bereich staatlicher Umverteilung transferiert Einkommen zwischen Generationen (im folgenden auch Umlageverfahren oder Generationenvertrag genannt). Dies gilt definitionsgemäß für die umlagefinanzierte Renten- und Pflegeversicherung, aber auch in der Krankenversicherung existieren Elemente der intergenerativen Umlage.

3.3.1 Arbeitsmobilität

Bei vollständig mobiler Arbeit tritt für die Existenz nationaler Umlageverfahren ein ähnliches Problem wie bei der intragenerativen Umverteilung mit Arbeitsmobilität auf: Der Nettovorteil eines Umlageverfahrens besteht aus den Beiträgen zur Rentenversicherung multipliziert mit der Differenz aus der erwarteten Lohnsummenwachstumsrate und dem Kapitalmarktzins (Aaron-Faktor). Auf makroökonomischer Ebene gilt für ein Umlageverfahren vereinfachend in einem Zwei-Perioden-Modell überlappender Generationen die folgende Fundamentalgleichung. Sei C_t der diskontierte Lebenskonsum einer in Periode t werktätigen Alterskohorte, N_t die Kohortenstärke, w_t die Lohnsumme, R_t der Kapitalmarktzinsfaktor in Periode t und b der (über die Zeit konstant angenommene) Beitrag zum Umlageverfahren. Dann gilt

$$C_t = w_t + b \left(\frac{N_{t+1}}{N_t} \frac{1}{R_{t+1}} - 1 \right).$$

Mit anderen Worten entspricht der (diskontierte) Lebenskonsum einer Alterskohorte bei perfekten Kapitalmärkten der diskontierten Lohnsumme

dieser Kohorte zuzüglich dem Effektiveinkommen aus der Umlage. Dieses besteht aus der Differenz der diskontierten Beiträge der nächsten Alterskohorte und den eigenen Beiträgen. Die diskontierten Beiträge der nächsten Kohorte hängen von der effektiven Bevölkerungsentwicklung eines Landes ab, welche wiederum eine Funktion der Fertilität und der Nettowanderungen dieser Region ist. Durch Wanderung kann der individuelle Nettovorteil eines Haushalts beeinflusst werden. Dieser wird *ceteris paribus* versuchen, hohen Belastungen auszuweichen. Auf einem kompetitiven Arbeitsmarkt setzt sich das Lebenseinkommen eines Arbeitnehmers aus dem Grenzprodukt der Arbeit und dem Nettovorteil aus dem Umlageverfahren zusammen. Dieses wird sich im Gleichgewicht also ausgleichen. Für zwei Länder a und b gilt:

$$w_t^a + b^a \left(\frac{N_{t+1}^a}{N_t^a} \frac{1}{R_{t+1}} - 1 \right) = w_t^b + b^b \left(\frac{N_{t+1}^b}{N_t^b} \frac{1}{R_{t+1}} - 1 \right).$$

Effizienz erfordert den Ausgleich der Grenzproduktivitäten, $w_t^a = w_t^b$, so dass die Nettovorteile aus der Umlage ausgeglichen sein müssen, um ein effizientes Gleichgewicht zu ermöglichen. Es ist also damit zu rechnen, dass bei nichtharmonisierten Umlageverfahren die Existenz eines integrierten Arbeitsmarkts eine allokativen Ineffizienz induziert.⁹

Entgegen einer vielleicht naheliegenden Intuition verschärft sich das Koordinierungsproblem möglicherweise sogar noch, wenn die Annahme vollständiger Mobilität durch die Annahme beschränkter oder gruppenspezifischer Mobilität ersetzt wird (Breyer und Kolmar 2001): Da die virtuellen Verzinsungen der nationalen Umlageverfahren von den effektiven Bevölkerungswachstumsraten nach Wanderung abhängen, diese aufgrund der begrenzten Mobilität aber nicht notwendigerweise ausgeglichen werden können, verbleiben selbst bei harmonisierten Umlageverfahren Zinsdifferenziale, die zu ineffizienten Wanderungsanreizen führen können.

Aufgrund der oben ausgewiesenen allokativen Ineffizienzen durch eine verzerrte Ansiedlung des Faktors Arbeit stellt sich natürlich wieder die Frage, ob die nationalen Versicherungsträger einen Anreiz besitzen, die Beitrags-Leistungsparameter der Umlageverfahren strategisch zu setzen. Ausschlaggebend für die Beantwortung dieser Frage ist die Lohnelastizität der Migration: Kann ein Land durch die Absenkung z. B. des Beitragssatzes sein Aufkommen erhöhen, wird es diesen Anreiz nutzen (Kolmar 1999a). Bei der derzeitig wohl relativ niedrig anzusetzenden Migrationselastizität innerhalb der EU kann man davon ausgehen, dass keine Niveaueffizienzen durch mobile Arbeit und nationale Umlageverfahren induziert werden.

⁹ Siehe Homburg und Richter (1993) und Breyer und Kolmar (2001).

Eine Lösung bei dezentraler Zuständigkeit verlangt die Koordinierung der Sozialsysteme im Sinne einer Angleichung der Effektivbelastungen des Faktors Arbeit. Dies lässt sich nur bei vollständiger Mobilität relativ einfach gestalten. Bei beschränkter oder gruppenspezifischer Mobilität gelten komplizierte, von ex-ante nicht beobachtbaren Größen abhängige Koordinationserfordernisse.

3.3.2 Kapitalmobilität

Doch auch unter Vernachlässigung jeglicher Arbeitsmobilität können nationale Umlageverfahren durch Rückwirkungen über den Kapitalmarkt Niveauineffizienzen aufweisen (Persson 1985 und Kolmar 1997, 1999b). Kann ein Land durch seine intergenerative Umverteilungspolitik Einfluss auf den Kapitalmarktzinssatz nehmen, so kann dieses Land, wenn es sich in einer Nettogläubiger- (Nettoschuldner-) position befindet, durch eine – Normalität aller Nachfragefunktionen vorausgesetzt – Ausweitung (Senkung) der Umlage den Kapitalmarktzins erhöhen (senken). Über diesen Kanal kann das Land aber einen Teil seiner effektiven Kosten an das Ausland abwälzen, so dass hier die Ursache einer die Umverteilungsniveaus verzerrenden Externalität liegt.

Die Relevanz dieses theoretisch nachweisbaren Effekts für die Praxis ist nur schwer zu beurteilen. Der Grund dafür liegt in der institutionellen Zersplitterung von Kranken- und Rentenversicherungsträgern auf der einen Seite und Institutionen, die von einer Änderung des Zinsniveaus profitieren würden, auf der anderen Seite. Lediglich bei der Neuschaffung von umlagefinanzierten Sozialsystemen kann von einer stärkeren Interessenkongruenz ausgegangen werden. Vor diesem Hintergrund kann dann z. B. die Einführung einer umlagefinanzierten Pflegeversicherung in Deutschland zu einer Zeit, in der die demografischen Probleme der bestehenden Umlageverfahren schon lange im Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit waren, eine neue Begründung finden: Nicht allein die einfachere politische Umsetzbarkeit eines Systems, bei dem bereits heute Leistungen erbracht werden, für die aber erst morgen gezahlt werden muss, mag hier eine Erklärung sein, sondern zusätzlich die partielle Kostenabwälzung auf das Ausland. Tabelle 1 fasst die unterschiedlichen Quellen von Ineffizienzen nochmals zusammen.

Tabelle 1

Quellen und Formen von Ineffizienzen beim Status Quo der rechtlichen Regelungen im Bereich der europäischen Sozialpolitik

	Intragenerative Umverteilung		Intergenerative Umverteilung	
	Problem	Lösung	Problem	Lösung
<i>integrierter Gütermarkt</i>	keine Ineffizienz (?)	nicht erforderlich	Keine Ineffizienz (?)	nicht erforderlich
<i>integrierter Kapitalmarkt</i>	allokative und Niveauineffizienz	Ausgleich der Effektivbelastungen	Allokative und Niveauineffizienz	Ausgleich der Effektivbelastungen
<i>integrierter Arbeitsmarkt</i>	allokative und Niveauineffizienz	Ausgleich der Effektivbelastungen	Allokative und Niveauineffizienz	komplizierte Koordinations-schemata

4. Reformmodelle

In Abschnitt 2 wurden Ursachen und prinzipielle Lösungsmöglichkeiten von Ineffizienzen aufgrund der Koexistenz von integrierten Märkten auf der einen und Wohnsitz- bzw. Beschäftigungslandprinzipien für die Sozialpolitik auf der anderen Seite herausgearbeitet. Für mobile Faktoren wurde festgestellt, dass *de-lege-lata* die bisherige institutionelle Ausgestaltung systematisch gegen das Prinzip der vollständigen Internalisierung verstößt. Daher muss nun gefragt werden, wie die prinzipiellen Lösungsmöglichkeiten institutionell umgesetzt werden können, untersucht wird also *de-lege-ferenda*. Dabei liegt ein Schwerpunkt der Betrachtung auf der Analyse von Mindeststandards als der derzeit in der EU praktizierten Form der institutionellen Umsetzung. In diesem Abschnitt wird gefragt, wie die in Frage kommenden Institutionen *idealerweise* wirken.

Im Rahmen der Sozialpolitik sind in den Art. 136 ff. EGV Regelungs-bereiche genannt, auf die europäisches Recht anwendbar ist. Gemäß dieser Regelungen *unterstützt und ergänzt* die Gemeinschaft die Tätigkeit der Mitgliedstaaten in den folgenden Bereichen (Art. 137(1) EGV): Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, berufliche Eingliederung, Chancengleichheit von Männern und Frauen. Dazu kann der Rat gemäß dem Verfahren des Art. 251 EGV durch Richtlinien *Mindestvorschriften* erlassen (Art. 137(2) EGV).

Gemäß einem dem Art 250 EGV angelehnten Verfahren entscheidet der Rat in den folgenden Bereichen (Art 137(3) EGV): Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Vertretung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberin-

teressen, Beschäftigungsbedingungen von Angehörigen aus Drittstaaten, Förderung der Beschäftigung, berufliche Aus- und Fortbildung.

Nach Art 140 EGV fördert die *Kommission* durch *Untersuchungen, Stellungnahmen und der Vorbereitung von Beratungen* die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen: Beschäftigung, Arbeitsrecht und -bedingungen, berufliche Aus- und Fortbildung, soziale Sicherheit, Verhütung von Berufsunfällen und -krankheiten, Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer, Koalitionsrecht.

In allen dort nicht genannten Bereichen gilt die volle nationale Souveränität. Die Untersuchung konzentriert sich im folgenden auf die in den Art. 137(1)-(3) geregelten Bereiche. Die Argumente behalten aber mutatis mutandis auch für alle weiteren Bereiche der Sozialpolitik Gültigkeit.

Wie in Kapitel 2 gezeigt wurde, kommt es wegen der de-jure oder de-facto zur Anwendung kommenden Wohnsitz- oder Beschäftigungslandprinzipien bei mobilem Kapitel und mobiler Arbeit zu allokativen und Niveau-Ineffizienzen in allen Bereichen eines weit zu verstehenden Begriffs der Sozialpolitik, sobald sich soziale Standards als allokatonsrelevante Kostenbestandteile wiederfinden. Da das Instrument des Mindeststandards in allen obigen Bereichen Gültigkeit besitzt, soll nun also gefragt werden, inwieweit es in der Lage ist, das Problem der Externalitäten zu beseitigen.

4.1 Eigenschaften des Kontrollinstruments „Mindeststandard“

Bei der Operationalisierung des Begriffs „Mindeststandard“ stößt man auf zahlreiche konzeptionelle Probleme, von denen im folgenden drei näher diskutiert werden.

1. Effektivbelastung und Sozialstandards

Aus ökonomischer Sicht müssen dezentrale Regulierungen an der Größe „Effektivbelastung“ anknüpfen. Die in Art. 137 EGV für Mindeststandards vorgesehenen Regelungsbereiche beziehen sich hingegen in der Regel auf „reale“ Größen wie Sicherheitsstandards und Arbeitsbedingungen. Nun besteht das Problem, dass in Ländern mit unterschiedlichen gesellschaftlich-institutionellen Traditionen gleiche reale Mindeststandards zu unterschiedlichen Effektivbelastungen führen können. Aus diesem Grund wird das Koordinationsinstrument „Mindeststandard“ in der Regel keine Effizienz erreichen können. Umgekehrt müsste man zur Erzielung ausgeglichener Effektivbelastungen unterschiedliche Mindeststandards in den verschiedenen Ländern zulassen, was der Idee eines Mindeststandards zumindest auf den ersten Blick widerspricht. Allerdings sollte man ergänzen, dass mit diesem Problem auch andere institutionelle Alternativen konfrontiert sind, da sich

Sozialpolitik im Sinne der Art 136 ff. EGV nun einmal sehr stark auf reale Größen bezieht.

2. Effektivität

Setzt man eine Einigung über die Größen voraus, an denen ein Mindeststandard anknüpfen soll, dann ergibt sich das Problem, welches Ziel mit diesem Mindeststandard erreicht werden soll. Die europäische Kommission sieht durch ihn insbesondere die Möglichkeit gegeben, dem Phänomen des *Sozialdumping*, also der Niveaueffizienz, effektiv vorzubeugen. Ziel ist daher, durch die Mindeststandards strategische Anreize einen Riegel vorzuschieben, die zu einer Absenkung des Niveaus an sozialem Schutz führen. Ist dieses Politikinstrument für dieses Ziel effektiv? Nach den Vorüberlegungen des zweiten Kapitels muss die Antwort aus zwei Gründen *nein* lauten: Erstens manifestieren sich strategische Anreize nicht notwendigerweise in einer *Absenkung* der sozialen Standards; vielmehr sind ebenso gut Fälle denkbar, in denen diese *erhöht* werden (siehe Abschnitt 3, Epple und Romer [1991] und Verbon [1990]). Zweitens kann das Instrument des Mindeststandards nur in den Ländern strategische Senkungen des sozialen Schutzes verhindern, in denen es für die nationalen Sozialversicherungsträger eine *bindende* Schranke darstellt. In allen Ländern, die von einem höheren Niveau aus starten, wird dadurch nur ein „Unterschießen“ unter das Niveau des jeweils bindenden Niveaus verhindert. Damit wird das Problem der Niveaueffizienz also in keiner Weise gelöst: Effizienz bedeutet nicht, dass nur das exzessive Senken sozialer Standards verhindert wird, sondern dass jedes Land ein seinem gesellschaftlichen Kompromiss entsprechendes Niveau an sozialem Schutz realisiert. Dies betont Art. 136 EGV nun erstmals auch explizit.

Dieses Argument führt zu einem weiteren, mit dem obigen in Zusammenhang stehenden Problem: Die bislang übliche Methode der Ermittlung nationaler Armutsgrenzen – und damit so etwas wie nationaler Mindeststandards, an denen sich etwa Sozialhilfesätze orientieren – ist *national relativ*, da sie ein gewisses Perzentil der Einkommensverteilung als Armutsgrenze definiert – üblicherweise 50% des jeweiligen nationalen Medianeinkommens. Zahlreiche empirische Arbeiten weisen darauf hin, dass in Volkswirtschaften, in denen die physiologischen Grundbedürfnisse eines Großteils der Bevölkerung befriedigt sind, Armut tatsächlich *relativ zur relevanten Bezugsgruppe* empfunden wird.¹⁰ Weiterhin kann man annehmen, dass für die meisten Bürgerinnen und Bürger der EU die relevante Bezugsgruppe zumindest bislang noch nicht die Gesamtbevölkerung der EU ist. Schließt man sich dieser Sichtweise an, so folgt unmittelbar, dass *ein* europaweit

¹⁰ Siehe z. B. Akerlof (1997).

gültiger Mindeststandard nicht effizient sein kann. Mit anderen Worten kann es mit den herrschenden Empfindungen über Ungleichheit durchaus verträglich sein, wenn in verschiedenen Ländern unterschiedlich hohe Mindeststandards existieren.

Alternativ könnte man sich natürlich vorstellen, dass unterschiedliche Mindeststandards für unterschiedliche Ländergruppen festgesetzt werden. So könnte man etwa Gruppen „reicher“, „mittlerer“ und „armer“ Länder, alternativ auch stark, mittel und schwach umverteiler Länder definieren, die jeweils unterschiedliche Mindeststandards zugewiesen bekommen. Die alternative Bezugsgröße zeigt aber bereits, dass dieses Vorgehen bis zu einem gewissen Grade willkürlich sein muss: Theoretisch wird das optimale Niveau an sozialem Schutz durch den Grad der Risikoaversion und die traditionelle Wertebasis der jeweiligen Gesellschaft beeinflusst, welche insbesondere auch durch die Herausbildung eines institutionellen Umfelds die jeweilige Mischung aus privaten und staatlichen Vorsorgemöglichkeiten bestimmt. Ein effizientes System von Mindeststandards müsste sich daher an diesen Kriterien so orientieren, dass sie für jedes Land den optimalen Standard unter der Restriktion setzt, dass die mobilen Faktoren sich effizient auf die Länder verteilen. Ein solches System „nationalisierter“ Mindeststandards lässt sich selbst bei privater Information über die jeweiligen Umverteilungspräferenzen theoretisch bestimmen. Siehe hierzu auch Abschnitt 4.2.3. Die Lösung eines solchen Problems könnte man aber nicht mehr „Mindeststandard“ nennen, da es sich seinem Wesen nach davon unterscheidet. Es handelt sich vielmehr um ein System nationaler Sozialstandards, die von einer zentralen Behörde vorgegeben werden.

Die Relevanz dieses Problems wird besonders deutlich, wenn man an die geplante Osterweiterung der EU denkt: In einem solchen Fall würde die Implementierung einheitlicher Mindeststandards zu einer von drei Konsequenzen führen: Entweder würden sie sich an den Niveaus der jeweils „schwächsten“ Mitgliedsländer orientieren, so dass sie keine echte Restriktion darstellen und das Problem des Sozialdumping nur wirkungsvoll in eben diesen Ländern bekämpfen. Oder die schwächer entwickelten Länder würden zu einem deutlichen Ausbau ihrer Sozialsysteme gezwungen. Dies würde aber möglicherweise ihre wirtschaftliche Entwicklung stark behindern, so dass der von einigen Autoren geäußerte Vorwurf, soziale Mindeststandards seien nichts anderes als der Schutz der „reicheren“ Länder vor der Entwicklungsdynamik der „armen“ Länder („Raising Rival's Costs“, siehe z. B. Vaubel 1993) berechtigt wären. Schließlich bestünde die Möglichkeit, den Ausbau der Sozialsysteme durch Transfers aus den reicheren Mitgliedsländern zu finanzieren. Diese Lösung dürfte derzeit auf wenig Akzeptanz in den Nettozahlerländern stoßen und wäre – ist die Wahrnehmung von

Ungleichheit tatsächlich immer referenzgruppenbezogen – auch aus normativer Sicht nicht wünschenswert.

3. Zielkonflikte und Inkonsistenzen

Setzt man eine Einigung über die Ziele voraus, die durch Mindeststandards erreicht werden sollen, so können sich über die bisher genannten Probleme hinaus zusätzlich noch Zielkonflikte und Inkonsistenzen ergeben: Anders als etwa bei Sicherheitsstandards am Arbeitsplatz setzt sich z. B. das Arbeitslosengeld, welches unter dem Stichwort „angemessener sozialer Schutz“ unter den Anwendungsbereich der Mindeststandards fällt, aus mehreren Komponenten zusammen, von denen einige nicht durch den jeweiligen Sozialversicherungsträger kontrollierbar sind und von denen andere durch die Setzung einer weiteren Restriktion nur noch passiv angepasst werden können. Dies kann zu Konflikten oder Inkonsistenzen bei der Zielverwirklichung führen. Interpretiert man wie Atkinson (1995) einen Mindeststandard etwa im Sinne eines garantierten Mindesteinkommens im Falle der Arbeitslosigkeit, so ist dieses Ziel im allgemeinen in Konflikt mit dem Äquivalenzprinzip, wie es in zahlreichen Arbeitslosenversicherungen innerhalb der EU verwirklicht wird. Nun kommt es auch bislang schon zu gewissen Zielkonflikten durch die jeweiligen nationalen Existenzminima; einigt man sich aber auf einen Mindeststandard, der für mindestens ein Land tatsächlich bindet, bedeutet das eine notwendige Schwächung des Äquivalenzgedankens hin zu einer Pauschalversicherung in der EU. Nun mag man das Äquivalenzprinzip selbst für ein irregeleitetes Prinzip staatlicher Sozialpolitik halten (siehe zu dieser Sichtweise Breyer und Kolmar 1998), doch ist festzuhalten, dass es sich in zahlreichen Ländern, die ihr Sozialsystem nach dem „Bismarck-Typ“ ausgerichtet haben, etabliert hat.

Die Probleme der passiven Anpassung weiterer Politikvariablen an den Mindeststandard und die sich daraus ergebenden Folgeprobleme seien anhand der Fundamentalgleichung für die intergenerative Umverteilung erläutert, die in die jeweiligen Lebensperioden einer repräsentativen Generation disaggregiert werden. Hier werden die oben angesprochenen Probleme besonders deutlich. Sei c_t, c_{t+1} der Konsum der in Periode t werktätigen und in Periode $t + 1$ im Ruhestand befindlichen Generation in den jeweiligen Perioden und s_t ihre Kapitalmarktersparnis. Dann gilt:

$$c_t = w_t - s_t - b_t ,$$

$$c_{t+1} = s_t R_{t+1} + \underbrace{b_{t+1} \frac{N_{t+1}}{N_t}}_{\geq RL} .$$

Definieren wir, weil es der Philosophie eines Mindeststandards wohl am nächsten kommt, diesen wie folgt: Der zweite Summand der obigen Glei-

chung (die Rentenleistung aus dem Umlageverfahren) darf nicht unter ein bestimmtes Mindestniveau RL fallen. Die Erfüllung dieser Restriktion würde zu einer passiven Anpassung des Beitragssatzes führen, da der Bevölkerungswachstumsfaktor keine Kontrollvariable des Versicherungsträgers oder der nationalen Regierung ist. Fertilitäts- und mobilitätsbedingte Fluktuationen im Bevölkerungswachstum müssten in Ländern, in denen die Restriktion bindet, vollständig über Beitragssatzänderungen abgedeckt werden.

Neben der Subordinierung anderer Politikziele (wie dem Äquivalenzprinzip) unter das Ziel der Erreichung eines Mindeststandards treten damit aber weitere Probleme auf: Eine solche Abfederung zur Glättung des Alterskonsums würde den Konsum der Werktätigen in solchen Regionen größeren Fluktuationen aussetzen. Da der effektive Bevölkerungswachstumsfaktor N_{t+1}/N_t vom Effektiveinkommen dieser Generation abhängt, wird eine Erhöhung von b_{t+1} ceteris paribus zu einer Abwanderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus diesem Land führen, was weitere Erhöhungen des Beitragssatzes zur Folge haben müsste. Mit anderen Worten führt die Einführung eines Mindeststandards im obigen Sinne zu einer *Destabilisierung* der Rentensysteme in Ländern, in denen die Mindestschranke bindet. Eine Unterfütterung des obigen Arguments mit einem ökonomischen Verhaltensmodell würde schnell zu dem Ergebnis führen, dass hier durch die Einführung eines Mindeststandards eine Quelle von Ineffizienzen (ein suboptimal niedriges Niveau an sozialem Schutz) durch eine andere (Destabilisierung der Rentensysteme durch induzierte Migration) ersetzt würde.

Abhilfe schaffte die Heranziehung einer anderen Bezugsgröße für Mindeststandards. Knüpfte der Mindeststandard nicht an dem durch das Umlageverfahren ermöglichten Alterskonsum, sondern an den Beitragssatz an (es würde ein Mindestbeitragssatz geschaffen), würde keine neue Quelle von Ineffizienzen geschaffen, vorausgesetzt, der Mindeststandard selbst wäre nicht ineffizient hoch. Dies kann aber in demokratischen Einigungsprozessen, die nach dem Prinzip der Einstimmigkeit verfahren, ausgeschlossen werden. Gleichzeitig wird die ursprüngliche Quelle der Ineffizienz nicht beseitigt. Für die Effizienz eines internationalen Gleichgewichts war ja erforderlich, dass

$$b^a \left(\frac{N_{t+1}^a}{N_t^a} \frac{1}{R_{t+1}} - 1 \right) = b^b \left(\frac{N_{t+1}^b}{N_t^b} \frac{1}{R_{t+1}} - 1 \right)$$

für alle Länder a, b gilt. Schreibt man den Beitragssatz auf dem Niveau des Landes mit dem niedrigsten Niveau fest, so wäre damit der Beitragssatz

dieses Landes als internationaler Standard festgeschrieben, was den internationalen Umverteilungspräferenzen nicht notwendigerweise gerecht würde. Daher kann gefolgert werden, dass ein an die nationalen Beitragssätze anknüpfender Mindeststandard zwar keine neuen Ineffizienzen hervorruft, bezüglich der Beseitigung der alten aber auch nicht erfolgreich ist. Er garantiert lediglich eine Versicherung gegen eine exzessive Absenkung sozialer Standards.

Die obige Analyse gibt aber eine Richtung an, in die die Lösung des Externalitätenproblems gehen müsste: Zur Durchsetzung unterschiedlicher nationaler Sozialstandards oberhalb des jeweils vereinbarten Mindeststandards bedarf es eines internationalen Transfersystems. Darauf wird in Abschnitt 4.2.3 noch näher eingegangen werden.

4.2 Alternative Reformszenarien

4.2.1 Zentralisierung

Die Europäische Kommission hat in der Vergangenheit immer wieder sozialpolitische Aktionsprogramme verabschiedet, welche eine stärkere Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen „in Brüssel“ einforderten. Im Extremfall bedeutet dies die Schaffung europäischer Sozialsysteme, von denen die gesamte Bevölkerung der EU nach einheitlichen Standards erfasst würde. Ein solches europäisches Sozialstaatsmodell hätte den Vorteil, dass die oben beschriebenen Quellen von Ineffizienzen verschwänden. Darüber hinaus könnte von einem solchen einheitlichen System ein Impuls für eine gemeinsame europäische Identität bei den Bürgerinnen und Bürgern ausgehen.

Gleichzeitig bringt eine solche Lösung gravierende Mängel mit sich, die ihre Umsetzung äußerst fraglich erscheinen lassen: Erstens sind die unterschiedlichen nationalen Systeme sozialer Sicherung zwischen den einzelnen Mitgliedsländern ausgesprochen heterogen. Sie reichen von steuerfinanzierten Grundsicherungssystemen in Dänemark bis zu lebensstandardsichernden Beitragssystemen in Deutschland. Die institutionellen Details spiegeln die unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle der Gesellschaft und die unterschiedlichen Modelle individueller und kollektiver Vorsorge wider. Ob und inwieweit ein europäischer Bürgersinn quasi „von Brüssel“ verordnet werden kann, ist angesichts dieser Ausgangslage mehr als fraglich. Zusätzlich entstünde durch die Schaffung einer quasi-monopolistischen Organisationsform das Problem der Ineffizienzen zentralistischer Behörden, deren Effizienz aufgrund mangelnder Vergleichbarkeit nicht zu ermitteln ist und die aufgrund des mangelnden Wettbewerbsdrucks anfälliger für die Einflussnahme von Partikularinteressen sind.

4.2.2 Ursprungsland- oder Nationalitätsprinzip

Zur Beseitigung der Ineffizienzen bei mobiler Arbeit kann eine Umstellung vom Beschäftigungs-/Wohnsitzlandprinzip zu einem „Nationalitätsprinzip“ zumindest prinzipiell für einen bestimmten Bereich der abgesicherten Risiken beitragen (Sinn 1990). Hierbei kann jeder Unionsbürger einmal in seinem Leben die Zugehörigkeit zu einem Sozialsystem – seine Nationalität – wählen. Anschließend verbleibt er unabhängig von seinem Wohn- und Beschäftigungsort stets Mitglied in diesem System. Dieses Verfahren erfüllt für bestimmte Bereiche der Sozialversicherung das Prinzip der vollständigen Internalisierung, da das einzelne Individuum durch seine Ansiedlungsentscheidung keinen Einfluss mehr auf seine Soziallasten hat. Die Anlehnung dieses Verfahrens an private Versicherungsverträge ist offensichtlich: Der Nationalstaat fungiert in diesem System als ein Anbieter von Versicherungsleistungen und steht mit anderen Anbietern im Wettbewerb. Dieser Vorschlag muss jedoch aus zumindest drei Gründen relativiert werden:

1. Zum einen ist der Einsatzbereich des Nationalitätsprinzips beschränkt. So lässt sich dieses Verfahren nur mit dem Risiko des Bankrotts einzelner umlagefinanzierter Renten- und Pflegeversicherungssysteme auf den Bereich der intergenerativen Umverteilung anwenden. Kann jede Generation die Zugehörigkeit zu einem Sozialversicherungssystem frei wählen, so besteht stets die Gefahr, dass Rentner einer bestimmten Nationalität mit einer unzureichenden Absicherung zurückbleiben, wenn sich zu wenige Beitragszahler für dieses System entscheiden. Hier wird das Prinzip der vollständigen Internalisierung durchbrochen, und die Rentabilität der Umlage wird für den Einzelnen zu einer unkalkulierbaren Größe. An dieser Stelle soll nicht erörtert werden, ob und inwieweit am System der Umlage festgehalten werden soll. Es besteht weitgehende Einigkeit, dass sowohl die Belastungen der Beibehaltung des derzeitigen Systems als auch die eines Umstiegs gerecht zwischen den Generationen aufgeteilt werden müssen, was immer darunter im einzelnen auch zu verstehen ist. Eine Reformoption, welche das Risiko der Enteignung ganzer Rentnergenerationen in sich birgt, erscheint vor diesem Hintergrund besonders problematisch.
2. Zum andern ist unklar, wie bei Sachleistungssystemen wie der deutschen Krankenversicherung ein solches Verfahren verwaltet werden kann. Haben dann Versicherte mit unterschiedlichen nationalen Deckungen im Krankheitsfall nur Anrecht auf unterschiedliche Pflege- und Therapieleistungen? Und falls ja, wie kann dies administrativ gestaltet werden? Dies zeigt, dass der Anwendungsbereich des Nationalitätsprinzips in der Praxis auf Geldleistungssysteme beschränkt ist.

3. Darüber hinaus besteht bei dem angedachten Reformmodell das Problem fort, dass ein Werkstätiger nach der Wahl eines Sozialsystems für den Rest seines Lebens an dieses gebunden wäre.¹¹ In diesem Fall bestünde zwischen den Sozialsystemen nur Wettbewerb um Neumitglieder, nicht aber um die schon Versicherten. Dies kann zu mangelhaften Anreizen auf Seiten der Versicherungsträger führen. Darüber hinaus stellt es einen Eingriff in die Freiheitsrechte des Einzelnen dar: Da Richtungsentscheidungen in den Sozialsystemen üblicherweise auf politischem Wege erfolgen, besteht das Problem, dass das einzelne Mitglied gezwungen wäre, politikinduzierte Änderungen der Sozialsysteme mitzutragen. Flexibilisiert man das System dahingehend, dass es einen Wechsel erlaubt, muss es allerdings um ein System von Ausgleichszahlungen zwischen den Versicherungsträgern flankiert werden. Dies ist aber kein prinzipielles Problem des Reformmodells, ähnliche Probleme bestehen auch z. B. in der privaten Krankenversicherung, bei der Altersrückstellungen derzeit bei einem Versicherungswechsel nicht übertragbar sind.

Für die verbleibenden Bereiche sozialer Sicherung, für die das Nationalitätsprinzip eine echte Reformoption darstellt, lässt sich feststellen, dass Mindeststandards nach einem Übergang keinerlei normative Rechtfertigung mehr besitzen: Da jedes Land den Gesamteffekt seiner Handlungen vollständig internalisiert, kommt es weder zu allokativen noch zu Niveaueffizienzen. Jegliche Forderung nach sozialen Mindeststandards ist in einem solchen Reformszenario entweder als Argument des „Raising Rivals’ Costs“ oder als „Sozialpaternalismus“ der anderen Mitgliedsländer aufzufassen.

4.2.3 Zwischenstaatliche Transfers

Alternativ lässt sich auch das bisherige Beschäftigungs- bzw. Wohnsitzlandprinzip beibehalten. Dazu muss es allerdings mit zwischenstaatlichen Ausgleichszahlungen flankiert werden. Ein solches System kann unter Nutzung und Umwidmung der bereits bestehenden Sozial- und Regionalfonds administrativ gestaltet werden. Die Idee ist die folgende: Führen Änderungen der sozialen Regelungen in einem Land zu externen Effekten in einem anderen Land, so ist dieses Land ausgleichspflichtig in Höhe des (marginalen) erwarteten Effekts. Ziel dieser Transfers ist demnach nicht, dass etwa Länder mit einem stärker ausgebauten Sozialsystem den Ausbau in den übrigen Mitgliedsländern mitfinanzieren. Die Ausgleichszahlungen dienen allein dazu, die durch Änderungen der Sozialpolitiken verursachten Kosten

¹¹ Mein Dank gebührt einem der Gutachter, der meine Aufmerksamkeit auf dieses Problem lenkte.

im Ausland in das Kalkül eines anderen Landes aufzunehmen. An dieser Stelle wird auch deutlich, in welchem Verhältnis diese Transfers zu den bestehenden Institutionen der Regional- und Sozialfonds stehen, die bereits substanzielle Ausgleichszahlungen an die ärmeren Regionen leisten. Die zur Internalisierung der externen Effekte erforderlichen Transfers können prinzipiell durch die Fonds verwaltet werden, die Vergabe von Fondsmitteln und die Beitragspflichten müssten sich hingegen im Vergleich zum Status-Quo den neuen Zielen anpassen.

Die Durchführbarkeit eines solchen Vorschlags hängt von der Lösbarkeit zweier zusammenhängender Probleme ab:

- Erstens muss die politikinduzierte Höhe der externen Effekte zur Berechnung der Ausgleichszahlungen verlässlich bestimmbar sein.
- Zweitens muss die die Ausgleichszahlungen verwaltende Stelle über ein hinreichendes Maß an Zwangsgewalt verfügen, um diese auch durchführen zu können.

Inwieweit sind diese Probleme lösbar, und wie hängen sie zusammen? Das Problem externer Effekte verweist auf mögliche erwartete Effizienzgewinne einer Systemreform. Bei internationalen Verhandlungen über solche Reformen müsste sich also ein Schlüssel finden lassen, der die Effizienzgewinne so verteilt, dass einer solchen Reform einstimmig zugestimmt werden kann. Dies hängt allerdings davon ab, ob man sich erstens darauf verlassen kann, dass die Höhe der externen Effekte bestimmbar ist und dass ex-post die Vertragsunterzeichner an die Vertragserfüllung gebunden werden können. Dieser zweite Punkt stellt eines der Haupthindernisse für die Schaffung effizienter Strukturen auf zwischenstaatlicher Ebene dar: Da es keine dem nationalen Vorbild entsprechende Zwangsgewalt auf zwischenstaatlicher Ebene gibt, muss stets damit gerechnet werden, dass Nationalstaaten sich vertraglichen Verpflichtungen ex-post entziehen, wenn es ihnen zum Vorteil gereicht. Diese Wiederverhandelbarkeit von internationalen Abkommen beschränkt die Möglichkeit, ex-ante Verträge zwischen Staaten zu schließen, so dass mögliche ex-ante Effizienzgewinne ungenutzt bleiben.¹²

Mit der Frage, inwieweit ex-ante Abkommen durch die Nebenbedingung der Wiederverhandlungsstabilität beschränkt sind, hängt auch die Lösung des Problems zusammen, ob man in einem Transfersystem die Höhe der externen Effekte korrekt bestimmen kann. Zunächst hätte in einem System, welches Ausgleichszahlungen an die bekundete Höhe der externen Effekte koppelt, jedes Land einen Anreiz, negative externe Effekte zu über- und positive externe Effekte zu untertreiben. Um dieses Problem zu umgehen, muss die Anreizverträglichkeit als zusätzliche Nebenbedingung eingeführt

¹² Siehe Hart und Moore (1988).

werden. Es stellt sich also die Frage, ob es ein anreizverträgliches Ausgleichsschema gibt, welches weder Zuschüsse benötigt, noch Überschüsse erwirtschaftet. Das letzte Kriterium ist für die Effizienz eines solchen Verfahrens entscheidend.¹³

Für die Frage der Anreizverträglichkeit kommt das oben bereits eingeführte Prinzip der vollständigen Internalisierung wieder zur Anwendung: Auch bei unvollständiger und asymmetrischer Information bietet ein Vertrag genau dann die richtigen Anreize zu einer Handlung, wenn jeder Akteur (marginal) den gesamten zusätzlichen Projektgewinn, der durch seine Handlung erzeugt wird, erhält. Dies führt natürlich nicht ohne weiteres zu einem ausgeglichen Gesamtbudget eines solchen „Mechanismus“, so dass gefragt werden muss, ob es anreizneutrale Zahlungsstrukturen gibt, die das Budget ausgleichen. Hier kommt die Frage nach dem Ausmaß an zentralstaatlicher Zwangsgewalt ins Spiel: Die Möglichkeit, solche Zahlungen in den Mitgliedsländern zu erheben, ist abhängig von genau diesem Ausmaß an Zwangsgewalt, über das eine supranationale Behörde verfügt. Ist es hinreichend groß, so kann das Prinzip der vollständigen Internalisierung bei der Internalisierung der externen Effekte zur Anwendung kommen, da jedem Mitgliedsland genau der Gesamteffekt seiner Handlung abzüglich oder zuzüglich eines handlungsunabhängigen Pauschalbetrags „gezahlt“ werden kann. In diesem Sinne sind die zwei oben genannten Probleme voneinander abhängig: Die Lösbarkeit des Problems der Anreizkompatibilität bei der Ermittlung der wahren Höhe der externen Effekte hängt ab von dem Ausmaß an Zwangsgewalt, über das eine zentrale Behörde verfügt.

An dieser Stelle werden die zentralen ökonomischen Probleme der Schaffung einer effizienten Sozialordnung sichtbar: Es sind zum einen die Überwindung des Informationsproblems bei der Ermittlung effizienter Standards und zum anderen das Problem der Wiederverhandelbarkeit staatlicher Abkommen. Das zweite Problem lässt sich durch die Schaffung ausreichender Zwangsgewalt für eine zentrale Instanz lösen, das erste Problem dann durch ein am Prinzip der vollständigen Internalisierung orientiertes System zwischenstaatlicher Ausgleichszahlungen.

Mit den europäischen Regional- und Sozialfonds existieren prinzipiell bereits Institutionen, die die hier skizzierte Funktion übernehmen könnten. Der Vorschlag, zwischenstaatliche Transfers als Lösung des Problems der sozialpolitikinduzierten externen Effekte einzusetzen, bringt zwei institutionelle Änderungen mit sich:

¹³ Die hier gemachten Ausführungen sind eine Anwendung der theoretischen Literatur zum „Mechanism-Design“. Eine gute Einführung bietet Mas-Colell, Whinston und Green (1995). Die einschlägigen Quellen sind Makowski und Mezzetti (1994) und Schweizer (1999) für allgemeine Möglichkeitstheoreme und Kolmar (1999c) für eine Anwendung auf sozialpolitische Koordinationsabkommen.

1. Die mit der Verwaltung dieser Transfers beauftragte Behörde muss mit einem genügenden Ausmaß an Steuerhoheit ausgestattet werden.
2. Die europäischen Regional- und Sozialfonds müssten einen anderen Auftrag für ihre Mittelverwendung erhalten.

Ein solches System von Ausgleichszahlungen führt zu einer effizienten Koordinierung der Sozialstandards der einzelnen Mitgliedsländer. In diesem Sinne ist es sehr eng mit dem Instrument des Mindeststandards verwandt, das in Abschnitt 3.1 diskutiert wurde: Da sich mittels eines Systems anreizkompatibler Ausgleichszahlungen de-facto ein effizienter, einheitlicher Standard bilden wird, kann man alternativ das System anreizkompatibler Ausgleichszahlungen benutzen, um über einen Mindeststandard *als solchen* zu verhandeln. Wichtig ist allein die institutionelle Änderung, die es erlaubt, das zentrale Informationsproblem zu lösen.

5. Der politische Prozess

Im vergangenen Abschnitt wurde gezeigt, dass selbst unter institutionell optimalen Bedingungen Mindeststandards nicht in der Lage sind, die durch die derzeitigen sozialrechtlichen Koordinationsabkommen existierenden Externalitäten zu internalisieren. Mindeststandards, so war das Fazit, stellen lediglich eine Absicherung gegen exzessives Sozialdumping dar und sind darüber hinaus höchstens effizienzneutral. Damit gilt aber, dass ausgehend von der Hypothese, dass eine erstbeste Lösung institutionell prinzipiell erreichbar ist, Mindeststandards ein unzureichendes Instrument zur Erreichung dieses Ziels sind.

Nun mag man einwenden, dass Mindeststandards nun gerade *nicht* als Instrument zur Erreichung einer erstbesten Lösung gedacht sind, weil die Referenzlösung *notwendigerweise* nicht erreichbar ist, da durch die realen – hier exogen gesetzten – Verfahren der Entscheidungsfindung Friktionen auftreten. In einem solchen institutionellen Gefüge – so die Hypothese, der im folgenden nachgegangen wird – kann das Instrument des Mindeststandards positive Effizienzwirkungen über die bisherigen hinaus entfalten.

Um diese Hypothese zu überprüfen, werden die Institutionen, gemäß derer ein institutioneller Wandel im Bereich der Sozialpolitik beschlossen und umgesetzt wird, bezüglich der ihnen innewohnenden Rechtssetzungsdynamik untersucht werden. Dazu muss der sekundärrechtliche Kern des EGV untersucht werden. Hier besitzt die Kommission in der Regel das Vorschlagsrecht für *Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen* und *Stellungnahmen*. Im weiteren werden uns Richtlinien, die ein gemeinsames Ziel verbindlich formulieren, deren Umsetzung aber den

Mitgliedsländern überlassen bleibt, interessieren (Art. 137(2) EGV). Wie oben bereits erwähnt wurde, ist die Umsetzung der durch die in Art. 136 ff. EGV skizzierten Ziele durch das Verfahren der Art. 250 ff. EGV geregelt. In diesen werden die beteiligten Akteure, deren Spielräume und Kompetenzen spezifiziert. Für die Bereiche der Sozialpolitik sind die Art. 250 und 252 nach dem Vertrag von Maastricht und der Art. 251 EGV und eine Variante von Art 250 EGV nach dem Vertrag von Amsterdam von Bedeutung.

Kolmar (2000) hat die oben genannten Artikel als Spiele in extensiver Form formuliert, um die strategischen Anreize der einzelnen Akteure zu bestimmen und Prognosen über die Rechtssetzungsdynamik der Entscheidungsfindung nach diesen Artikeln abgeben zu können. Grundprämisse der Analyse ist, dass jeder der beteiligten Akteure sich in den durch die Art 250 ff. EGV definierten Spielen als rationaler Eigennutzmaximierer verhält, der eine Ordnung auf der Alternativenmenge besitzt. Im folgenden wird zwischen den Begriffen formale und reale Autorität unterschieden:

- Ein Akteur besitzt in einer Entscheidungssituation *formale Autorität*, wenn er zu einem Zeitpunkt des Entscheidungsverfahrens eine Entscheidung zu treffen hat.
- Ein Akteur besitzt in einer extensiven Form *reale Autorität*, wenn er formale Autorität besitzt und seine Wahlentscheidung Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens hat.

Für die ökonomische Analyse entscheidend sind nur diejenigen Akteure, die über reale Autorität verfügen, da nur sie Einfluss auf das Ergebnis nehmen können.

Welche Spieler haben in den durch die Art. 250 ff. EGV definierten Entscheidungsverfahren formale Autorität? Hier werden

- die Europäische Kommission,
- das Europäische Parlament,
- der Ministerrat,
- der Wirtschafts- und Sozialausschuss und
- der Ausschuss der Regionen

genannt. Es ist nun entscheidend festzustellen, *welche von diesen Akteuren und in welcher Form über reale Autorität verfügen*. Folgt man den Annahmen über Rationalverhalten, so lassen sich die drei genannten Artikel auf die folgenden „strategischen“ Formen reduzieren:¹⁴

¹⁴ Siehe Kolmar (2000).

- *Art. 250 EGV*: Die EU Kommission wählt ihre bevorzugte Alternative aus der relevanten Alternativenmenge unter der Restriktion, dass diese Alternative den Ministerrat nicht schlechter als der Status-Quo stellt.
- *Art. 251 EGV*: Die EU Kommission wählt ihre bevorzugte Alternative aus der relevanten Alternativenmenge unter der Restriktion, dass diese Alternative den Ministerrat und das EU-Parlament nicht schlechter als der Status-Quo stellt.
- *Art. 252 EGV*: Hier müssen zwei Fälle unterschieden werden: Entweder herrscht ein großes Maß an Interessenkongruenz zwischen Ministerrat und Kommission. Dann lässt sich das Gleichgewicht wie folgt bestimmen: Die EU Kommission wählt ihre bevorzugte Alternative aus der relevanten Alternativenmenge unter der Restriktion, dass diese Alternative den Ministerrat nicht schlechter als der Status-Quo stellt. Oder es herrscht große Interessendivergenz zwischen Ministerrat und Kommission. Dann wählt der Ministerrat seine bevorzugte Alternative aus der relevanten Alternativenmenge unter der Restriktion, dass diese Alternative die EU Kommission nicht schlechter als der Status-Quo stellt. Entscheidend für die Umkehrung der Machtverhältnisse ist das Europäische Parlament.

Die komplexe Entscheidungssituation des Art. 252 EGV beruht auf der besonderen Rolle des Europäischen Parlaments: Während es nach Art. 250 EGV gar kein materielles Mitspracherecht besitzt und nach Art. 251 EGV ein Vetorecht hat, nimmt es nach Art. 252 EGV eine Zwischenstellung ein: Wenn das Europäische Parlament einen Kommissionsvorschlag annimmt oder ablehnt, kann der Ministerrat zwischen den Alternativen „Status-Quo“ oder „Kommissionsvorschlag“ wählen. Beschließt das Parlament aber eine Änderung des Kommissionsvorschlags, stärkt dies die Rolle des Ministerrats. Er kann den überarbeiteten Kommissionsvorschlag annehmen, ablehnen oder einen eigenen Vorschlag an dessen Stelle setzen. Das Parlament bedient nach Art 252 EGV gewissermaßen einen „Schalter“, mit dem je nach Parameterwerten zwischen den beiden Szenarien hin und her geschaltet wird.

Vergleicht man die drei unterschiedlichen Verfahren zur Implementierung von Koordinationsmaßnahmen im Bereich der Sozialpolitik, so kann man feststellen, dass beim Übergang von Art. 250 EGV zu Art. 252 EGV und schließlich zu Art. 251 EGV erstens die Rolle des Parlaments im Entscheidungsverfahren immer weiter gestärkt und zweitens die Rolle der Kommission immer weiter geschwächt wurde. Diese Beobachtung erlaubt nun eine alternative Erklärung für die Einführung von Mindeststandards: Polit-ökonomisch erscheint es gerechtfertigt anzunehmen, dass die Kommission unter den drei hier aufgeführten Institutionen diejenige ist, die das stärkste Interesse an einer weiteren Zentralisierung von Politikbereichen besitzt: Sie

besteht im wesentlichen aus Bürokraten, die keiner direkten demokratischen Legitimation unterworfen sind. Unterstellt man diesen die indirekten Ziele der Kompetenz- und Einflussmaximierung, die sich in einer Präferenz für eine weitergehende Zentralisierung der sozialpolitischen Kompetenzen äußert, so wohnt der strategischen Struktur des Art. 250 EGV eine starke Zentralisierungsdynamik inne, wohingegen diese in Art. 252 EGV und insbesondere in Art. 251 EGV abgemildert ist, da der Ministerrat oder das Europäische Parlament einen stärkeren Einfluss besitzen.

In einem solchen Rahmen zur Hervorbringung des institutionellen Wandels in der Sozialpolitik kommt nun dem Instrument des Mindeststandards eine von Abschnitt 2 abweichende Rolle zu: Durch die Festschreibung des Politikinstruments „Mindeststandard“ kann ein institutionelles Gegengewicht geschaffen werden, welches die dem Art. 250 EGV und mit Abschwächungen auch dem Art. 252 EGV innewohnende Zentralisierungstendenz eindämmt. In diesem Sinne kommen Mindeststandards tatsächlich eine positive Rolle für die Effizienz der Faktorallokation zu. Durch sie wird die Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen eingedämmt und dadurch stärker dezentrale Reformoptionen erzwungen.

Durch eine Umstellung des sozialpolitischen Reformrahmens vom Art. 252 EGV auf den Art. 251 EGV mit dem Vertrag von Amsterdam verliert der Mindeststandard als Zentralisierungsbremse aber zumindest einen Teil seiner normativen Legitimation, da die Rolle von Parlament und Ministerrat relativ zur Kommission gestärkt wurden.

6. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das sozialpolitische Koordinationsinstrument „Mindeststandard“ im wesentlichen ungeeignet ist, die zukünftige Entwicklung der nationalen Sozialsysteme effizient zu strukturieren. Zwar lässt sich innerhalb des gegebenen sekundärrechtlichen Rahmens der EU eine positive historische Rolle des Mindeststandards erkennen, durch die Umstellung zu Art. 251 EGV mit dem Vertrag von Maastricht ist diese Notwendigkeit aber nicht mehr im bisherigen Maße gegeben.

Durch das Zusammentreffen von integrierten Faktormärkten und einem Wohnsitz- bzw. Beschäftigungslandprinzip wird das für die Effizienz der Güter- und Faktorallokation notwendige Prinzip der vollständigen Internalisierung verletzt, private und gesellschaftliche Grenzkosten fallen auseinander. Zwei Reformoptionen, die verträglich mit dem Prinzip der vollständigen Internalisierung sind, bieten sich an: Für rein intragenerativ umverteilende Geldleistungssysteme ein Nationalitätsprinzip, da hier durch die

Wahl eines Wohn- oder Beschäftigungsorts die Soziallasten nicht beeinflusst werden können. Für alle anderen Sozialsysteme ist eine Flankierung des bisherigen Wohnsitz- bzw. Beschäftigungslandprinzips um anreizverträgliche Ausgleichszahlungen sinnvoll, die zu einer Internalisierung der erwarteten Nettoexternalitäten führen. Ein solches System könnte institutionell an die Sozialfonds der EU anknüpfen.

Literatur

- Akerlof, G. (1997): „Social Distance and Social Decisions“, *Econometrica* 65, 1005 – 1027.
- Atkinson, A. B. (1995): „Incomes and the Welfare State“, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne.
- Breyer, F. / Kolmar, M. (1998): „Sozialpolitik und Verteilung: Ist Äquivalenz Effizient, Effektiv und Stabil?“, in: B. Gahlen, H. Hesse und H.J. Ramser (Hrsg.): *Verteilungsprobleme der Gegenwart*. Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- (2001): „Are National Pension Systems Efficient if Labor is (Im-)Perfectly Mobile?“, erscheint in: *Journal of Public Economics*.
- Crémer, H. / Pestieau, P. (1996): „Distributive Implications of European Integration“, *European Economic Review* 40, 747 – 757.
- (1997): „Income Redistribution in an Economic Union: The Trade Off Between Intra- and International Redistribution“, *International Tax and Public Finance* 4, 325 – 335.
- Epplé, D. / Romer, T. (1991): „Mobility and Redistribution“, *Journal of Political Economy* 99, 828 – 858.
- Feldstein, M. / Horioka, C. (1980): „Domestic Saving and International Capital Flows“, *Economic Journal* 90, 314 – 329.
- Genser, B. / Haufler, A. (1996): „Tax Competition, Tax Coordination and Tax Harmonization: The Effects of EMU“, in: R. Holzmann (Hrsg.): *Maastricht: Monetary Constitution without a Fiscal Constitution?*. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden.
- Guggenberger, P. / Kaul, A. / Kolmar, M. (1999): „Interjurisdictional Competition in a Spatial Economy with Locally Mobile Households“, Mimeo, University of Bonn.
- Hart, O. / Moore, J. (1988): „Incomplete Contracts and Renegotiation“, *Econometrica* 56, 755 – 785.
- Haufler, A. (1993): „Commodity Tax Harmonization in the European Community“, Physica Verlag, Heidelberg.
- Homburg, S. / Richter, W. (1993): „Harmonizing Public Debt and Pension Schemes in the European Community“, *Journal of Economics, Supplementum* 7: 51 – 63.
- Keen, M. (1993): „The Welfare Economics of Tax Coordination in the European Community. A Survey“, *Fiscal Studies* 14 No.2, 15 – 36.
- Kolmar, M. (1997): „Optimal Intergenerational Redistribution in a Small Open Economy with Endogenous Fertility“, *Journal of Population Economics* 10, 335 – 356.

- (1999a): „Optimale Ansiedlung Sozialpolitischer Entscheidungskompetenzen in der Europäischen Union“, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
 - (1999b): „Optimal Intergenerational Redistribution and Strategic Incentives with Two Countries and Endogenous Fertility“, erscheint in *Public Choice*.
 - (1999c): „Income Redistribution in an Economic Union: Does Asymmetric Information Legitimize Centralization?“, Mimeo, University of Bonn.
 - (2000): „Politische Ökonomie des Sozialstaats im Zeichen der Globalisierung: Reformbedarf versus Durchsetzbarkeit“, in: D. Aufderheide und M. Dabrowski (Hrsg.): *Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik*, Duncker und Humblot, Berlin.
- Lejour, A.* (1994): „Social Insurance and the Completion of the Internal Market“, Mimeo, University of Tilburg.
- Lejour, A. / Verbon, H. A. A.* (1994): „Labor Mobility and Decision Making in an Integrated Market“, *Public Choice* 79, 161 – 185.
- Makowski, L. / Mezzetti, C.* (1994): „Bayesian and Weakly Robust First Best Mechanisms: Characterizations“, *Journal of Economic Theory* 64, 500 – 519.
- Mas-Colell, A. / Whinston, M. D. / Green, J.R.* (1995): „*Microeconomic Theory*“, Oxford University Press, New York.
- Myers* (1990): „Optimality, Free Mobility, and the Regional Authority in a Federation“, *Journal of Public Economics* 43, 107 – 121.
- Persson, T.* (1985): „Deficits and Intergenerational Welfare in Open Economies“, *Journal of International Economics* 19, 67 – 84.
- Schulze, G. G.* (2000): „*The Political Economy of Capital Controls*“, Cambridge.
- Schweizer, U.* (1999): „*Vertragstheorie*“, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Sinn, H. W.* (1990): „Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe“, *European Economic Review* 34, 489 – 504.
- Vaubel, R.* (1993): „Das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip“, in: Lueder und Gerken (Hrsg.): *Europa 2000: Perspektiven wohin?*, Verlag Haufe, Freiburg, 107 – 129.
- Verbon, H. A. A.* (1990): „Social Insurance and the Free Internal Market“, *European Journal of Political Economy* 5: 487 – 500.
- Wildasin, D. E.* (1991): „Income Redistribution in a Common Labor Market“, *American Economic Review*: 757 – 774.
- (1994): „Income Redistribution and Migration“, *Canadian Journal of Economics* 27, 637 – 656.