

Das deutsche System sozialer Sicherung gilt allgemein als hohes Gut – nicht nur dann, wenn man es konkret in Anspruch nimmt und trotz der wachsenden Kosten für die einzelnen Leistungen. Doch was hat die Europäische Gemeinschaft damit zu tun, dass und wie viel Geld beispielsweise ein deutscher Rentner, eine deutsche Rentnerin jeden Monat aufs Konto bekommen, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können? Um – wirtschaftstheoretisch ausgedrückt – ein weiteres Gut zur Verfügung zu haben, also ein Mittel zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse?

*Die von **PROF. YVES JORENS** geleitete **SELBSTSTÄNDIGE NACHWUCHSGRUPPE** im **MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES SOZIALRECHT***

geht der Frage nach, wie die Vorstellungen der EU und anderer internationaler Organisationen beim Thema Alterssicherung die Sozialpolitik Deutschlands beeinflussen und welche Instrumente ihnen dabei zur Verfügung stehen.

*Der Autor des folgenden Beitrags, **ROLAND KLEIN**, ist Mitarbeiter der Nachwuchsgruppe.*



Der europäische Weg zur **sicheren** Rente

Eines der derzeit ehrgeizigsten, aber auch umstrittensten Reformprojekte der rot-grünen Koalition ist die Rentenreform. Die Bundesregierung plant, eine zusätzliche Form der Altersversorgung einzuführen. Bislang war das bundesdeutsche Rentensystem dadurch gekennzeichnet, dass die Altersrenten im sogenannten Umlageverfahren finanziert wurden, das im internationalen Sprachgebrauch sehr treffend mit dem Begriff „pay-as-you-go-system“ bezeichnet wird. Umlageverfahren bedeutet, dass die Erwerbstätigen mit ihren Rentenversicherungsbeiträgen gemeinsam mit den Arbeitgebern das Einkommen der Rentner bereitstellen. Die Rentenversicherungspflichtigen erbringen keine Zahlungen auf ein persönliches, verzinstes Konto – ihr Geld wird stattdessen sofort an die Empfänger weitergegeben.

Das Umlageverfahren ist aber durch die demographische Entwicklung in die Krise geraten. Das hohe Gut der sozialen Sicherung scheint zunehmend gefährdet: Die Lebenserwartung vieler Menschen steigt, während die Geburtenrate und damit die Zahl der künftigen Rentenzahler kontinuierlich sinkt. Ebenso ist die Zahl der Menschen, die bereits weit vor dem 65. Lebensjahr in Rente gehen, gestiegen; die Arbeitslosigkeit bleibt weiter hoch. Das bedeutet, dass immer mehr Rentenempfängern immer weniger Rentenzahler gegenüberstehen. Um das Niveau der Leistungen zu halten, muss die Beitragsbelastung für Arbeitnehmer und

Arbeitgeber als Beitragszahler weiter wachsen – dies jedoch führt zu steigenden Lohnnebenkosten, die als Nachteil im internationalen Wettbewerb zu Arbeitsplatzverlusten führen. Was also ist zu tun, wenn auf der einen Seite die Rente nach wie vor nicht nur eine Mindestsicherung, sondern die Sicherung des Lebensstandards leisten, aber auf der anderen Seite die Beitragsbelastung nicht ins Unermessliche steigen soll?

Die Antwort der Bundesregierung darauf ist, das Sicherungsniveau der umlagefinanzierten Rente langfristig zurückzuschrauben und die Einbußen durch die Einführung einer zweiten Vorsorgeform, der kapitalgedeckten Altersvorsorge, aufzufangen: Die Versicherungspflichtigen müssen also neben ihren Sozialversicherungsbeiträgen auch eine private Zusatzversicherung abschließen oder sich in Betriebsrentensystemen absichern lassen. Davon verspricht man sich durch günstige Verzinsung einen kompensierenden Effekt für die Kürzungen im Umlagesystem. Die Rentenversicherung wird in Zukunft also aus einem Mix bestehen: aus einer Rente aus dem umlagefinanzierten System und einer Rente aus dem angelegten Kapital.

ALLE EU-STAATEN HABEN DASSELBE PROBLEM

Die Deutschen sind nicht die Einzigen in Europa, die ihre sozialen Systeme reformieren. Sozialkosten sind ein potenzieller Wettbewerbsnachteil in einem Zeitalter, in dem

der grenzüberschreitende Austausch von Waren, Kapital und Dienstleistungen (Globalisierung) immer intensiver wird. Hier wird ein internationaler Bezug deutlich. Hinzu kommt, dass die beschriebene demographische Entwicklung in allen westeuropäischen Industrieländern zu beobachten ist: Die europäische Kommission hat im Oktober 2000 für die 15 EU-Mitgliedsstaaten prognostiziert, dass sich im Jahr 2050 das Verhältnis der Menschen über 65 Jahren zu Menschen im Alter von 20 bis 64 Jahren verdoppelt haben wird.

Die Arbeitslosenquote innerhalb der EU liegt durchschnittlich bei rund zehn Prozent. Umlagefinanzierte Rentensysteme spielen in den meisten EU-Ländern eine tragende Rolle innerhalb des Rentensystems. Deutschland und die anderen EU-Mitgliedsstaaten stehen also vor denselben Problemen. Hinzu kommt der bevorstehende Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten. Innerhalb der EU ist man sich bewusst, dass die gewünschte ökonomische Stärkung der Union durch den Beitritt nicht erreicht werden kann, ohne dass diese Entwicklungen durch sozialpolitische Maßnahmen angemessen flankiert werden. Es kann also nicht nur um einen Austausch von Erfahrungen bei der Suche nach Lösungen ähnlich gelagerter Probleme im Sozialbereich gehen, um das international anerkannte Gut „Sozialversicherungssystem“ zu erhalten. Es geht auch um eine gegenseitige Abstimmung als Element einer europäi-



Welchen Einfluss haben Weltbank, die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit in Europa (OECD), die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) sowie die Europäische Union mit ihren Organen auf das Sozialrecht der EU-Mitgliedsstaaten, also auch auf Deutschland? An dieser Fragestellung arbeitet die Selbständige Nachwuchsgruppe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht (v.l.n.r.): Marc Schenk, Roland Klein, Yves Jorens, Marcus Göbel und Kim Heimerer.

schen, wenn nicht sogar globalen Sozialpolitik.

Diese internationale Dimension ändert aber zunächst nichts daran, dass Sozialrecht eine Angelegenheit der staatlichen Gesetzgebung bleibt. Soziale Sicherungssysteme sind staatlich und nicht etwa international organisiert. Die bundesdeutsche Rentenreform wird in Berlin erarbeitet, nicht in Brüssel oder Genf. Damit ist aber noch nichts darüber ausgesagt, ob und in welchem Maße sich der nationale Gesetzgeber von außen beeinflussen lässt. Organisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in Genf, der Europarat, die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit in Europa (OECD) oder die Weltbank befassen sich mit sozialpolitischen Fragen: Die IAO hat zum Beispiel wegweisende Übereinkommen zu Mindeststandards der sozialen Sicherheit erlassen, die für die Mitgliedsländer nach entsprechender Ratifikation verbindlich sind und deren Einhaltung von einem Sachverständigenausschuss überwacht wird. Die Weltbank hat in ihrem im Jahr 1994 erschienenen Bericht „Averting the old-age crisis“ einen Wechsel von der umlagefinanzierten Rente zur privat finanzierten, kapitalgedeckten Rente empfohlen; öffentliche Rentensysteme, seien sie steuer- oder umlagefinanziert, sollten nur eine Mindestsicherung bieten.

Und die EU leistet für die Transformationsstaaten Ost- und Mitteleuropas gerade auch im Bereich der Reform von Systemen der sozialen Sicherheit Hilfe durch Beratung, um sie so an den „acquis communautaire“, den rechtlichen Besitzstand innerhalb der Gemeinschaft, heranzuführen und für einen zukünftigen Beitritt vorzubereiten.

EU ALS SUPRANATIONALE ORGANISATION

Die Europäische Union spielt aber eine Sonderrolle, denn sie stellt eine supranationale Organisation dar und unterscheidet sich so von den anderen internationalen Organisationen. Supranational bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Gemeinschaft eine eigene Rechtsordnung für alle Mitglieder darstellt, die Vorrang vor den einzelstaatlichen Rechtsordnungen genießt: Rechtsakte der Gemeinschaft und Urteile des Europäischen Gerichtshofs wirken unmittelbar in den Mitgliedsstaaten.

Im Rahmen einer Tagung über den Einfluss von IAO, OECD, Weltbank, Europarat und EU auf nationales Sozialrecht beim Thema Alterssicherung, zu der Nachwuchsgruppenleiter Prof. Yves Jorens kürzlich eingeladen hatte, wurde deutlich, wie sehr angesichts der Rentenprobleme in allen EU-Mitgliedsländern und des bevorstehenden Beitritts der Mittel-

und Osteuropäer die sozialpolitischen Aktivitäten der EU in den vergangenen eineinhalb Jahren an Dynamik gewonnen haben. Um dies zu verdeutlichen, ist ein Rekurs auf die Entwicklung der Sozialpolitik innerhalb der EU notwendig.

NORMEN ANFANGS DÜNN GESÄT

Die Europäische Gemeinschaft beruht auf dem Prinzip der Einzelermächtigung, das bedeutet: Sie kann nur dort tätig werden, insbesondere Normen erlassen, wo sie die dazu erforderliche Kompetenz besitzt. Diese Normen waren im sozialpolitischen Bereich anfangs sehr dünn gesät. Die Europäische Gemeinschaft ist bei ihrer Gründung 1957 ursprünglich eine Wirtschaftsgemeinschaft gewesen. Die Idee war, die Integration der Staaten Europas zuerst wirtschaftlich voranzutreiben, bevor an weitere politische Schritte gedacht wurde. Dementsprechend spielten soziale und sozialpolitische Fragen zunächst nur eine sehr untergeordnete Rolle; es fanden sich ursprünglich nur zwei sozialrechtlich relevante Vorschriften im EG-Vertrag.

Einmal Artikel 119 (141 neue Fassung), der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Arbeitentgelt vorschreibt. Zum Zweiten Artikel 51 (42 neue Fassung), der der Gemeinschaft auferlegt, Rechtsregeln zu erlassen, die dafür sorgen, dass Arbeitnehmern keine sozialrechtlichen Nachteile entstehen, wenn sie die vom EG-Vertrag vorgesehene Arbeitnehmer-Freizügigkeit in Anspruch nehmen (das ist das Recht, in jedem Mitgliedstaat einer Berufstätigkeit nachgehen zu dürfen).

Solche Nachteile können beispielsweise durch Ausfall von Versicherungszeiten in der heimischen Rentenversicherung während einer Tätigkeit im EU-Ausland entstehen. Durch die EG-Verordnungen 1408

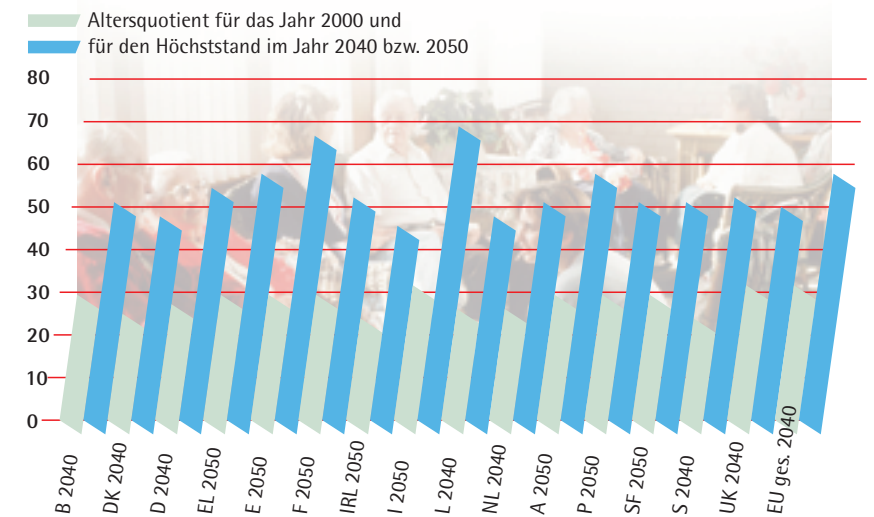
aus dem Jahr 1971 und 574 aus dem Jahr 1972 ist ein solches Regelungssystem errichtet worden. EG-Verordnungen wirken – ohne Mitwirkung des deutschen Gesetzgebers – in allen Mitgliedsstaaten, also auch der Bundesrepublik, wie einheimische Gesetze. Auf die in ihnen verliehenen Rechte kann sich jeder Bürger berufen.

Diese Verordnungen stellen aber nur ein „Anhängsel“ zu der wirtschaftlichen Grundfreiheit, der Arbeitnehmerfreizügigkeit, dar. Die grundsätzliche sozialpolitische Kompetenz verblieb bei den Mitgliedsstaaten – es gibt keine „europäische“ Sozialversicherung oder Sozialhilfe, sondern nur belgische, französische oder deutsche Sozialsysteme, die durch die Verordnung koordiniert werden. Eine Harmonisierung der Sozialsysteme wurde damals als nicht wünschenswert angesehen. Sozialpolitik auf europäischer Ebene war also vor allem zu verstehen als Nebenprodukt zu vorrangig wirtschaftspolitischen Regelungen. Und auch in der Folgezeit wurden die Kompetenzen der EG, auf sozialrechtlichem Gebiet harmonisierende Normen zu erlassen, nur sehr vorsichtig erweitert.

Erst 1992, im Vertrag von Maastricht, kam es zu einer Kompetenzen-Erweiterung, seit 1997 unter Einschluss Großbritanniens. So darf der Rat, das gesetzgebende Organ der EG, in dem sich die zuständigen Fachminister der Mitgliedsstaaten versammeln, gemäß Artikel 137 III des EG-Vertrags – wenn auch einstimmig – Richtlinien zur „sozialen Sicherheit und zum sozialen Schutz der Arbeitnehmer“ verabschieden. Bislang ist von Artikel 137 III aber kein Gebrauch gemacht worden. Das Einstimmigkeitserfordernis und der Widerstand der Mitgliedsstaaten gegen verbindliche Sozialregeln aus Brüssel ist offenbar noch zu groß.



DER ALTERSQUOTIENT WIRD SICH BIS 2050 VERDOPPELN



Die Grafik zeigt die Altersquotienten in den EU-Ländern, definiert als das Verhältnis zwischen dem mindestens 65-jährigen Bevölkerungsanteil und der Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis 65 Jahre). Danach wird sich die Zahl der Rentner bis zum Jahr 2050 etwa verdoppeln – immer weniger Erwerbstätige müssen immer mehr Renten finanzieren.

DIE METHODE DER „OFFENEN KOORDINIERUNG“



Ob die Methode der „offenen Koordinierung“ die Zurückhaltung der EU-Mitgliedsstaaten abbauen kann, wenn es darum geht, der Europäischen Union „harte“ Kompetenzen auf sozialrechtlichem Gebiet zu übertragen, bleibt fraglich.

FOTOS: PRIVAT(1) / STOCKMARKET(1) / GRAFIKEN: ROHREK



Damit verlagerte sich die sozialpolitische Aktivität der Gemeinschaft auf das der freiwilligen Abstimmung und Zusammenarbeit: Im Jahr 1989 verabschiedeten elf Mitgliedsländer die von der EG-Kommission ausgearbeitete „Charta sozialer Grundrechte der Arbeitnehmer“, die rechtlich allerdings unverbindlich blieb. Im Vorfeld jedoch wurde zum ersten Mal die Grundlage einer „Konvergenzstrategie“ debattiert: Nach Auffassung von Experten sollten gemeinschaftliche soziale Standards unter Vereinbarung einer „gemeinsamen Richtung“ von den Mitgliedsstaaten auf weitgehend freiwilliger Basis verwirklicht werden. Korrespondierend sollten Instrumente zum Vergleich der Sozialstandards eingeführt werden. Daraus folgte 1992 dann die – allerdings ebenfalls rechtlich unverbindliche – Empfehlung des Rates zur Konvergenz über soziale Sicherheit. In ihr spiegeln sich die Überlegungen zur „gemeinsamen Richtung“ wider. Die Empfehlung erfasst alle Bereiche der sozialen Sicherungssysteme.

In Bezug auf Altersversorgungssysteme wird den Mitgliedsstaaten empfohlen, „Mechanismen einzuführen, durch die Arbeitnehmern mit einem vollständigen Versicherungsverlauf ein vertretbares Niveau an Ersatzleistungen gewährt wird, wo-

bei gesetzliche und zusätzliche Systeme zu berücksichtigen sind“. Weiter wird empfohlen, dass die Altersversorgungssysteme an die demographische Entwicklung angepasst werden sollen. In der Empfehlung wurde die Kommission immerhin verpflichtet, dem Rat Bericht zu erstatten über den Fortschritt der Mitgliedsstaaten in Bezug auf die angegebenen Leitlinien. Ferner sollten mit den Mitgliedsstaaten konkrete Indikatoren für diesen Zweck entwickelt werden.

WIDERSTAND GEGEN KONVERGENZ

Die Konvergenzempfehlung von 1992 war als Antwort der Gemeinschaft auf Kritik zu verstehen, dass sie die soziale Dimension der europäischen Integration vernachlässige. Sie erzeugte allerdings kaum Wirkung – zu allgemein formuliert waren die gemeinsamen Leitlinien, zu groß das Misstrauen und der Widerstand bei den Mitgliedsstaaten. Der Begriff der „Konvergenz“ wurde vielfach als drohender Eingriff in nationale Kompetenzen gesehen, insbesondere im Hinblick auf den parallel gebrauchten Begriff der Konvergenzkriterien bezüglich der Währungsunion. Es wurden von der Kommission nur reine Länderberichte über die nationalen Sozialsysteme erstellt; nähere Kriterien, wie von der Emp-

fehlung verlangt, arbeitete die Kommission nie aus. Mit dem Vertrag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft trat, wurde die soziale Dimension in der Gemeinschaft erheblich verstärkt. In Artikel 136 des EG-Vertrags wird nun als Ziel europäischer Sozialpolitik die „Förderung der Beschäftigung, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog und die Bekämpfung von Ausgrenzungen“ benannt.

Um diese Ziele zu verwirklichen, unterstützt und ergänzt die Gemeinschaft die Tätigkeiten der Mitgliedsstaaten auf diesem Gebiet (Artikel 137). Das bedeutet, dass die Mitgliedsstaaten weiterhin primär für den Bereich des sozialen Schutzes zuständig bleiben. Die Gemeinschaft kann aber insbesondere Anregungen und Impulse bei der Anpassung der Sozialsysteme an veränderte Rahmenbedingungen geben.

Im Vertrag von Amsterdam wurde zudem ein neuer Titel zur Beschäftigungspolitik in den Vertrag eingeführt, mit dem die Mitgliedsstaaten und die Gemeinschaft auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie in den Bereichen „Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte, auf die Erfordernisse des Wandels zu reagie-

ren“ hinarbeiten. Anhand eines gemeinsamen Jahresberichts des Rates und der Kommission prüft der Europäische Rat jährlich die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und nimmt hierzu Schlussfolgerungen an. Mithilfe dieser Schlussfolgerungen legt der Rat auf Vorschlag der Kommission Leitlinien fest, die die Mitgliedsstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen.

Jeder Mitgliedsstaat übermittelt dem Rat und der Kommission jährlich eine Aufstellung über die wichtigsten Maßnahmen, die er zur praktischen Umsetzung der gemeinsamen Beschäftigungspolitik im Einzelnen getroffen hat. Danach unterzieht der Rat die Beschäftigungspolitik im Licht der Leitlinien einer jährlichen Prüfung. Er kann dabei auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten richten. Die Ähnlichkeit dieser koordinierten Beschäftigungsstrategie mit dem Vorgehen nach der Konvergenz-Empfehlung ist offenkundig. Allerdings ist das Verfahren für die Beschäftigungspolitik detaillierter ausgestaltet und mit der Möglichkeit versehen worden, Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten zu richten.

Die koordinierte Beschäftigungsstrategie wiederum ist Vorbild für einen neuen Ansatz in der europäischen Sozialpolitik: In einer Mitteilung der Kommission von Juli 1999 zur konzertierten Strategie der Modernisierung der sozialen Sicherheit wurden vier sozialpolitische Kernziele formuliert.

Sie beinhalten: Erstens, dass Arbeit sich lohnen muss und das Einkommen gesichert ist; dass zweitens Renten sicher und die Rentensysteme langfristig finanzierbar sind; dass drittens die soziale Eingliederung zu fördern und viertens eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesund-

heitsversorgung zu sichern ist. Darüber hinaus wurde die Einberufung einer Arbeitsgruppe hochrangiger Beamter aus den Mitgliedsstaaten unter Vorsitz der Kommission angeordnet, die die erreichten Fortschritte auf sozialpolitischem Gebiet analysieren und bewerten soll.

Der Europäische Rat griff diesen Vorschlag auf der Konferenz von Lissabon im März 2001 auf und gab eine Studie über die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive in Auftrag, die dem Europäischen Rat in Göteborg vorgelegt werden soll. Diese Studie soll der Ausgangspunkt für eine strategische Kooperation, die so genannte „offene Koordination“ sein.

AKTIONSPLÄNE ALS KONTROLLINSTRUMENT

Auf der Grundlage gemeinsam entwickelter Kriterien und Zielvorgaben (benchmarks) sollen nationale Aktionspläne über das Erreichen dieser Ziele in den Mitgliedsstaaten erstellt werden, die wiederum Gegenstand einer institutionalisierten Bewertung durch die EU mit der Möglichkeit der Abgabe von Empfehlungen sein soll. Erarbeitet wird die Studie vom neu installierten Europäischen Sozialschutzausschuss (ESSA). Er wird nach Ratifizierung der Verträge von Nizza auch eine Rechtsgrundlage im EG-Vertrag und direkten Zugang zum Rat haben, was den Einfluss des Ausschusses im Institutionengefüge der EU deutlich erhöhen wird.

Die neue Initiative wurde von den Vertretern der Einzelstaaten auf der Tagung begrüßt, denn die Mitwirkung der Mitgliedsstaaten werde durch den neu geschaffenen Sozialschutzausschuss verbessert. Bislang seien die Ministerien bei der Erarbeitung nationaler Reformvorhaben im Sozialrecht im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten von Brüssel wenig

beeinflusst. Die neue Vorgehensweise auf europäischer Ebene sei aber von Vorteil, da sie eine nötige politische Abstimmung der Staaten untereinander forcieren und damit auch die politische Bindung der zuständigen Minister in der Öffentlichkeit. Diese Bindung erzeuge auf die Ministerialbürokratie einen entsprechenden Umsetzungsdruck. So könne eine zukünftige politische Abstimmung auf europäischer Ebene effektiv in den einzelnen Staaten realisiert werden.

Trotzdem: Auch von den Vertretern der Europäischen Union wurde der Eindruck bestätigt, dass die Mitgliedsstaaten immer noch sehr zurückhaltend sind, wenn es darum geht, der Gemeinschaft „harte“ Kompetenzen auf sozialrechtlichem Gebiet zu übertragen beziehungsweise der Ausübung solcher Kompetenzen zuzustimmen. Hier liegt der Zwiespalt zwischen nationaler Souveränität und der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft.

Was angesichts der internationalen Problematik bleibt, ist eine Politik der Abstimmung, der unverbindlichen Empfehlungen. Hier allerdings ist seit jüngster Zeit eine neue Dynamik entstanden: Die Aktivitäten, die auf die Mitteilung der Kommission im Jahr 1999 folgten, sind weit aus umfangreicher als alles, was auf die Charta der Grundrechte oder die Konvergenz-Empfehlung folgte, auch wenn mit der offenen Koordination keine grundsätzlich neue Methode erfunden worden ist.

Mit der Einrichtung von ESSA und der neuen Möglichkeit, Empfehlungen auszusprechen, wird der politische Druck zur Kooperation erhöht. Es verstärkt sich der Eindruck, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten den Abstimmungsbedarf im Zeitalter der Globalisierung immer stärker spüren und daher eher als bisher zur Zusammenarbeit bereit sind. ROLAND KLEIN