

# **Der Einfluss des europäischen und internationalen Rechts auf das deutsche Sozialrecht**

von Prof. Dr. v. Maydell, München

## **I. Das Sozialrecht in seiner ursprünglich nationalen Ausrichtung und Begrenzung**

Das Sozialrecht ist – jedenfalls ursprünglich – auf den jeweiligen Nationalstaat ausgerichtet und in seiner Anwendung auf das Gebiet dieses Staates begrenzt. Man spricht dementsprechend vom Territorialitätsprinzip, ohne dass Geltungsgrund und Umfang dieses Prinzips präzise definiert worden wären.

Fragt man nach den Gründen für die nationale Ausrichtung des Sozialrechts, dann lässt sich eine Mehrzahl von Aspekten nennen.

Das Sozialrecht ist historisch von den Staaten als Reaktion auf innerstaatliche Notlagen und Bedarfslagen für einzelne Personengruppen entwickelt worden, es ist also ein Produkt der staatlichen Innenpolitik. Was die Instrumente zur Bekämpfung dieser Notlage anbelangt, so sind, jedenfalls in Deutschland, staatliche Institutionen geschaffen worden, wie insbesondere die Sozialversicherung. Demgemäß wurde das Sozialrecht von Anfang an dem öffentlichen Recht zugeordnet. Dass auch die Familie und andere private Gemeinschaften sowie die Arbeitgeber soziale Aufgaben wahrnehmen können, ist dabei in den Hintergrund gerückt worden.

Bedeutsam für die nationale Begrenzung war und ist, dass das Sozialrecht als Sozialleistungsrecht die notwendigen Mittel aus Quellen aufbringt, die nur dem Staat zur Verfügung stehen, nämlich Zwangsbeiträgen und Steuern. Dementsprechend werden die Leistungen regelmäßig auch nur den Bürgern des jeweiligen Staates zur Verfügung gestellt. Diese territoriale Abgrenzung des Sozialrechts hat allerdings schon frühzeitig Durchbrechungen erfahren. Die Durchlässigkeit der Grenzen, die Globalisierung und die Entwicklung internationaler und supranationaler Institutionen und internationaler Rechtsetzung hat Auswirkungen auch auf die Sozialrechtsordnungen gehabt. Darauf wird nachfolgend einzugehen sein.

## II. Relevanz der Fragestellung – außerhalb von Deutschland und Europa?

### 1. Das deutsche Sozialrecht: ein Beispiel?

Gegenstand dieses Vortrages wird das deutsche Sozialrecht sein. Es sollen die Einflüsse des internationalen und speziell des supranationalen Rechts auf Deutschland, das Mitglied der wichtigsten internationalen Organisationen und vor allem auch der Europäischen Union ist, gezeigt werden. Nun ist das deutsche Sozialrecht, wie das Sozialrecht anderer Staaten, stark geprägt durch die historische Entwicklung. Die frühe Entscheidung Ende des 19. Jh. für ein Sozialversicherungsmodell ist bis auf den heutigen Tag bedeutsam geblieben, man kann insoweit von einem Beleg für die These von der sog. Pfadabhängigkeit sprechen.

Zu fragen ist daher, inwieweit man die interne Entwicklung des deutschen Sozialrechts als Beispiel für andere Staaten, etwa für Japan, heranziehen kann.

### 2. Generalisierende Aspekte

Es lassen sich eine Reihe von Aspekten nennen, die zeigen, dass die deutschen Erfahrungen durchaus Folgerungen zulassen, die verallgemeinert werden und daher auch für Japan interessant werden können.

- a) Dem internationalen wie dem europäischen Recht liegen im Kern gemeinsame Fragestellungen zugrunde, darauf wird nachfolgend unter III. noch einzugehen sein. Insbesondere die Globalisierung führt dazu, dass die nationalen Sozialrechtssysteme nicht mehr isoliert gesehen werden können. Für jeden Staat, vor allem aber die im Wettbewerb führenden Nationen stellte sich die Notwendigkeit, Antworten auf die Frage nach den Auswirkungen der Globalisierung auf das nationale Sozialrecht zu entwickeln. Insoweit ist das deutsche Beispiel auch für andere Staaten von Interesse.
- b) Deutschland ist Mitglied der Europäischen Union. Insoweit besteht eine Besonderheit gegenüber außereuropäischen Staaten wie Japan. Deutschland ist gleichzeitig aber Mitglied in allen wichtigen internationalen Organisationen, die auch für soziale Fragen von Belang sein können, wie die ILO, die UNO, die WTO etc. Das gilt auch für Japan, das z. B. ebenfalls eine Reihe wichtiger Konventionen der ILO ratifiziert hat.

- c) In der sozialpolitischen Debatte vieler Staaten wird der Sozialrechtsvergleich immer wichtiger. Bei der Vorbereitung von Reformen wird gefragt, welche Regelungen sich in anderen Staaten finden. Das gilt in besonderem Maße auch für Japan. Wenn aber z. B. europäische Staaten mit in den Vergleich einbezogen werden sollen, so kann eine isolierte Berücksichtigung des nationalen Rechts heute nicht mehr genügen. Dieses nationale Recht der Mitgliedstaaten der EU wird in vielfältiger Weise durchdrungen und überlagert von dem Europäischen Gemeinschaftsrecht. Zum richtigen Verständnis z. B. des deutschen Rechts gehört daher eine Einbeziehung des Europäischen Gemeinschaftsrechts.

### **III. Internationale und supranationale Regeln**

Bevor die Einflüsse des internationalen und – vor allem – des supranationalen Rechts auf das deutsche Sozialrecht dargestellt werden können, muss zunächst etwas zu den wichtigsten Regeln des internationalen und supranationalen Rechts gesagt werden. Bedeutsam ist die Frage nach dem Zweck, der Funktion internationaler und supranationaler Normen für den sozialen Bereich, ebenso aber auch die verwendeten Rechtsnormen und die Unterschiede zwischen internationalen und supranationalen Regeln.

#### **1. Funktion**

Internationale und supranationale Normen, die regelmäßig die nationalen Regeln ergänzen, können verschiedene Funktionen haben. Sie können die Freizügigkeit der Bürger erhöhen oder internationale Mindeststandards schaffen. Daneben wären bei einer Weiterentwicklung der Internationalisierung weitere Funktionen denkbar.

##### **a) Freizügigkeit**

Die nationale Ausrichtung der sozialen Sicherungssysteme führt dazu, dass Bürger, die ihre Staaten verlassen, um auswärts zu arbeiten oder einen Urlaub zu verbringen, grundsätzlich nicht mehr von dem Schutz des eigenen Sozialsystems erfasst werden. Dieses in Zeiten der wachsenden Mobilität unerwünschte Ergebnis kann durch internationale oder supranationale Regeln vermieden werden, indem ein System von Koordinierungsnormen geschaffen wird. Das geschieht durch zwei- oder mehrseitige völkerrechtliche Abkommen, aber auch durch supranationale Normen.

b) Schaffung von Mindestnormen

Das internationale Recht kann aber auch dazu eingesetzt werden, Mindeststandards zu schaffen, die regelmäßig eine humanitäre und eine ökonomische Funktion haben. Einerseits sollen die Standards der Verwirklichung von Menschenrechten dienen, andererseits wird durch die möglichst umfassende Durchsetzung von Mindeststandards auch erreicht, dass Staaten nicht durch die Ausnutzung menschlicher Arbeitskraft ein im internationalen Wettbewerb gegenüber anderen Staaten bedeutsam Vorteil erlangen, indem sie zu niedrigeren Arbeitskosten produzieren können.

c) Internationale Institutionen mit eigenen Kompetenzen

Koordinierung und Mindeststandards ändern im Prinzip nichts daran, dass die Sozialpolitik nach wie vor durch die Nationalstaaten gestaltet wird. Wie die Europäische Union zeigt, ist es aber auch möglich, dass die Staaten Hoheitsrechte auf neu geschaffene Institutionen übertragen, die dadurch in die Lage versetzt werden, eigenständig Recht zu setzen und damit Politik zu gestalten. In Zeiten der fortschreitenden Globalisierung und Entstaatlichung liegt es nahe, auf internationaler Ebene Instanzen zu schaffen, die insbesondere ein Gegengewicht für die international operierenden multinationalen Unternehmen darstellen. Abgesehen von der Europäischen Union ist dieser Gedanke allerdings bislang noch nicht oder nur sehr rudimentär realisiert worden.

2. Formen der Einwirkung, insbesondere normative Wirkung

a) Je nach ihrer Entstehung gibt es sehr unterschiedliche Formen internationaler und supranationaler Normen. Soweit es die Koordinierungsregeln anbelangt, beruhen sie im völkerrechtlichen Bereich ganz überwiegend auf zwei- und mehrseitigen Abkommen der Staaten. Es gibt zwar auch ILO-Abkommen, die diese Zielsetzung zum Inhalt haben, ihnen kommt jedoch nur eine relativ geringe praktische Bedeutung zu.

Soziale Mindestnormen werden dagegen typischerweise durch internationale Übereinkommen und Deklarationen, etwa der UNO oder der ILO, geschaffen, sie werden erst durch Ratifikation für die Staaten verpflichtend. Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften beruht das Koordinierungsrecht auf eigener Rechtsetzung der EU. Das soll in Zukunft auch für die Mindestnormen gelten, weil in der neuen EU-Verfassung, die allerdings noch nicht in Kraft getreten ist, soziale

Grundrechte vorgesehen sind. Bislang hat die EU, abgesehen von einzelnen Vertragsbestimmungen mit sozialpolitischer Relevanz, nur unverbindliche Deklarationen vorzuweisen, in denen Mindeststandards festgelegt werden.

- b) Was die normative Wirkung internationaler Normen anbelangt, so ist sie von dem Entstehungsgrund abhängig. Völkerrechtliche Abkommen erlangen durch die Ratifikation volle innerstaatliche Wirkung. Deklarationen und Übereinkommen verpflichten nur die Staaten, sie bedürfen zu ihrer innerstaatlichen Wirksamkeit, soweit sie nicht ausnahmsweise self-executing sind, der Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber. Ob die Staaten diese Verpflichtung einhalten, wird zumeist durch ein besonderes Überwachungsverfahren geprüft, das auf regelmäßigen Berichten der Staaten beruht.

Demgegenüber wirken die supranationalen Normen in allen Mitgliedstaaten unmittelbar und zwingend und gehen abweichenden innerstaatlichen Normen vor. Ein Europäischer Gerichtshof wacht über die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts.

### 3. Unterschiede

Fragen der Koordination und der Setzung von sozialen Mindestnormen können auf internationaler oder auf supranationaler Ebene geregelt werden, bisweilen gibt es auch ein Nebeneinander. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass das internationale Recht die Souveränität der Staaten unberührt lässt. Demgegenüber beruht das Gemeinschaftsrecht auf einer Übertragung von Souveränitätsrechten auf neue Institutionen, die Gemeinschaft, die die übertragenen Rechte selbständig ausüben kann und insoweit wie ein Staat auftritt. Soweit es eine entsprechende Ermächtigung gibt, könnte die Gemeinschaft auch Gemeinschaftssozialrecht schaffen.

## **IV. Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Sozialrecht**

### 1. Beschränkung auf das Gemeinschaftsrecht

Den internationalen und supranationalen Regelungen liegen gemeinsame Ausgangsfragen und Sachverhalte zugrunde. Das sollte durch die Verknüpfung beider Normbereiche deutlich gemacht werden. Die Antwort auf diese Ausgangsfragen sind

allerdings unterschiedlich. Eine nähere Analyse dieser Antworten für beide Rechtsbereiche würde den Rahmen dieses Referats sprengen. Deshalb soll nachfolgend eine Beschränkung auf das supranationale Recht vorgenommen werden.

Für eine solche Konzentration spricht, dass die Einflüsse des Europäischen Gemeinschaftsrechts besonders komplex sind. Neben der eigentlichen Rechtsetzung der Gemeinschaft beeinflusst auch die Rechtsprechung des EuGH die Rechtsentwicklung in erheblichem Umfang. Zu der Komplexität trägt ferner bei, dass nicht nur das Sozialrecht zu berücksichtigen ist sondern auch die Einflüsse anderer Rechtsbereiche, wie das Wirtschaftsrecht.

## 2. Auswirkungen der EU auf das nationale Sozialrecht

Auswirkungen ergeben sich in zweierlei Hinsicht; zum einen ist das Europäische Gemeinschaftsrecht ein Rahmen für die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten, zum anderen kann die Europäische Union selbst eine gemeinschaftliche Sozialpolitik gestalten, gleichsam als zusätzlicher Akteur.

### a) Europarechtlicher Rahmen für die nationale Sozialpolitik

Die Europäische Gemeinschaft ist – jedenfalls auch – eine Rechtsgemeinschaft. Sie ist durch einen Rechtsakt begründet und agiert mit rechtlichen Instrumenten, insbesondere einer ausgedehnten Rechtssetzung in Form von Verordnungen und Richtlinien. Die Europäische Gemeinschaft ist eine Rechtsgemeinschaft aber auch insofern, als die Handlungen der Organe und der Mitgliedstaaten durch ein Gericht, dem Europäischen Gerichtshof, auf ihre Übereinstimmung mit den – quasi verfassungsrechtlichen – Grundlagen der Gemeinschaft, den europäischen Verträgen, überprüft werden.

Die Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft hat sich, wie jede Politik, an diese Vorgaben zu halten. Diese Vorgaben betreffen zunächst die Kompetenzfrage, daneben aber auch die inhaltlichen Auswirkungen, die sich aus europäischem Recht und den Aktivitäten europäischer Institutionen für die nationalen Mitgliedstaaten ergeben.

### aa) Fehlen einer generellen sozialpolitischen Kompetenz der EG

Im Katalog der Kompetenzzuweisungen für die EG fehlt die Sozialpolitik. Insoweit verbleibt es grundsätzlich bei der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Sozialpolitik ist also nach wie vor nationale Angelegenheit. Das bedeutet jedoch

nicht, dass der europäische Gemeinschaftsvertrag, was sozialpolitische Fragen anbelangt, indifferent wäre. Vielmehr werden u. a. die Förderung des sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsstandes, die Stärkung des sozialen Zusammenhalts als Ziele der Gemeinschaft in Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) bezeichnet. Auch in den aktualisierten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist in der Präambel der Vorsatz der Mitgliedstaaten angesprochen, „die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben“; darüber hinaus werden in Artikel 2 als Aufgaben der Gemeinschaft bezeichnet: Die Herstellung eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines hohen Maßes an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität und die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

Des Weiteren enthält das primäre Gemeinschaftsrecht auch einige konkrete sozialpolitische Regelungen zur Beschäftigung (Titel VIII), zur Sozialpolitik, insbesondere zum europäischen Sozialfonds (Titel IX) und zum Gesundheitswesen (Titel XIII). Die nicht aufgeführten Sektoren und die in den angesprochenen Sektoren nicht geregelten Fragen - und das ist die große Mehrzahl - verbleiben in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, ganz abgesehen davon, dass auch bei Bestehen einer Gemeinschaftskompetenz das Subsidiaritätsprinzip zu einer Einschränkung der Regelungskompetenz der Gemeinschaft führen kann.

#### bb) Punktuelle europarechtliche Regelungen mit Wirkungen für die Sozialpolitik

##### (1) Das europäische Koordinierungsrecht für Wanderarbeitnehmer

Im EG-Vertrag ist als eine der Grundfreiheiten die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft garantiert. Die Freizügigkeit kann nur dann praktiziert werden, wenn die Wanderung von einem Staat in den anderen nicht mit gravierenden Nachteilen für die einzelnen Bürger verbunden ist. In Anbetracht der nationalen Ausrichtung der sozialen Sicherungssysteme entstehen aber solche Nachteile - bei Fehlen besonderer Regeln - vor allem beim sozialen Schutz der Arbeitnehmer. Daher hat die EWG bereits frühzeitig ein System von Koordinierungsvorschriften erlassen, die diese Nachteile vermeiden sollen (EG-Verordnungen 3 und 4, später dann Verordnung (EWG) 1408/71 und 506/72). Dieses Koordinierungssystem für die soziale Sicherheit der

Wanderarbeitnehmer ist im Laufe der Jahre auf weitere Personengruppen, insbesondere die Selbständigen, ausgedehnt worden. Durch den Beitritt weiterer Staaten zur EG mussten jeweils zusätzliche Systeme in die Koordinierung einbezogen werden; die Kompliziertheit des Systems ist dadurch immer weiter gewachsen. Das bedeutet für den Bürger Unverständlichkeit des Rechts und für den Rechtsanwender erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Die Komplexität schlägt sich in zahlreichen Entscheidungen des EuGH nieder, die immer wieder auf Ablehnung und Unverständnis in den Mitgliedstaaten stoßen.

Diskutiert wird seit langem eine Vereinfachung des Koordinierungsrechts, gleichzeitig stehen aber auch Erweiterungen durch den Beitritt der osteuropäischen Staaten an, die mit einer weiteren Komplizierung einhergeht. Ferner wird seit Jahren die Ausdehnung des Koordinierungsrechts auf Drittstaatsangehörige diskutiert, die in einem Mitgliedstaat einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

(2) Einzelne gemeinschaftsrechtliche Regelungen mit unmittelbarer sozialpolitischer Relevanz

Oben ist bereits darauf hingewiesen worden, dass der EG-Vertrag eine ganze Reihe von sozialpolitisch einschlägigen Vorschriften enthält, die sozialpolitische Relevanz ist hier ohne weiteres erkennbar. Daneben gibt es jedoch auch weitere Bestimmungen, die zunächst nicht eindeutig als sozialpolitisch zu qualifizieren sind, dennoch aber unmittelbare sozialpolitische Wirkungen entfalten. Das wichtigste Beispiel ist der ursprünglich in Artikel 119 EGV, jetzt in Artikel 141 angesprochene Grundsatz der Lohngleichheit von Männern und Frauen. Dieser Grundsatz ist auch auf soziale Leistungen, wie etwa Betriebsrenten und andere Sozialleistungen zu übertragen und spielt in der Rechtsprechung des EuGH eine gewichtige Rolle.

(3) Sonstige gemeinschaftsrechtliche Regelungen mit unmittelbarer sozialpolitischer Relevanz

Die soziale Sicherheit ist integriert in das Gesamtsystem der Wirtschafts- und Rechtsordnung. Dieses Postulat gilt unzweifelhaft für das nationale Recht, auch wenn es häufig in der Realität nicht verwirklicht wird. Auf der europäischen Rechtsebene können sich dort Schwierigkeiten ergeben, wo

gemeinschaftsrechtliche Regelungen, wie etwa die Grundfreiheiten oder das EG-Wettbewerbsrecht, zusammentreffen mit Rechtsbereichen, die in nationaler Gesetzgebungskompetenz verblieben sind, wie etwa die Sozialpolitik. Die auf die Ebene der Gemeinschaft ausgerichteten Rechtsregeln können mit den Strukturen der national geregelten Bereiche kollidieren. Dieser Konflikt ließe dadurch vermeiden, dass man eine Beschränkung der Anwendung der EG-Rechtsregeln auf die Bereiche annimmt, die bereits der Gemeinschaftskompetenz unterliegen. Das würde aber bedeuten, dass man die Forderung nach der Einheit der Rechtsordnung aufgibt, sofern es das Zusammenwirken von Rechtsbereichen, die durch Gemeinschaftsrecht geregelt werden, mit anderen Rechtsbereichen anlangt, die noch in nationaler Kompetenz verblieben sind. Diese zunächst sehr abstrakt anmutende Problematik hat durch die Rechtsprechung des EuGH praktische Bedeutung und Anschaulichkeit erlangt. Auf die beiden Hauptanwendungsfelder, die Geltung der Grundfreiheiten für Gesundheitsleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung und die Anwendbarkeit des EU-Wettbewerbsrechts auf Sozialversicherungsträger (insbesondere die gesetzlichen Krankenkassen) soll daher nachfolgend näher eingegangen werden.

#### (4) EU-Wirtschaftsrecht und Sozialpolitik

Die Grundfreiheiten des EU-Rechts in ihrer Auswirkung auf die gesetzliche Krankenversicherung

Zu den Kernbestimmungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts gehören die Grundfreiheiten, d. h. neben der Freizügigkeit der Arbeitnehmer die Warenverkehrs-, Personenverkehrs- und Kapitalverkehrsfreiheit sowie die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Die Grundfreiheiten waren und sind Regelungsschwerpunkt des Vertrages zur Errichtung des gemeinsamen Marktes. Sie betreffen zunächst den Wirtschaftsverkehr, können aber auch Bedeutung für den Sozialbereich haben. Das ist besonders deutlich für den Gesundheitsbereich. Leistungen an Krankenversicherte werden überwiegend als Sach- und Dienstleistung erbracht. Die Regeln, nach denen dies erfolgt, sind solche des jeweiligen nationalen Staates. Nationales Recht bestimmt also, wer Gesundheitsleistungen abgeben darf, wie diese Leistungen beschaffen sein müssen und ob sie auch bei Auslandsaufenthalt beansprucht werden können. Ausgehend von der territorialen Begrenzung der sozialen Sicherungssysteme (sog. Territorialitätsgrundsatz) war es lange Zeit

weitgehend unbestritten, dass Leistungen der Krankenversicherung grundsätzlich nur bei Aufenthalt im Inland beansprucht werden können; Ausnahmen bedurften einer besonderen Regelung. Solche Regelungen finden sich in zweiseitigen Sozialversicherungsabkommen und in den Verordnungen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Verordnung (EWG) 1408/71 und VO (EWG) 571/72). Nach Artikel 22 der VO 1408/71 bedarf eine Behandlung im Ausland jeweils einer besonderen Genehmigung des zuständigen Versicherungsträgers. Über diese besonders geregelten Sonderfälle hinausgehend wurde der Territorialitätsgrundsatz bislang strikt angewendet. Der Europäische Gerichtshof hat diesen Rechtszustand revidiert und z. B. in den Rechtssachen Kohll und Decker ausgesprochen, dass eine territoriale Begrenzung nur bei Vorliegen besonderer rechtfertigender Gründe zulässig ist. In der Rechtssache Kohll (C – 158/96) ging es um einen Luxemburger Staatsbürger, der ohne vorherige Genehmigung seiner Krankenkasse eine zahnregulierende Behandlung in Trier durchführen ließ und die Kosten anschließend von seiner Krankenkasse ersetzt verlangte. Der Europäische Gerichtshof hielt diesen Anspruch unter Berufung auf die Bestimmungen über einen freien Dienstleistungsverkehr für berechtigt. In der Rechtssache Decker (C – 120/95) verlangte ebenfalls ein Luxemburger Versicherter Erstattung der Kosten für eine Brille, die er bei einem Optiker in Belgien gekauft hatte. Auch diesen Anspruch erachtete der EuGH für gerechtfertigt und berief sich dabei auf die Warenverkehrsfreiheit. Beschränkungen bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen im Ausland sind nur dann zu akzeptieren, wenn sie durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden. Solche Gründe können z. B. gegeben sein, wenn die territorialen Beschränkungen notwendig sind, um die finanzielle Stabilität des Sozialsystems zu gewährleisten. Für den stationären Bereich, der in vielen Staaten einer umfassenden Bedarfsplanung unterliegt, hat der EuGH in der Rechtssache Smits/Peerbooms (C – 157/99) die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit aus den genannten Gründen für gerechtfertigt erachtet.

Diese Rechtsprechung, die bislang noch nicht für alle Leistungsarten ausdifferenziert ist, macht dennoch schon heute deutlich,

- dass die Grundfreiheiten in ihrer Wirkung nicht auf die bereits der Gemeinschaftskompetenz überantworteten Politikbereiche beschränkt werden können; es gibt also keine generellen Bereichsausnahmen;
- dass der unterschiedliche Grad der Vergemeinschaftung zu Friktionen führen kann, die die Gestaltungsfreiheit des nationalen Gesetzgebers einschränken können;
- dass mehr als bisher bei politischen Entscheidungen beachtet werden muss, ob sie nicht durch Gemeinschaftsrecht beeinflusst und u. U. sogar konterkariert werden.

cc) Das europäische Wettbewerbsrecht und die Sozialversicherung

Ein anderes Beispiel für die mittelbare Beeinflussung nationalen Sozialrechts durch die Europäische Gemeinschaft ist die Erstreckung von europäischem Wettbewerbsrecht auf Institutionen des Sozialrechts. Die Problematik entsteht dadurch, dass die ursprünglich, jedenfalls grundsätzlich klare Grenzziehung zwischen staatlicher sozialer Sicherheit und privatwirtschaftlichem Markt zunehmend verschwimmt und dadurch die Frage sich stellt, inwieweit die für den Markt geltenden Regeln (Wettbewerbsrecht) auch für die soziale Sicherheit gelten können. Das betrifft in gleicher Weise das nationale wie das supranationale Wettbewerbsrecht. Es sind vor allem drei Trends, die zu dieser Grenzverwischung führen.

- (1) Zum einen wird eine Privatisierung der sozialen Sicherheit insofern propagiert, als das Ziel der Sicherung auch durch private Vorsorge, u. U. steuerlich gefördert, angestrebt werden sollte. So wird, insbesondere wegen der Schwierigkeiten der staatlichen Alterssicherung in Anbetracht der demographischen Entwicklung gefordert, dass der Einzelne durch private Kapitalbildung für sein Alter vorsorgen sollte. Instrumente für eine solche Vorsorge können die Privatversicherung, aber auch das Arbeitsrecht sein.
- (2) Zum anderen gibt es die Tendenz, dass die gesetzlich geschaffenen Institutionen der sozialen Sicherheit sich nicht nur der öffentlich-rechtlichen Instrumente bedienen sondern auch auf dem Markt agieren, indem sie z. B. die Leistungen, die den Versicherten zur Verfügung gestellt werden sollen (ärztliche Behandlung, Rehabilitation, Arzneimittel etc.) auf dem Markt erwerben und insoweit als Nachfrager von Leistungen auftreten. Sie treten

damit in Konkurrenz zu privaten Nachfragern, was die Anwendung von Wirtschaftsrecht implizieren kann.

- (3) Öffentlich-rechtlich organisierte Sozialversicherungsinstitutionen können aber auch insoweit wettbewerbsrechtlich relevant handeln, als sie im Wettbewerb zu privaten Sicherungsinstitutionen treten und insoweit funktional als Unternehmen anzusehen sind. So können Sozialversicherungsträger Versicherungsschutz in einer Form anbieten, wie sie ebenfalls von der Privatversicherung präsentiert wird. Damit kann ein Wettbewerbsverhältnis zwischen Privat- und Sozialversicherung auch auf der Angebotsseite entstehen. Ein Beispiel, das den Europäischen Gerichtshof beschäftigt hat, ist die Arbeitsvermittlung für Führungskräfte. Das ursprünglich in Deutschland bestehende Monopol der Bundesanstalt für Arbeit ist in Anbetracht des Vorhandenseins von privaten Vermittlungsagenturen für europarechtswidrig erklärt worden (Rechtssache C – 41/90 (Hoefner und Elser)).

Ein aktuelles Beispiel ist die seit 1.1.2004 bestehende Möglichkeit für gesetzliche Krankenkassen, Zusatzversicherungen für Leistungen anzubieten, die nicht mehr im gesetzlichen Leistungskatalog enthalten sind (vgl. dazu v. Maydell/Karl, Das Angebot von Zusatzkrankenversicherungen – Dürfen gesetzliche Krankenversicherungen Zusatzversicherungen anbieten?, 2003). Ab 2005 sollen Zusatzversicherungen für Zahnersatz nebeneinander von gesetzlichen Krankenkassen und privaten Krankenversicherungen angeboten werden.

Die bisherige Abgrenzung zwischen Privat- und Sozialversicherung wird durch das GKV-Modernisierungsgesetz auch insoweit verändert, als die gesetzlichen Krankenkassen die Ermächtigung erhalten haben, im Bereich der Zusatzversicherungen als Vermittler zwischen ihren Versicherten und den PKV-Unternehmen aufzutreten.

- (4) Schließlich wird die Grenze zwischen staatlicher sozialer Sicherheit und privatem Marktgeschehen auch dadurch aufgelockert, dass private Sicherungsformen, etwa in Gestalt der Privatversicherung, so weitgehend inhaltlich durch den Gesetzgeber fixiert werden, dass der Unterschied zur staatlichen Sozialversicherung minimiert wird. Die Pflegeversicherung in privater Form ist insoweit ein Beispiel.

Grundsätzlich unterliegen alle Personen, die gegen Krankheit abgesichert sind, auch der Pflegeversicherung. Für die Personen, die Mitglieder privater Krankenversicherungen sind, ist die private Krankenkasse auch für die Pflegeversicherung zuständig. Beiträge und Leistungen werden weitgehend durch den Gesetzgeber festgelegt. Eine Risikoprüfung, wie sie für die private Krankenversicherung typisch ist, und eine Bemessung der Prämie nach dem konkreten Risiko finden nicht statt.

Nähert sich die staatliche soziale Sicherheit den privaten Vorsorgeformen an, so stellt sich ganz konsequent die Frage, ob die für den Markt geltenden Bestimmungen, wie insbesondere das Wettbewerbsrecht, Anwendung finden. Das gilt für das nationale ebenso wie für das supranationale Recht, denn deutsche Sozialversicherungen, die als Wettbewerber von privaten Versicherungen auftreten, tangieren damit auch die Zugangsmöglichkeiten ausländischer Wettbewerber auf dem deutschen Markt. Ist dies der Fall, dann verstoßen nationale Regeln zugunsten staatlicher Institutionen, wie etwa das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit gegen europäisches Wettbewerbsrecht.

Ebenso wären finanzielle Vorteile, die solche Institutionen vom Staat erhalten, als unzulässige Beihilfen im Sinne des EG-Rechts zu qualifizieren. Auch der Gesichtspunkt einer unzulässigen Quersubventionierung spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Diese Entwicklung könnte dazu führen, dass soziale Zwecke, die durch die Sozialversicherungsinstitutionen angestrebt werden sollen, nicht mehr erreicht oder zumindest erschwert werden. Dies wäre für die Sozialpolitik eine erhebliche Beeinträchtigung.

Für die zukünftige sozialpolitische Entwicklung gibt es in Anbetracht der gekennzeichneten Tendenzen zwei mögliche Orientierungen. Es ist vorstellbar, dass die Unterschiede zwischen Individual- und Sozialversicherung immer stärker nivelliert und schließlich ganz beseitigt werden. Die Entwicklung in Holland zeigt insoweit einen möglichen Prozess. Nach einer solchen Einebnung der Unterschiede besteht kein Grund und keine Möglichkeit, das für die Privatwirtschaft entwickelte Wettbewerbsrecht nicht auch auf die öffentlichen Institutionen anzuwenden. Das hätte den Vorteil, dass dadurch ein Druck auf die Wettbewerbsfähigkeit und damit auf Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit ausgeübt würde.

Andererseits wäre auch denkbar, dass die Sozialversicherung ihre Besonderheiten, vor allem den sozialen Ausgleich, betont und sich auf Leistungen konzentriert, die durch dieses Element des sozialen Ausgleichs gekennzeichnet werden.

Jede Vermischung mit üblicherweise erwerbswirtschaftlich ausgeübten Aufgaben führt zu einer Verwässerung und zur Gefährdung der Zielerreichung hinsichtlich der sozialen Aufgaben. Die Folge ist dann die Anwendung des Wettbewerbsrechts. Durch die Rechtsprechung des EuGH ist diese, auch im nationalen Recht angelegte, Entwicklung plastisch deutlich geworden.

## b) Die Europäische Union als sozialpolitischer Akteur

### aa) Ausgangspunkt

Soeben ist gezeigt worden, dass die grundsätzliche sozialpolitische Kompetenz bei den Mitgliedstaaten verblieben ist, dass aber die Europäische Gemeinschaft unmittelbar und mittelbar punktuell sozialpolitisch wirksam werden kann und tatsächlich auch aktiv wird. Das bedeutet, dass ein Zusammenwirken von staatlicher und supranationaler Politik erfolgt, für das Regeln und Grundsätze entwickelt werden müssen. Dieses Zusammenwirken wird entscheidend dadurch bestimmt, in welcher Weise und in welchem Umfang die Europäische Union als sozialpolitischer Akteur auftritt. Das folgt schon daraus, dass der Gemeinschaft, soweit sie im Rahmen des Vertrages tätig wird, der Vorrang vor den Mitgliedstaaten zukommt.

Bei der Analyse der sozialpolitischen Aktivitäten der Europäischen Union ist in mehrfacher Hinsicht zu differenzieren.

(1) Die Europäische Union handelt durch ihre Organe, deren Tätigkeit in unterschiedlicher Rechtsform erfolgt, sich aber auch inhaltlich u. U. unterschiedlich darstellt. Insoweit lässt sich differenzieren eine Sozialpolitik des Europäischen Parlaments, des Ministerrats, der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs, dessen Rechtsprechung sich sozialpolitisch auswirken kann.

- (2) Auf seiten der Mitgliedstaaten können sich die Aktivitäten der Europäischen Union auf die Sozialpolitik des Staates selbst, der Regionen bzw. Bundesländer und der Kommunen auswirken, daneben aber auch auf die sozialpolitisch relevanten privatrechtlich organisierten Institutionen (Privatversicherung, Arbeitgeber bezüglich der betrieblichen Sozialpolitik etc.).
- (3) Die europäische Sozialpolitik, verstanden als Politik, wie sie von den Gemeinschaftsinstitutionen gestaltet wird, ist nicht statisch, sondern entwickelt sich in einem dynamischen Prozess, wobei diese Entwicklung in den letzten Jahrzehnten nicht kontinuierlich sondern in Schüben erfolgt ist.

bb) Weichenstellung bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Wie bei der Montanunion sollte auch bei der Wirtschaftsgemeinschaft der Schwerpunkt bei der Schaffung eines gemeinsamen Marktes liegen. Ob dazu auch die schrittweise Harmonisierung der Sozialpolitik treten sollte, wie dies im Schlusskommunique der vorbereitenden Regierungskonferenz von Messina (1.-3. Juni 1955) angesprochen wurde, war zwischen den Gründungsstaaten umstritten. Frankreich erhob diese Forderung wegen seiner im Vergleich zu den anderen Staaten relativ hohen Sozialabgaben, weil in Anbetracht der hohen Lohnnebenkosten Wettbewerbsnachteile für die französische Wirtschaft auf dem zu schaffenden gemeinsamen Markt befürchtet wurden. Die anderen Gründungsstaaten, vor allem auch Deutschland, traten dieser Forderung entgegen mit dem Hinweis, dass der Sozialaufwand neben der Steuerbelastung und den sonstigen Standortfaktoren nur einer von vielen Kostenfaktoren sei, der im Rahmen des gemeinsamen Marktes hingenommen werden müsse.

Der Streit wurde schließlich durch einen von Frankreich und Deutschland gemeinsam erarbeiteten Kompromiss beigelegt, der zum Inhalt hatte, dass in dem EG-Vertrag - abgesehen von der Freizügigkeitsregelung - keine Kompetenznormen im Bereich der Sozialpolitik aufgenommen wurden, wohl aber die Formulierung über die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsverhältnisse der Völker als Ziel der Gemeinschaft (in der Präambel). Dieses Ziel sollte durch den gemeinsamen Markt, der eine

Abstimmung der Sozialordnung begünstigen sollte, ebenso wie durch die im Vertrag vorgesehenen Verfahren (Artikel 117 EGV) und durch eine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften erreicht werden. Artikel 117 EGV (in der ursprünglichen Fassung) begründete allerdings keine Kompetenz zur sozialpolitischen Rechtssetzung.

cc) Längerfristiger Trend: Verstärkung der sozialpolitischen Aktivitäten der EG

Der gefundene Kompromiss führte dazu, dass in den Jahrzehnten danach bis auf den heutigen Tag die Sozialpolitik in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben ist, gleichzeitig aber vielfältige Aktivitäten der Gemeinschaftsinstitutionen in diesem Bereich zu verzeichnen sind, die je nach den allgemeinen politischen Rahmenbedingungen eine unterschiedliche Intensität aufwiesen. Bei einer rückschauenden Betrachtung kann man allerdings feststellen, dass die soziale Dimension der EG immer stärker entwickelt worden ist. Für diese Entwicklung war maßgebend, dass die Ausklammerung einer gemeinsamen Sozialpolitik – bei gleichzeitiger Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen auf immer mehr Politikbereiche – sich als ein Hindernis für die Stärkung der Gemeinschaft erwies. In den Mittelpunkt der Entwicklung wurde im übrigen der Ausbau eines EU-Bürgerstatus gestellt, zu dem auch die sozialpolitische Komponente gehört. Ein weiterer Einflussfaktor ist der Umstand, dass die bereits vergemeinschafteten Bereiche sich auf den Sozialsektor auswirken und ihn mittelbar beeinflussen. Besonders deutlich zeigt sich dieser Einfluss bei der Wirtschafts- und Währungspolitik. Der gemeinsame Markt mit einheitlicher Währung führt dazu, dass sich die unterschiedlichen Produktionskosten in der Gemeinschaft auf die Wettbewerbssituation auf dem gemeinsamen Markt auswirken. Das gilt insbesondere für die Sozialabgaben, die die Arbeitskosten erhöhen und sich in den Preisen niederschlagen. Dadurch entsteht ein Druck in allen Staaten mit hohen Lohnnebenkosten, diese im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie zu senken; dies kann nur durch eine Änderung des sozialen Sicherungssystems erfolgen. Auch der im Zusammenhang mit der Einführung der gemeinsamen Währung geschaffene Stabilitätspakt führt zur Einflussnahme auf die nationale Sozialpolitik, indem die Ausgaben des Staates für die Sozialsysteme gesenkt werden, um die Stabilitätskriterien einzuhalten. Schließlich wirkt sich auch das immer komplizierter werdende Koordinierungsrecht dahin aus, dass eine zumindest punktuelle Harmonisierung die Schwierigkeiten der Koordinierung vermindern könnte.

dd) Ziele, Inhalte, Instrumente, Institutionen

Will man die europäische Sozialpolitik näher kennzeichnen, so kann man nach dem Warum, dem Was, den Mitteln und den Akteuren fragen.

(1) Ziele

Die europäische Sozialpolitik kann der Realisierung verschiedener Ziele dienen, die häufig miteinander verwoben sind. Es kann zunächst darum gehen, die Instrumente für eine Europäisierung der Sozialpolitik zu schaffen. So ist das Koordinierungsrecht primär das Instrument zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, einer gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheit. Die Bemühungen um Konvergenz beziehen sich ebenso zunächst einmal nicht auf die materiellen sozialen Inhalte sondern auf den Abbau der Unterschiede zwischen den Systemen sozialer Sicherheit in den Mitgliedstaaten, also einen instrumentellen Aspekt.

Ziel kann es – und wird es letztlich regelmäßig auch – sein, die sozialen Verhältnisse inhaltlich zu gestalten. So dient das Koordinierungsrecht dem besseren sozialen Schutz der Wanderarbeitnehmer. Dasselbe Ziel für alle Bürger der Gemeinschaft verfolgen Bemühungen um die Schaffung von sozialen Mindeststandards.

(2) Inhalte

Inhaltlich befassen sich die sozialen Bemühungen in der Gemeinschaft mit Koordinierung, Konvergenz und Sicherung von sozialen Mindeststandards.

Durch Koordinierung werden Regeln geschaffen, die ein Zusammenspiel der verschiedenen nationalen Sozialordnungen dergestalt ermöglichen, dass Wanderarbeitnehmer ihre erreichte soziale Position durch einen Wechsel in einen anderen Mitgliedstaat nicht verlieren. Koordinierung setzt die Schaffung zusätzlicher Rechtsnormen voraus, die diesen Effekt sicherstellen.

Durch eine europäische Konvergenzpolitik sollen die nationalen Sozialpolitiken so beeinflusst werden dass sie sich auf längere Sicht annähern mit dem Ziel der Schaffung von einheitlichen Lebensbedingungen in der Gemeinschaft. Inhalte der Konvergenzpolitik

kann auch sein, unter Akzeptierung von bestehenden Unterschieden im übrigen zumindest die Einhaltung sozialer Mindeststandards sicherzustellen, ein Ziel, das im übrigen auch viele internationale Aktivitäten, wie vor allem die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation, verfolgen.

### (3) Institutionen

Die Institutionen der EU entsprechen nur zum Teil der politischen Organisation von Staaten. Das liegt daran, dass die EU als supranationale Organisation auf einem völkerrechtlichen Entstehungsakt beruht und Staatsgewalt nur insoweit ausgeübt werden kann, als sie der Gemeinschaft übertragen worden ist. Weil entscheidende Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten verblieben sind, kommt dem Ministerrat, d. h. der Repräsentation der Regierungen der Mitgliedstaaten, eine entscheidende Bedeutung zu, vor allem bei der Rechtsetzung. Demgegenüber tritt das Europäische Parlament in seiner Bedeutung zurück, wobei allerdings die Kompetenzen des Parlaments in den letzten Jahren, vor allem im Bereich der Kontrolle, ausgeweitet worden sind. Die schwache Stellung des Parlaments und die geringen Kompetenzen der EG im Bereich der Sozialpolitik korrespondieren miteinander.

Werden die Mitgliedstaaten durch den Ministerrat repräsentiert, so kommt das Gemeinschaftselement vor allem in der Kommission zur Geltung. Auch wenn sie regelmäßig - vor allem bei der Rechtsetzung - auf ein Zusammenwirken mit dem Ministerrat und dem Parlament angewiesen ist, so spielt doch die Kommission als supranational organisierte Institution für die aktuelle Politik und die Entwicklung der Gemeinschaft eine entscheidende Rolle. Die Kommission hat durch eigene Untersuchungen, durch die Beauftragung von Expertenkommissionen und durch die Ausarbeitung von Programmen und Aktionsplänen wichtige Grundlagen für die Fortentwicklung der europäischen Sozialpolitik geleistet.

Schließlich wird die europäische Sozialpolitik auch durch den Gerichtshof der Gemeinschaft bestimmt, denn die Interpretation des Vertrages und des sonstigen supranationalen Rechts obliegt ihm. Insoweit ähnelt der Gerichtshof einem Verfassungsgericht – auf supranationaler Ebene. Wie bei Verfassungsgerichten erschöpft sich die

Bedeutung nicht in der bloßen Rechtskontrolle, der Gerichtshof übt auch eine politische Funktion aus. In der Vergangenheit hat sich der Gerichtshof teilweise selbst als Motor der Gemeinschaft verstanden, was immer wieder Widerspruch von seiten der Regierung der Mitgliedstaaten hervorgerufen hat.

#### (4) Instrumente

Eine europäische Sozialpolitik beruht auf Rechtsetzung, gleichzeitig ist Rechtsetzung ein Instrument für die Realisierung und Umsetzung von Sozialpolitik.

Das europäische Recht ist insoweit eigenständig, als es weder dem Völkerrecht noch dem nationalen Recht zugeordnet werden kann. Dementsprechend sind auch die Rechtsquellen eigenständig. Man unterscheidet zwischen primärem Gemeinschaftsrecht und sekundärem oder abgeleitetem Gemeinschaftsrecht. Zum primären Gemeinschaftsrecht gehören die Gründungsverträge der Gemeinschaft. Für den Sozialbereich ist insbesondere auf den Grundsatz der Lohngleichheit von Männern und Frauen (Artikel 119 EGV alt) oder Artikel 117 EGV alt zu verweisen.

Der EG-Vertrag, wie das sonstige primäre Gemeinschaftsrecht, gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, ohne dass es einer Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber bedürfte. Insoweit besteht ein Unterschied im Vergleich zum Völkerrecht. Der EG-Vertrag regelt die Rechte der Gemeinschaftsorgane, er enthält auch Vorschriften, die Rechte der einzelnen Bürger begründen. Der Vertrag kann, was Geltungskraft und Inhalt anbelangt, mit einer innerstaatlichen Verfassung verglichen werden, auch wenn der Entstehungstatbestand ursprünglich völkerrechtlicher Natur war.

Zu dem primären Gemeinschaftsrecht wird das abgeleitete Gemeinschaftsrecht, das von den Gemeinschaftsorganen nach Maßgabe der in den Gründungsverträgen eingeräumten Befugnisse gesetzt wird. Die Verträge sehen dafür gewisse Formen vor, die eingehalten werden müssen und die nicht mit den im deutschen nationalen Recht gebräuchlichen Rechtsetzungsformen übereinstimmen, nämlich

Verordnungen,  
Entscheidungen,  
Richtlinien und  
Empfehlungen.

Der Gemeinschaftsvertrag gibt der Gemeinschaft auch ein Instrument für Strukturförderungspolitik, mit der soziale Ungleichgewichte in der Gemeinschaft, etwa als Folge von wirtschaftlichen Strukturmaßnahmen, ausgeglichen werden können (Europäischer Sozialfonds).

Unterhalb der Rechtsetzung findet man - auch auf dem Gebiet der Sozialpolitik - Aktionsformen, die zwar keine unmittelbare Verpflichtungswirkung entfalten, deshalb aber nicht - vor allem langfristig - ohne Wirkung bleiben müssen. Sozialpolitisch betätigen sich in dieser Form das Europäische Parlament durch Entschlüsse, der Ministerrat z. B. durch ein sozialpolitisches Aktionsprogramm vom 21.1.1974 oder durch die Gemeinschaftscharta sozialer Rechte der Arbeitnehmer und vor allem die Kommission durch vielfältige Grün- und Weißbücher sowie Aktionsprogramme.

Eine besondere Aktionsform, bei der Kommission und Rat zusammenwirken, ist die sogenannte offene Methode der Koordinierung, durch die auf ausgewählten Gebieten der Sozialpolitik (Mindestsicherung, Alterssicherung, Gesundheitsversorgung) eine Konvergenz in der Entwicklung der Systeme sozialer Sicherheit herbeigeführt werden soll. Ausgehend von dem Anpassungsbedarf der Systeme sozialer Sicherheit und der weitgehend ähnlich gelagerten Herausforderungen in den Mitgliedstaaten (z. B. demographische Entwicklung) soll durch das Setzen gemeinsam konzentrierter Ziele, durch nationale Berichte über die Maßnahmen zum Erreichen dieser Ziele und durch Evaluierung dieser Berichte darauf hingewirkt werden, dass die Sozialsysteme modernisiert werden. Die Verfahren im Rahmen des Stabilitätspakts bieten insoweit ein anschauliches Beispiel. In jedem Falle wird die sozialpolitische Reformdebatte durch einen institutionalisierten Sozialrechtsvergleich, wie er im Rahmen der offenen

Methode der Koordinierung praktiziert wird, und der ausländische Regelungsmuster und Reformideen aufdeckt, bereichert. Man wird abwarten müssen, wie sich diese neue Methode in der Praxis auswirken wird.

### 3. Interdependenz von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik

Die Europäische Union hat auf dem Lissabon-Gipfel 2000 das Ziel verkündet, Europa binnen 10 Jahren zur wettbewerbsstärksten wissenschaftsbasierten Ökonomie der Welt zu entwickeln. Ohne etwas zum Realitätsbezug dieses Ziels zu sagen, ergeben sich daraus nicht nur für die Wirtschafts-, sondern auch für die Sozialpolitik vielfältige Konsequenzen. Eine Forderung ist, die Arbeitskosten zu senken, indem die Sozialleistungen stärker durch Steuern finanziert werden. Durch den Abbau der Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen soll die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den Weltmärkten gesteigert werden.

Gleichzeitig sollte aber das europäische Modell sozialer Sicherheit stabilisiert und nach Möglichkeit weiterentwickelt werden. Dieses Modell wird als ein Wettbewerbsfaktor in Europa verstanden. Dazu müssten Lösungen für die Schwierigkeiten gefunden werden, die gegenwärtig die Sozialsysteme gefährden. Vor allem geht es darum, auf die demographische Entwicklung zu reagieren, die in gleicher Weise die sozialen Sicherungssysteme wie die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft schwächt. Ein internationaler Erfahrungsaustausch wird in dieser Situation immer wichtiger. Auch wächst die Bedeutung funktionierender Koordinierungssysteme, weil alternde Gesellschaften in steigendem Maße auf Zuwanderung angewiesen sind. Zuwanderung wird aber langfristig nur möglich sein, wenn die soziale Sicherheit der Zuwanderer gewährleistet ist.

## V. Zusammenfassung in Thesen

Nationale Systeme sozialer Sicherheit erfordern in einer durch Globalisierung und internationalen Wettbewerb gekennzeichneten Wirtschaft eine Ergänzung im internationalen Bereich.

Das gilt auch in der Europäischen Union, die das Ziel einer Harmonisierung der Systeme sozialer Sicherheit nicht verfolgt. Internationale und supranationale Regelungen reagieren auf die gleichen Ausgangstatbestände.

Unterschiedliche Systeme sozialer Sicherheit erfordern insbesondere ein Netz von Koordinierungsvorschriften. Bei einem steigenden Bedarf an Zuwanderung in alternden Gesellschaften wächst die Bedeutung dieser Koordinierungssysteme. Diese Koordinierungsregeln können den Handlungsspielraum des nationalen Gesetzgebers einschränken.

Auch wenn ein einheitliches System sozialer Sicherheit für Europa – geschweige denn darüberhinaus für die ganze Welt – nicht angestrebt wird, ist ein Erfahrungsaustausch über die Reaktion auf die Herausforderungen für die Systeme sozialer Sicherheit extrem hilfreich. Das gilt insbesondere für die demographische Herausforderung. Das neuerdings in der Europäischen Union entwickelte System der sog. offenen Methode der Koordinierung könnte diesen Erfahrungsaustausch intensivieren, wobei eine Ausdehnung auf Staaten außerhalb der Europäischen Union durchaus denkbar wäre.