

Klaus Büniger
Sts. a.D., Senior Fellow
Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Universität Bonn

Zusammenfassende Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des
Deutschen Bundestages zur
sog. „Sozialen Fortschrittsklausel“
Berlin, 06. Oktober 2010

1. Anlass für die Anhörung sind u.a. die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu den Fällen Viking Line, Laval und Rüffert in den Jahren 2007 und 2008. Es geht im Grundsatz um den Konflikt zwischen der Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit oder generell der Vollendung des europäischen Binnenmarktes einerseits und dem Schutz nationaler sozialer Interessen vor europäischer Marktöffnung andererseits, der immer wieder und jüngst bei den Auseinandersetzungen um die Dienstleistungsrichtlinie eine maßgebliche Rolle spielte. Nach dem politischen Begehren einiger soll nunmehr eine vertragsergänzende sog. Soziale Fortschrittsklausel Sorge dafür tragen, dass der Wahrung des „Sozialen“ Vorrang eingeräumt wird vor dem Ziel des Ausbaus des Binnenmarktes.

Es liegt nicht in meiner Kompetenz als Ökonom, mich zu diesen Fällen aus juristischer Perspektive zu äußern¹. Aus ökonomischer Sicht sind die Entscheidungen des EuGH zu werten als ein Votum zur Vertiefung des Integrationsprozesses, zur Stärkung des Binnenmarktes, zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Vermeidung

¹ Ins Kalkül ist in jedem Fall zu ziehen, dass sich seit dieser Rechtsprechung des EuGH die Rechtslage verändert hat. Jedenfalls wurde mit dem Lissabon-Vertrag die ohnehin schon weitgehende soziale Dimension des EU-Vertragssystems noch deutlich ausgeweitet. Nach dem Lissabon-Vertrag zielt die Soziale Marktwirtschaft nunmehr nicht mehr in der Hauptsache auf Wettbewerb - der wurde als übergeordnetes Ziel europäischer Politik gestrichen - sondern auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt. Das marktwirtschaftliche Ziel und soziale Ziele werden gleichgestellt. Es wurde eine umfassende Sozialklausel an vorderer Stelle in den Vertrag (AEUV) eingefügt, so dass im Zweifel jeder europäische Gesetzgebungsakt, der gegen diese Vorschrift verstößt, vom Europäischen Gerichtshof für nichtig erklärt werden kann. Zudem wurden die Koordinierungsmechanismen zur Sozialpolitik deutlich ausgebaut. In diesem Zusammenhang ist auf die sich ausweitende Methode der offenen Koordinierung hinzuweisen.

marktabstottender Protektion.

2. Eine entscheidende Stärke der Europäischen Union liegt in ihrer zwar erodierten², aber nach wie vor dann doch ausgeprägten marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung, in dessen Zentrum die Vier Freiheiten bzw. der Binnenmarkt sowie eine funktionierende wettbewerbliche Ordnung stehen. Eine so organisierte marktwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung vertieft die Integration, generiert optimale Ressourcenallokation, sorgt für Kostenkontrolle, stärkt die Wettbewerbsfähigkeit und fördert wirtschaftliche Dynamik und technischen Fortschritt. Eine sog. Soziale Fortschrittsklausel, die Vorrang nicht mehr dem Wettbewerb und den marktwirtschaftlichen Anpassungsprozessen, sondern der Sicherung des sozialen Status Quo, also der Behinderung der Anpassung, dienen würde, würde die Leistungsfähigkeit und Dynamik des europäischen marktwirtschaftlichen Systems mindern.

3. Vertiefende Integrationsprozesse sind in der Regel mit Anpassungen verbunden, Es gibt dabei meist nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer. Es ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht Sache des Staates sondern der Tarifparteien, geeignete Kompromisse zum Ausgleich der Interessen der Sozialpartner zu finden. Die sog. soziale Fortschrittsklausel aber ist darauf angelegt, den Staat (die EU-Ebene) für die Kompromissfindung bei derartigen Anpassungsprozessen in die Pflicht und in die Verantwortung für die Durchsetzung einer solchen EU-vertraglichen Klausel zu nehmen. Das käme einer Verletzung der Tarifautonomie gleich³.

4. Eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung hat aus sich heraus (immanent) eine starke soziale Ausprägung. Sie ist u.a. sozial, weil sie für wirtschaftliche Dynamik und damit für Arbeitsplätze sorgt. Sie ist sozial, weil sie das Privateigentum durch

2 Siehe hierzu wie zu Folgendem auch: Klaus Büniger, Wirtschaft, Währung und Finanzen, in: Andreas Marchetti/Claire Demesmay (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, Analyse und Bewertung – in Zusammenarbeit mit dem Institut Francais des Relations Internationales (ifri), Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Herausgegeben von Prof. Dr. Ludger Kühnhardt, Band 71, Baden-Baden 2010, S. 89 -110

3 Eine der zu erwägenden Möglichkeiten für einen Ausgleichsmechanismus diskutiert Mario Monti in Form einer besseren Koordinierung der Wechselwirkungen zwischen sozialen Rechten und wirtschaftlichen Freiheiten zwischen den Sozialpartnern. Siehe Mario Monti, A new Strategy for the Single Market, Report to the President of the European Commission, Brussels 2010, p. 71

Wettbewerb zähmt. Sie garantiert freie Gewerkschaften und freie Unternehmensverbände als konstitutive Grundlage jeder freien Gesellschaft. Deshalb gehört die Tarifautonomie zu den fundamentalen Prinzipien ihrer Ordnung. Würde künftig mittels einer sog. Sozialen Fortschrittsklausel die ökonomische Leistungsfähigkeit beeinträchtigt werden, so würde das auch die immanente soziale Leistungsfähigkeit der bestehenden Ordnung gefährden.

5. Eine straffe wettbewerbliche Ordnung und ein funktionierender Binnenmarkt sind wichtige Voraussetzung nicht nur für Wachstum und die immanente soziale Leistungsfähigkeit des Systems sondern auch dafür, dass die Ressourcen für ergänzende soziale und verteilungspolitische (und umweltpolitische) Ziele und Maßnahmen bereitgestellt werden können, ohne dass gravierende negative Beschäftigungswirkungen auftreten. Eine sog. Soziale Fortschrittsklausel erscheint unter diesem Aspekt somit nicht nur nicht sozial sondern sogar unsozial, eben weil es das Potential zur Erwirtschaftung der Mittel für soziale Politiken minderte.
6. Lohn- und Sozialpolitik gehören nach den Regeln der Subsidiarität, die die unterschiedlichen Präferenzen und wirtschaftlichen Bedingungen in den Mitgliedsländern berücksichtigen sollen, in die Kompetenz der Tarifvertragsparteien der Mitgliedstaaten. Eine EU-vertragliche sog. Soziale Fortschrittsklausel würde soziale Kompetenz jedenfalls teilweise auf Gemeinschaftsebene ansiedeln und somit dem Subsidiaritätsgebot widersprechen.
7. Die Frage der sog. Sozialen Fortschrittsklausel ist verbunden mit der Diskussion über Harmonisierung von sozialen Leistungen in Europa einerseits und Systemwettbewerb oder Ursprungslandprinzip andererseits. Würde eine sog. Soziale Schutzklausel zu einer EU-weiten Harmonisierung hoher Sozialstandards führen, kann dies zum einen bedeuten eine potentielle Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit und damit des Wohlstands der weniger entwickelten Mitgliedstaaten mit niedrigerer Produktivität - nämlich dann, wenn die Harmonisierung auf dem hohen Niveau der produktivitätsstarken nordeuropäischen Mitgliedsländer erfolgte. Eine solche Harmonisierung käme einer Strategie des „raising rivals costs“ gleich und wäre gegenüber den produktivitätsschwächeren südeuropäischen Ländern unsozial, weil sie Beschäftigungsprobleme erzeugte. Lohn- und Sozialstandards

verlangen eine Orientierung an der landesspezifischen oder regionalen Produktivität.

Niedrigere Löhne und Sozialstandards sind bei geringerer Produktivität kein „Dumping“ sondern Ausdruck wirtschaftlicher Notwendigkeit. Um in leistungsschwächeren Regionen höhere Lohn- und Sozialstandards zu verwirklichen, muss die Politik also u.a. auf Produktivitätssteigerungen setzen, nicht auf Harmonisierung.

Würde nicht in Richtung möglichst hoher Sozialstandards sondern in Richtung eines europäischen Durchschnitts harmonisiert, so käme das einer Absenkung der Standards in den Ländern mit hohem sozialem Schutzniveau gleich. Das erscheint nicht akzeptabel.

Auch für die Währungsunion wäre die Harmonisierung von Sozialstandards nachteilig. Die Währungsunion, bei der der Puffer des Wechselkurses weggefallen ist, braucht Flexibilisierung und Differenzierung bei Löhnen und Arbeitsbedingungen, nicht Standardisierung auf hohem oder Durchschnittsniveau.

Unter diesen Aspekten erscheint die vertragsmäßige Verankerung einer sog. Sozialen Fortschrittsklausel also nicht hilfreich.

8. Der Lissabon Vertrag weitet die Felder der Koordinierung erheblich aus. Koordiniert werden sollen danach künftig nicht nur die Wirtschafts- und Finanzpolitik, sondern auch die Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie die Felder Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit. So sinnvoll die makroökonomische Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zusammenhang mit der Währungsunion ist, so problematisch kann sie in der Mikropolitik sein, also in vielen der anderen genannten Felder, wo das Integrationsprinzip der gegenseitigen Anerkennung meist angemessener wäre. Soziale Koordinierung oder Koordinierung in der Mikropolitik generell verstärkt die Tendenz zur institutionellen Harmonisierung und steht somit dem Systemwettbewerb entgegen.
9. Die Diskussionen über die sog. Soziale Fortschrittsklausel sind oft verbunden mit einer Diskussion über Mindestlöhne (vor allem in Zusammenhang mit der Entsenderichtlinie)

und mit der Problematik ortsüblicher Tarife bei öffentlichen Aufträgen (wie im Falle der EuGH-Entscheidung zum Fall Rüffert).

- Was Mindestlöhne angeht, so ist zu bedenken, dass sie ein hoch problematisches Instrument der Sozialpolitik sind, weil sie diejenigen, die nicht über eine hinreichende Qualifikation und damit Produktivität verfügen, vom Arbeitsmarkt ausgrenzen. Zudem verbirgt sich hinter dem Instrument Mindestlohn ein gravierendes wettbewerbspolitisches Problem, denn es kann missbraucht werden zur Absicherung monopolistischer Strukturen, wie es im Falle der Post in Deutschland geschehen ist. Von daher kann das Instrument in hohem Maße unsozial wirken.
- Was die Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen angeht, so handelt es sich um ein vergabefremdes Instrument. Die Problematik liegt wie z.T. bei Mindestlöhnen im wettbewerblichen Bereich. Die Tariftreueforderung richtet sich in der Regel auf die Anwendung ortüblicher Tarife auch für ortsfremde (ausländische) Anbieter. Die Gefahr ist groß – und sie wird auch genutzt, dass das Instrument missbraucht wird, um Anbieter aus dem Umland von Städten, wo die Tariflöhne oft niedriger sind, vom heimischen städtischen Markt fernzuhalten. Im europäischen Kontext führt die Anwendung dieses Instruments zur Ausgrenzung fremder Anbieter (s. Fall Laval) und somit zur Verhinderung von Integrationsfortschritten. Es handelt sich also um ein vergabefremdes Instrument mit erheblicher wettbewerblicher und europapolitischer Problematik.