

SOZIALRAUM EUROPA:  
ZENTRALISIERUNG ODER DEZENTRALISIERUNG DER SOZIALPOLITIK?

- Inhaltsüberblick -

Einleitung	1
<b>TEIL 1: DIE ZUKUNFT DER ÖFFENTLICHEN FÜRSORGE IN DER EG</b>	<b>4</b>
Y I. Rechtfertigungsanalyse einer gemeinschaftlichen Fürsorgepolitik	8
Y II. Erklärungen für die Zentralisierungstendenzen in der europäischen Fürsorgepolitik	44
III. Fürsorge und Freizügigkeit in der Geschichte	56
Y IV. Wie kann eine Dezentralisierung der europäischen Fürsorgepolitik begründet werden?	70
<b>TEIL 2: DIE ZUKUNFT DER ARBEITSZEITREGULIERUNGEN IN DER EG</b>	<b>101</b>
V. Rechtfertigungsanalyse europäischer Arbeitszeitregulierungen	104
VI. Internationale Arbeitszeitregulierungen im Zeitablauf	116
VII. Die Handlungsanreize und -möglichkeiten der sozialpolitischen Akteure auf EG-Ebene bei der Regulierung der Arbeitszeiten	120
<b>TEIL 3: DIE ZUKUNFT DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG IN DER EG</b>	<b>158</b>
VIII. Die Koordinierung der Rentenversicherungen in der EG aus ökonomischer Sicht	163
IX. Rechtfertigungsanalyse einer Vereinheitlichung der gesetzlichen Rentenversicherungen	178
X. Erklärungen für die Zentralisierungstendenzen in der Rentenversicherungspolitik	190
XI. Vorschläge zur Reform der Rentenkoordinierung in der EG	216
Zusammenfassung und Ausblick	232
Literatur	242
Amtliche Quellen der Europäischen Gemeinschaften	261
Zeitungsartikel	271

Einleitung	1
<b><u>TEIL 1: DIE ZUKUNFT DER ÖFFENTLICHEN FÜRSORGE IN DER EG</u></b>	<b>4</b>
a. Ausgangslage	4
b. Aufbau des ersten Teils	6
<b>I. Rechtfertigungsanalyse einer gemeinschaftlichen Fürsorgepolitik</b>	<b>8</b>
1. Zentralisierung wegen "Mitfreude" ausländischer Geber an inländischer Sozialhilfe?	12
a. Voraussetzung für ein suboptimales europäisches Transfervolumen	13
b. Internalisierung durch Finanzausgleich?	14
c. Empirie: Ausgeprägte Nutzenspillovers der einzelstaatlichen Fürsorgepolitik?	17
d. Negative Konsequenzen einer zentralisierten Fürsorgepolitik trotz geringfügiger Nutzenspillovers	18
2. Zentralisierung wegen internationaler Mobilität der Geber?	22
a. Zentralisierung wegen positiver externer Effekte?	22
b. Zentralisierung wegen negativer externer Effekte?	23
c. Empirie: Das Mobilitätsverhalten der europäischen Steuerzahler	25
3. Zentralisierung wegen internationaler Mobilität der Fürsorgeempfänger?	30
a. Das Argument des kollektiven Unterbietungswettbewerbs	30
b. Zentralisierung wegen positiver externer Effekte?	32
c. Zentralisierung wegen negativer externer Effekte?	33
d. Zur Empirie der Empfänger-Mobilität	36
e. Zur Empirie des "kollektiven Unterbietungswettbewerbs"	40
<b>II. Erklärungen für die Zentralisierungstendenzen in der europäischen Fürsorgepolitik</b>	<b>44</b>
1. Nachfrageorientierte Erklärungen	44
2. Angebotsorientierte Erklärungen	50
a. Steigender Budget- und Ermessensspielraum (KASTEN 1: Das dritte Armutsprogramm der Europäischen Gemeinschaft 1989-1994)	51
b. Verhinderung eines wegen Empfänger-mobilität drohenden nationalen "Sozialabbaus"	54

III. Fürsorge und Freizügigkeit in der Geschichte	56
1. England	56
2. Preußen	60
3. Die Schweiz	63
IV. Wie kann eine Dezentralisierung der europäischen Fürsorgepolitik begründet werden?	70
1. Verbesserte Möglichkeiten, die Geberpräferenzen zu befriedigen	70
a. Präferenzunterschiede wegen ökonomischer Heterogenität	71
b. Verbesserung der Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten	75
c. Zunehmende Bürgernähe	77
d. Befriedigung besonders "eigenwilliger" Geberpräferenzen	77
e. Kostensenkung durch Stärkung der privaten Fürsorge	78
f. Effiziente internationale Spendenallokation	81
g. Ausnutzen "egoistischer" Spendermotive	83
h. Höhere Spendenneigung wegen "sozialen Drucks"?	84
2. Höhere Anpassungsfähigkeit	85
a. Schnellere Anpassung an sich ändernde Spillovers	85
b. Fallweise Zentralisierung teurer als fallweise Dezentralisierung?	85
c. Verminderte Risiken einer innovativen Politik	88
d. Verschärfter Ressourcenwettbewerb durch Stärkung der nicht-öffentlichen Fürsorge	88
e. Spezialisierungsvorteile der Arbeitsteilung	89
3. Geringere "moralische Versuchung" der Fürsorgeempfänger	91
a. Bessere Berücksichtigung lokaler Lohnunterschiede	91
b. Bessere Berücksichtigung der Arbeitsfähigkeit und des Arbeitswillens (potentieller) Empfänger	92
c. Bessere Kontrolle etwaiger Mißbrauchsversuche mobiler Empfänger	94
d. Bessere Information über die Mittelverwendung durch direkten Kontakt zwischen Spender und Empfänger	95
e. Bessere Information über die Mittelverwendung durch Wettbewerb der Wohlfahrtsorganisationen	96
4. Politisch-ökonomische Dezentralisierungsargumente	98
a. Senkung des Principal-Agent-Problems	98
b. Höhere Innovationsanreize	98
c. Effizientere Mittelverwendung	99

<b><u>TEIL 2: DIE ZUKUNFT DER ARBEITSZEITREGULIERUNGEN IN DER EG</u></b>	<b>101</b>
a. Ausgangslage	101
b. Aufbau des zweiten Teils (KASTEN 2: Die Arbeitszeit-Richtlinie)	102 103
<b>V. Rechtfertigungsanalyse europäischer Arbeitszeitregulierungen</b>	<b>104</b>
1. Europäische Arbeitszeitregulierungen zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer?	104
2. Europäische Arbeitszeitregulierungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit?	107
3. Europäische Arbeitszeitregulierungen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen?	109
<b>VI. Internationale Arbeitszeitregulierungen im Zeitablauf</b>	<b>116</b>
<b>VII. Die Handlungsanreize und -möglichkeiten der sozialpolitischen Akteure auf EG-Ebene bei der Regulierung der Arbeitszeiten</b>	<b>120</b>
1. Der Sozialkommissar	120
2. Die nationalen Interessenvertreter	123
a. Interessengruppen in der politisch-ökonomischen Theorie des Föderalismus	123
b. Befürworter und Gegner europäischer Arbeitszeitregulierungen unter den Interessengruppen	125
c. Das relative politische Gewicht der gewinnenden und verlierenden Interessengruppen (KASTEN 3: Europäische Bildungs- und Beschäftigungsprogramme im Dienste einer "aktiven" Arbeitsmarktpolitik)	127 134
3. Die EG-Bürokratie (KASTEN 4: Die sozialpolitischen Beschlüsse von Maastricht)	137 139
4. Die Internationale Arbeitsorganisation (KASTEN 5: Wichtige Übereinkommen und Empfehlungen der IAO zur Arbeitszeit)	141 142
5. Die nationalen Bürokraten und Sozialpolitiker	143
a. Erklärungen aus der Regulierungstheorie	143
b. Weitere Erklärungen	144
6. Die Öffentlichkeit	149
<b>Anhang: Die Entwicklung der Europäischen Strukturfonds</b>	<b>151</b>

<b><u>TEIL 3: DIE ZUKUNFT DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG IN DER EG</u></b>	158
a. Ausgangslage	158
b. Aufbau des dritten Teils	161
<b>VIII. Die Koordinierung der Rentenversicherungen in der EG aus ökonomischer Sicht</b>	163
1. Die Koordinierungsverordnung 1408/71	163
a. Berechnung der allgemeinen Rente gemäß Artikel 44-51 VO	163
b. Sozialleistungen, die in Verbindung mit Renten gewährt werden: das Kindergeld-Beispiel (Artikel 77-79 VO)	168
2. Die Auslegung der EWG-Koordinierungsverordnung 1408/71 durch den Europäischen Gerichtshof	172
a. Berechnung der Renten gemäß Artikel 46III VO	172
b. Berechnung des Kindergelds gemäß Artikel 77Ib VO	174
3. Ausblick	175
<b>IX. Rechtfertigungsanalyse einer Vereinheitlichung der gesetzlichen Rentenversicherungen</b>	178
1. Vereinheitlichung der Gesetzlichen Rentenversiche- rungen zum Abbau von Mobilitätshemmnissen?	181
2. Vereinheitlichung der gesetzlichen Rentenversiche- rungen zwecks Vermeidung von Wettbewerbsver- zerrungen?	184
3. Vereinheitlichung der gesetzlichen Rentenversiche- rungen als Mittel internationaler Solidarität?	188
<b>X. Erklärungen für die Zentralisierungstendenzen in der Rentenversicherungspolitik</b>	190
1. Die Richter des Europäischen Gerichtshofes	190
a. "Ineffiziente" Urteile mangels wirksamer Restriktionen für das richterliche Handeln	190
b. Die Zielfunktion der EuGH-Richter als Erklärung für die sozialpolitische Zentralisierungstendenz	195
(KASTEN 6: Der EuGH konsolidiert seinen Einfluß im EWR-Vertrag)	203
(FALLSTUDIE: Vermeiden die EuGH-Richter eine Beteiligung an Kindergeld-Entscheidungen, in denen ihr Ursprungsland beklagt wird?)	205
2. Die Europäische Kommission	208
3. Die Mitgliedstaaten	210
<b>ANHANG: Die Richter des EuGH</b>	215

<b>XI. Vorschläge zur Reform der Rentenkoordinierung in der EG</b>	<b>216</b>
1. Änderungen innerhalb der heutigen Koordinierungs- verordnung	216
a. Proratisierung der innerstaatlichen Renten- ansprüche	216
b. Berücksichtigung der örtlichen Lebenshaltungs- kosten bei der Kindergeldberechnung	217
c. Proratisierung der Kindergeldansprüche	218
2. Substitution der Koordinierungsverordnung durch bilaterale Abkommen	218
3. Internationale Übertragbarkeit der Rentenansprüche	219
a. Berechnung des übertragbaren Guthabens in Land A	221
b. Anspruchsberechnung in Land B	222
4. Ursprungslandprinzip in der Rentenversicherung	222
5. Europäische "Parallel-Rentenversicherung" für mobile Arbeitskräfte	225
a. EG-Versicherung zusätzlich zur Koordinierungs- verordnung	225
b. EG-Versicherung anstelle der Koordinierungs- verordnung	226
6. Marktzutritt für private Rentenversicherungen	227
7. Wahlfreiheit zwischen den gesetzlichen Renten- versicherungen	229
8. Marktzutritt für gesetzliche Rentenversicherungen der unteren Gebietskörperschaften	231
<b>Zusammenfassung</b>	<b>232</b>
<b>Ausblick</b>	<b>240</b>
<b>Literatur</b>	<b>242</b>
<b>Amtliche Quellen der Europäischen Gemeinschaften</b>	<b>261</b>
I. Europäische Gemeinschaften (ohne Kommission)	261
II. Kommission der Europäischen Gemeinschaften	265
III. Europäischer Gerichtshof (EuGH)	269
<b>Zeitungsartikel</b>	<b>271</b>

## Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1 :	Zusammensetzung der gebietsansässigen Arbeitnehmer 1988	26
Tab. 2 :	Wanderungsströme und Warenhandel der EG-9 zwischen 1957 und 1980	28
Tab. 3 :	Simulation einheitlicher Sozialhilfesätze in vier US-Bundesstaaten	38
Tab. 4 :	Ergebnisse der Schätzungen	39
Tab. 5 :	Unterschiede in der bundesstaatlichen Fürsorgepolitik: Sozialhilfeniveau in US-\$ von 1985	42
Tab. 6 :	Mehrheitserfordernisse in der EG	45
Tab. 7 :	Mobile EG-Bürger nach Herkunfts- und Bestimmungsländern	47
Tab. 8 :	In welchen EG-Ländern wird der Medianwähler durch EG-Freizügigkeit ärmer?	48
Tab. 9 :	Sozialpolitischer Zentralisierungsgrad und Sozialleistungsquote in den EG-Ländern im Durchschnitt der achziger Jahre	54
Tab. 10:	Konkordatsangehörigkeit	67
Tab. 11:	Die schweizerischen Konkordate und das Bundesgesetz über den Unterstützungswohnsitz	68
Tab. 12:	Bestimmungsgründe des öffentlichen Fürsorgeangebots der französischen Départements (1987)	72
	a: Schätzergebnisse der Gleichung $\log(E/H)$	72
	b: Schätzergebnisse der Gleichung $\log(E/N)$	73
	c. Zusammensetzung der Fürsorgeausgaben in Frankreich und den überseeischen Départements	74
Tab. 13:	Lohnerhöhung oder Arbeitszeitverkürzung?	106
Tab. 14:	Befürwortung flexibler Arbeitszeiten	106
Tab. 15:	Lohnkosten pro Stunde in der verarbeitenden Industrie in DM (1988)	110
Tab. 16:	Lohnstückkosten in ECU, pro 1000 ECU des BIP (1989)	110
Tab. 17:	Durchschnittliche Arbeitslosenquote in den EG-Mitgliedsländern im Jahre 1991	115
Tab. 18:	Pro oder contra europäische Arbeitszeitregulierungen?	127
Tab. 19:	Mitgliederstruktur des Exekutivausschusses des Europäischen Gewerkschaftsbundes (1986)	131
Tab. 20:	Mitgliederstruktur des Wirtschafts- und Sozialausschusses	133
Tab. 21:	Mittelherkunft der EG im Jahre 1991	136
Tab. 22:	Dienstbezüge der Beschäftigten in der EG und vergleichbarer Beamter in der Bundesrep. Deutschland	138
Tab. 23:	Für oder gegen EG-Regulierungen der Arbeits- und Erholungszeiten?	150
Tab. 24:	"Wurden Sie ausreichend über die Sozialcharta und das Aktionsprogramm informiert?"	150
Tab. A1:	Länderquoten des Regionalfonds 1982 (EG-10)	152
Tab. A2:	Ländermargen des Regionalfonds in Prozent 1986 (EG-12)	152
Tab. A3:	Geplanter Finanzierungsrahmen der Strukturfonds in Mia. ECU 1988-1993, Preise von 1988	153

## VIII

Tab. A4:	Geplante und genehmigte Mittelverwendung der Strukturfonds nach Ländern und Zielen zwischen 1989 und 1993 in Mio. ECU, Preise von 1989	154
Tab. A5:	Direkte Unternehmenssubventionen als Anteil der Ziele 1 und 2 (Mio. ECU, Preise von 1989)	156
Tab. 25:	Anzahl deutscher Renten, die nach der EWG-Verordnung 1408/71 jährlich gezahlt werden	162
Tab. 26:	Deutsche Kindergeldzahlungen nach Staatsangehörigkeit und Wohnsitz der Empfänger	170
Tab. 27:	Höhe und Struktur der Sozialausgaben in der EG im Jahre 1989	182
Tab. 28:	Modellrechnungen zu den Sozialausgaben in der EG	185
Tab. 29:	Standardisierte Zusammensetzung der Lohnkosten in der Industrie (1988) in 6 Gemeinschaftsländern	187
Tab. 30:	Europäischer Gerichtshof: Stellen, Gesuche um Vorabentscheidung, Direktklagen und Urteile 1980-1991	197
Tab. 31:	Verwaltungsmittel der Gemeinschaftsorgane zwischen 1981 und 1989	199
Tab. 32:	Tätigkeit des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz seit 1953	200
Tab. 33:	Durchschnittliche Verfahrensdauer beim EuGH zwischen 1983 und 1990	201
Tab. 34:	Fallstudie	206
Tab. 35:	Antrittsalter, Amtsdauer und politische Erfahrungen der EuGH-Richter: erwartete Vorzeichen	213
Tab. 36:	Antrittsalter, Amtsdauer und politische Erfahrungen der EuGH-Richter: Ergebnisse der Schätzungen	212
Tab. 37:	Ausländer nach Herkunftsländern in der EG im Jahre 1989	220

## Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1a:	Der "große" Geber verwirklicht das gesamtgesellschaftlich optimale Transfervolumen	13
Abb. 1b:	Das optimale Transfervolumen des "großen" Gebers liegt unter dem gesamtgesellschaftlich optimalen Volumen	14
Abb. 1c:	Der isolierte Transfer des "großen" Gebers führt zu einer Umverteilung von Null	15
Abb. 2a:	Eine Vereinheitlichung der öffentlichen Fürsorge pro Empfänger auf einem Niveau unterhalb der deutschen Sozialhilfe führt in Deutschland zu keinem Wohlfahrtseffekt	19
Abb. 2b:	Eine Vereinheitlichung der öffentlichen Fürsorge auf einem Niveau oberhalb der portugiesischen Sozialhilfe führt in Portugal zu Wohlfahrtsverlusten, wenn die anderen EG-Länder keinen Nettotransfer leisten	20
Abb. 3 :	Die Geber des (reichen) Landes B antizipieren Empfänger-Zuwanderungen im Fall einer höheren Sozialhilfe in B	31
Abb. 4 :	Fallweise Dezentralisierung teurer als fallweise Zentralisierung?	87
Abb. 5 :	Negative Einkommensteuer bei unterschiedlichen Merkmalen der Empfänger	93
Abb. 6 :	Industriezweige, die innerhalb der EG vorwiegend interindustriellen Handel betreiben	128