



Foto: Christian Kiel

» » Europas Krise wird tagtäglich größer. Überkommen geglaubte nationale Egoisten offenbaren sich in Anbetracht der Finanzmarktkrise und üben eine zunehmend zersetzende Wirkung auf die Gemeinschaft aus. Die nach langem Ringen zustande gekommene Reaktion der 15 Eurostaaten stellt in Wirklichkeit nur ein Abnicken national vorbereiteter Rettungspakete dar, auf deren Gestaltung und Umfang die europäische Ebene keinerlei Einfluss hat. Die politische Führung in Brüssel ist machtlos und hat sich durch ihre einseitige, auf den Binnenmarkt ausgerichtete Politik bei vielen Menschen ins Abseits manövriert. Ihr Neoliberalismus hat viele sozialpolitische Errungenschaften der europäischen Wohlfahrtsstaaten auf niedrigem Niveau eingeebnet. Der jüngste Versuch der Barroso-Kommission, eine „erneuerte Sozialagenda“ für Europa zu entwerfen, ist vor allem als eine taktische Maßnahme zu verstehen, die eigenen Chancen kurz vor den Europawahlen im nächsten Jahr zu verbessern. Ihre Vorschläge geben keine Antworten auf die drängenden sozialpolitischen Herausforderungen Europas. Sie sind nicht viel mehr als eine Mikrokorrektur der unterentwickelten Sozialstaatlichkeit Europas.

Europäische Sozialunion? Gerade jetzt!

Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs

Verdikt der Verweigerung

von Björn Hacker und

Christian Kellermann

» » Umso wichtiger ist vor diesem Hintergrund das jüngste Verdikt von Fritz Scharpf. Mit Blick auf die Markthörigkeit der EU-Politik rief er in einem Interview zur Verweigerung der Mitgliedstaaten gegenüber Rechtssprüchen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) auf, die den Markt gegen sozialpolitische Errungenschaften ausspielen, wie in den Fällen Laval, Viking, Ruffert und Luxemburg. In diesen jüngsten Urteilen wurde Tarifautonomie durch Rechtssprüche des EuGH ausgehebelt und der Dienstleistungsfreiheit Vorrang gegeben. Scharpfs Verdienst sind die deutlichen Worte, mit denen er das potenzielle Scheitern der EU apostrophiert, sollte der momentane institutionelle Stillstand weiterhin Bestand haben. Er greift aber andererseits zu einer solch drastischen Empfehlung, dass das Projekt einer Europäischen Sozialunion Gefahr laufen könnte, vor dem Neoliberalismus zu kapitulieren. Gerade jetzt, in Anbetracht der „Großen Krise“, wäre das fatal.

□ Ebenen europäischer Sozialpolitik

Das „Soziale Europa“ ist keinesfalls eine über-optimistische Illusion für Europa, sondern ein reelles Projekt progressiver Kräfte aus Politik und Zivilgesellschaft, die den erhöhten Schwierigkeitsgrad bei der Entwicklung von mehr Sozialstaatlichkeit in Europa, aber eben gleichzeitig auch Wege dorthin erkennen – wie steinig sie auch sein mögen. Am Anfang dieses Projekts steht eine nüchterne Bestandsaufnahme dessen, was es bereits an Sozialstaatlichkeit der EU gibt. Der zweite Schritt ist die Neuausrichtung bestimmter Sozialpolitiken im komplexen Geflecht der verschiedenen europäischen Governance-Ebenen. Kurzfristiges Ziel einer europäischen Sozialunion ist die Beendigung des Spannungsverhältnisses zwischen der EU-Gesetzgebung (insbesondere der Europäischen Rechtsprechung) und nationalen sozialpolitischen Institutionen. Das ist durch einen Schutz der wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen der Mitgliedstaaten sowie durch eine weitergehende Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene zu erreichen.

□ Dazu kann EU-Sozialpolitik bereits heute auf drei Ebenen beitragen:

Zunächst analog zur Rolle des Nationalstaates: In jedem Mitgliedstaat der EU sorgen soziale Sicherungssysteme (steuer- bzw. beitragsfinanziert) für direkte materielle Leistungen an Bedürftige, etwa Arbeitslosenversicherung oder Wohngeld. Die Voraussetzung hierfür sind Eigenmittel bzw. solide finanzierte Umlagesysteme. Auf europäischer Ebene zählen hierzu momentan in erster Linie die Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Wiedereingliederung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den Mitgliedstaaten. Die Förderung beläuft sich auf insgesamt 75 Milliarden Euro in der Haushaltsperiode 2007–2013. Dabei wird besonders darauf geachtet, Mittel in diejenigen EU-Regionen zu lenken, in denen die Arbeitslosigkeit besonders hoch oder das durchschnittliche Einkommen besonders niedrig ist. Als weiteres Beispiel für materielle Leistungen der EU ist der Eu-

ropäische Globalisierungsfonds gegen Härtefälle bei Unternehmensverlagerungen zu nennen, der abgesehen von seiner bescheidenen finanziellen Ausstattung primär als ein völlig unzulängliches side-payment für die einseitige Binnenmarktpolitik der EU-Kommission zu betrachten ist. Alles in allem gibt es bislang nur wenige Formen materieller europäischer Sozialpolitik, die häufig symbolpolitischen Charakter haben.



Häufiger findet europäische Sozialpolitik dagegen auf regulativer Ebene statt. Regulativ bezieht sich dabei auf die europäische Festlegung von Mindeststandards. Man findet regulative Sozialpolitik in den Bereichen Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Beschäftigung und Beruf, bei Aspekten der Anti-Diskriminierung, der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit am Arbeitsplatz, dem Arbeitsrecht sowie bei der Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern vor. Damit ist zunächst keine Umverteilung durch die EU verbunden, sondern es wird lediglich ein Handlungsrahmen vorgegeben, der soziale Sicherung in den Mitgliedstaaten aufwerten, aber auch aushöhlen kann. Letzteres ist vor allem dann der Fall, wenn – wie bei den eingangs erwähnten Rechtssprüchen – sozialstaatliche Einrichtungen mit dem Freizügigkeitsrecht in der EU scheinbar nicht vereinbar sind und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs den Binnenmarktfreiheiten Vorrang gibt. Die regulative Ebene europäischer Sozialstaatlichkeit gehört zum Bereich der „harten“ Gesetzgebung, mit dem auch Sanktionsmöglichkeiten durch die EU verbunden sein können.

Auf einer dritten Ebene findet Koordination vorwiegend im Bereich des so genannten Soft Law statt. Merkmale des Soft Law sind gemeinsame Zielsetzungen der Mitgliedstaaten. Diese Ziele sind aber nicht verbindlich, sondern dienen lediglich als Richtwerte für die Regierungen. Auf europäischer Ebene kommt als zentrales politisches Steuerungselement die „Offene Methode der Koordinierung (OMK)“ zum Einsatz. Sie ist im Kern ein Vergleichsverfahren für nationalstaatliche Politik und dabei



ein nicht bindendes Instrument: Es findet keine formale Kompetenzverlagerung statt. Vielmehr steht die Koordinierung von Politikzielen beispielsweise bei Fragen des sozialen Schutzes, der Beschäftigung, der Renten- oder Gesundheitspolitik im Vordergrund. Die OMK ist gedacht als Antwort auf das Problem, dass sich unterschiedliche Wohlfahrtsysteme in der EU nicht harmonisieren lassen (wollen). Der Mangel an zentraler Kompetenz der EU im Bereich Sozialschutz soll durch ein Verfahren des gegenseitigen Lernens unter den Mitgliedstaaten aufgewogen werden. Allerdings verknüpfen sich auch zahlreiche Schwierigkeiten mit der OMK. Inhaltlich findet zwar eine diskursive Aufwertung der EU-Sozialpolitik statt, aber zumeist liegt der Schwerpunkt dabei zurzeit auf wettbewerbsfördernder und marktschaffender Sozialpolitik.

□ Ausbremsen des EuGH als nationale Strategie?

In der konkreten Betrachtung der drei Ebenen wird deutlich, dass der Status quo europäischer Sozialstaatlichkeit vor allem in ihrer jetzigen Funktion als neoliberales side payment unbefriedigend ist und es weitgehend nicht vermag, Dumping-Prozesse zu verhindern. Der Hauptgrund dafür ist das strukturelle Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration. Der Schaffung des Binnenmarktes und des gemeinsamen Währungsraums folgten keine überzeugenden Schritte in Richtung einer Stärkung der politischen Dimension. Im Gegenteil verdrängten Wettbewerb und Markt in den letzten Jahren jeglichen sozialpolitischen Impuls und unterhöhlten die nationalen Wohlfahrtsstaaten. Andererseits blieben die Nationalstaaten – auf eigenen Wunsch – die zentralen Arenen für Sozialpolitik, wengleich stets im Spannungsverhältnis zur wirtschaftlichen Integration Europas. Die große Heterogenität der Wohlfahrtsstaatsmodelle ist für Scharpf der Grund, weshalb er die Schaffung eines Europäischen Sozialmodells als erweiterten Handlungsrahmen der EU-Staaten für eine Schimäre hält. So bleibt seiner Ansicht nach neben der Beeinflussung der innerjuristischen Diskurse einzig die Verweigerung des Rechtsgehorsams

gegenüber dem Europäischen Gerichtshof. Er schlägt vor, dass ein Mitgliedstaat, der sich in seiner Souveränität verletzt fühlt, zusätzlich zur offiziellen Nichtbefolgung des jeweiligen EuGH-Urteils den Ministerrat anruft. Nur einer politischen Bestätigung des Urteils durch eine qualifizierte Mehrheit von Ländern sollte sich der betroffene Mitgliedstaat beugen.



Ungeachtet der juristischen Problematik dieser Strategie ist sie auch politisch prekär. Nur im Einzelfall könnte sie zu einer Kompetenzklärung beitragen, als dauerhafter Modus Operandi würde die hiermit befeuerte Politisierung der Auseinandersetzung zwischen Grundrechten und Grundfreiheiten mit einer Entdemokratisierung der EU einhergehen. Die rechtsprechende Gewalt der EU wäre beschädigt, was im Falle der radikalen Interpretation der schrankenlosen Ausdehnung der Binnenmarktfreiheiten zwar zur Genugtuung in den betroffenen Mitgliedstaaten führen würde. An anderer Stelle jedoch, wo der EuGH durch seine Rechtsprechung den primär wirtschaftlichen Staatenverbund politisch stärken könnte, würde seine Stimme in den Mitgliedstaaten nicht mehr ernst genommen werden. Sobald die Tür zur Neubefassung gesprochener EuGH-Urteile durch den Ministerrat geöffnet ist, wird sich jeder Staat in Ermangelung einer Vetofunktion offen halten, ihm nicht genehme Interpretationen der Verträge erneut auf die politische Agenda zu setzen. Das ist der direkte Weg zurück zum Nationalstaat und widerspricht dem erklärten Ziel einer weitergehenden Demokratisierung der Gemeinschaft. Der Weg in die Zukunft sieht anders aus.

□ Weder zurück, noch Reparatur – nach vorne geht der Weg!

Auf der anderen Seite können die – im Kontext der eingangs erwähnten Fälle – nun vielfach diskutierten Korrekturen der Entsenderichtlinie nur als ungenügende Maßnahme empfunden werden. Zwar könnte es gelingen, die Richtlinie rechtstechnisch derart abzudichten, dass ihr Wortlaut künftig die ursprünglich zgedachte Intention des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten widerspiegelt. Jedoch wird damit das grundsätzliche Problem der ökonomischen Schlagseite der EU als System von Wettbewerbsstaaten nicht angegangen, sondern vertagt. Weiterhin werden europäisch hausgemachte Dumpingprozesse bei Löhnen, Steuern und Sozialabgaben beobachtbar sein, und der Konflikt zwischen Wettbewerbsprinzip und sozialen Grundrechten könnte leicht an anderer Stelle erneut ausbrechen.

» Wenn weder das Zurückdrehen erreichter Integrationsstufen, noch die Reparatur einzelner Rechtsbestimmungen eine Lösung der Krise ermöglichen, bleibt einzig der Weg nach vorne. Es gilt, den Pessimismus all jener zu widerlegen, die wie Scharpf eine politische Korrektur der auftretenden Interferenzen durch die Schaffung eines Europäischen Sozialmodells für unmöglich halten. Der Paradigmenwechsel hin zu einer Radikalisierung der Binnenmarktintegration auf dem Rücken der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der gestiegene innereuropäische Konkurrenzdruck infolge der EU-Osterweiterung, der sich im Wettbewerb um Produktionsstandorte und Kapitalinvestitionen manifestiert, zeigen die Notwendigkeit eines neuen Integrationsprojektes. Wann, wenn nicht jetzt, ist die Zeit zur Verwirklichung der sozialen Dimension Europas? In den vergangenen drei Jahren hat sich die EU mühsam von der Verfassungsvertrags- zur Lissabonkrise geschleppt, ohne auch nur im Ansatz eine Diskussion um die mangelnde Ergänzung der weit fortgeschrittenen wirtschaftlichen Integration durch sozialpolitische Komponenten zu führen. Die Sorgen und Nöte der Bürger, die sich in den Referenden in Frankreich,

den Niederlanden und zuletzt in Irland manifestierten, wurden bislang durch die politische Klasse vorwiegend ignoriert. Zudem erleben wir derzeit eine Erschütterung der internationalen Finanzmarktarchitektur in einer Größenordnung, wie sie bislang unbekannt war. Auch hier sind Versäumnisse der EU zu beklagen: So wenig wie es zu abgestimmten Präventionsmaßnahmen vor einem Überschwappen der Finanzkrise aus den USA kam, so unzureichend ist heute die Fähigkeit zur gemeinsamen Reaktion.

□ Zeit für unorthodoxe Maßnahmen

All diese Krisen und Verwerfungen erheben schreiend Anklage gegen die Gutgläubigkeit an die Selbstregulierungskraft der Märkte, gegen die Mär, dass alles, was Arbeit schafft auch sozial sei, gegen das selbstgerechte „Weiter so“ der politischen Eliten. Jetzt ist es an der Zeit, für veränderte politische Kräfteverhältnisse zu kämpfen und eine Europäische Wirtschafts- und Sozialunion zu formen! Die deutsche Sozialdemokratie findet sich mit ihrem Hamburger Grundsatzprogramm in einer Avantgardegruppe weniger europäischer Schwesterparteien wieder, deren verbindendes Element der Wille zur Schaffung einer europäischen politischen Union ist und die darauf pochen, das Wettbewerbsprinzip durch die soziale Dimension gleichwertig zu ergänzen. Doch die Vision allein genügt nicht. Mit 27 Staaten ist eine stärkere Politisierung und Demokratisierung der EU – wir hätten ansonsten „Nizza“ längst hinter uns gelassen – nur schwerlich voranzubringen. Noch unwahrscheinlicher – hier ist Fritz Scharpf zuzustimmen – ist die Einigung der 27 auf Elemente eines einheitlichen Europäischen Sozialmodells. Da die Opportunitätskosten von „Non-Social Europe“ jedoch weiter erheblich steigen werden und die bereits bröckelnde Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zum Gemeinschaftsprojekt erdrutschartig im Sinken begriffen ist (siehe die letzten Bundestagswahlen in Österreich und auf dem Vormarsch befindliche nationalistisch gesinnte Parteien des rechten und linken Randes in vielen europäischen Ländern), sollten endlich wieder politisch unorthodoxe Vorschläge auf die Agenda.

» Um die politische Handlungsfähigkeit in der Union wieder zu gewinnen, müssen die PolitikerInnen die Angst vor einer gestuften Integration verlieren. Eine EU der variablen Geschwindigkeiten ist mehr wert als eine Gemeinschaft, die alle bei jedem Schritt mitnehmen möchte und aufgrund ihrer Größe doch nur auf der Stelle tritt beziehungsweise durch ihre innere Heterogenität ihre eigene Existenz gefährdet. Bereits heute befinden sich die 15 Länder der Eurozone auf einer höheren ökonomischen Integrationsstufe als die zwölf weiteren EU-Mitgliedstaaten. In diesem Kreis der Wirtschafts- und Währungsunion, der sich auszeichnet durch ein hohes Maß gemeinsamer öffentlicher Güter, ist die Europäische Sozialunion als wegweisendes Zukunftsprojekt zu initiieren. Ihre Aufgabe zielt auf die Ausbalancierung der bis dato erfolgten „negativen Integration“ – des Abbaus von nationalen Handelshemmnissen – durch den Aufbau gemeinsamer makroökonomischer und sozialpolitischer Regeln als „positive Integration“.

Die Weiterentwicklung europäischer Sozialstaatlichkeit zielt jedoch nicht auf die Vereinheitlichung nationaler sozialpolitischer Institutionen ab. Vielmehr sind die verschiedenen nationalen Wege auch eine Stärke der EU. In diesem Verständnis von europäischer Sozialstaatlichkeit liegt der zentrale Unterschied zu Scharpfs Argument. Nicht Harmonisierung an sich, sondern Homogenisierung sozialstaatlicher Wirkungen muss das Ziel europäischer Sozialpolitik sein, woraus sich auch die potenzielle Handlungsfähigkeit der Union ableitet.

Vorstellbar ist ein Drei-Stufen-Plan zur Verwirklichung der Sozialunion mit folgenden Komponenten:



Foto: Christian Kiehl

» Stärkung der ArbeitnehmerInnenrechte. Die Einhaltung landesspezifischer Tarifvereinbarungen und Sozialnormen muss Vorrang haben vor der Durchsetzung der Marktfreiheiten. Darüber hinaus ist die Etablierung gemeinsamer Mindeststandards des Arbeitnehmerschutzes voranzutreiben, wobei für günstigere nationale Regelungen eine Bestandsgarantie gilt. Leiharbeitnehmer sind arbeits- und sozialrechtlich gleichzustellen mit regulären Arbeitsverhältnissen. In allen Ländern der Sozialunion sind Existenzsichernde Löhne einzuführen, die mindestens 60% des nationalen Durchschnittslohns betragen müssen. Zusätzlich ist gemeinsam mit den Gewerkschaften ein geeigneter Rahmen für ein effektives europäisches System der Lohnkoordinierung zu schaffen.

Etablierung einer europäischen Wirtschaftspolitik. Die makroökonomische Koordinierung der Eurozone ist erheblich auszubauen, indem der Europäischen Zentralbank eine gleichrangige Institution für die Fiskalpolitik gegenüber gestellt wird. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sind dabei entsprechend der jeweiligen konjunkturellen Lage aufeinander abzustimmen. Neben der Einigung der Staatengruppe auf eine einheitliche Bemessungsgrundlage sowie Mindestsätze für die Unternehmens- und Kapitalertragssteuern ist der Sozialunion eine eigene ergänzende Steuerhoheit für ein zentrales Finanzbudget zuzusprechen.

» Implementierung eines Sozialen Stabilitätspaktes. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Wohlfahrtsstaaten auch innerhalb der Sozialunion bleibt die Einrichtung einheitlicher sozialpolitischer Institutionen kaum umsetzbar. Durchaus möglich ist jedoch die gemeinsame Fixierung quantitativer und qualitativer Standards und Normen für die einzelstaatlichen Sozialpolitiken. Entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes müssen die Sozialausgaben auf einer angemessenen, verbindlich vorgegebenen Höhe verbleiben. Um die Renten-, Gesundheits- und Arbeitslosenversicherungssysteme sowie die Familien- und Armutsbekämpfungspolitiken auch in qualitativer Hinsicht anzunähern, sind sektorale Zielvorgaben zu vereinbaren, deren Umsetzung innerhalb eines bestimmten Zeithorizonts verpflichtend ist.

Foto: www.photocase.com; © diederdas



□ Avantgarde Eurostaaten

Die Verwirklichung einer Europäischen Sozialunion als Integrationsprojekt ist nicht losgelöst von einer notwendigen Demokratisierung der Institutionen und politischen Verfahren zu betrachten. Die Umsetzung einiger oben aufgeführter Politiken ist ohne weiteres im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit der heutigen Eurostaaten vorstellbar. Dumpingprozesse bei Löhnen, Steuern und Sozialstandards würden damit eingedämmt. Der Status Quo der materiellen, regulativen und soft law Sozialpolitik innerhalb der EU kann hierfür eine gute Ausgangsbasis darstellen, wenn dies politisch gewollt wird. Die angedeuteten weitergehenden Kompetenztransfers zu einem neuen gemeinsamen Zentrum innerhalb der bisherigen EU sind jedoch nur legitim, wenn der Ausbau zur politischen Union einhergeht mit der schrittweisen Schaffung einer föderal ausgestalteten Europäischen Republik. Die ökonomische Schlagseite der EU wird langfristig nur durch neue politische Strukturen, die sich näher bei den Bürgerinnen und Bürgern befinden, ausbalanciert werden können. Dies ist die Konditionierung, über die Einigkeit erzielt werden müsste, bevor der gezeichnete Weg beschritten werden kann. Die Argumente dafür sind heute so zahlreich, umfassend und drängend wie nie zuvor. ■

☞ Björn Hacker ist Politikwissenschaftler und promoviert in einem Graduiertenkolleg der Hans-Böckler-Stiftung.

☞ Dr. Christian Kellermann ist Projektleiter für europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin.

Literatur

■ Andrej Stuchlik & Christian Kellermann (2008): Europa auf dem Weg zur Sozialen Union? Die Sozialagenda der EU im Kontext europäischer Sozialstaatlichkeit, Download unter: <http://www.fes.de/ipa/>.

■ Interview mit Fritz Scharpf (2008): „Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen“, in: Mitbestimmung 07/08, S. 18-23; Download unter <http://www.boeckler.de>.

■ Stefan Collignon: (2008): Vorwärts mit Europa: Für eine demokratische und progressive Reform der Lissabon-Strategie, Download unter <http://www.fes.de/ipa/>.