

Warum nicht sozialer?

Die EU braucht mehr sozialpolitische Kompetenzen – und sie muß diese nutzen

Mark Schieritz

Zentralthema der Europäischen Integration war und ist die Errichtung eines „imperium oeconomicum“ mit dem Herzstück eines gemeinsamen europäischen Marktes. Die Geburtsurkunde der Gemeinschaft, der Römische Vertrag aus dem Jahre 1957, gibt zwar das vage politische Ziel einer „immer engeren Union“ vor, beschränkte die operationalen Kompetenzen der Gemeinschaftsinstitutionen aber vor allem auf die Liberalisierung des inner-europäischen Güter-, Waren-, Geld- und Personenverkehrs. Seitdem wurden eine ganze Menge neuer Verträge gemacht – von Sozialpolitik allerdings war aus Brüssel, sieht man von gelegentlichen feierlichen Beschwörungen einmal ab, nicht viel zu hören. Warum eigentlich nicht?

Ever closer union?

Als die ArchitektInnen der Einigung die Union erschufen, bestand wenig Anlaß, über eine soziale Dimension des neuen Gebildes nachzudenken. Wirtschafts-

wachstum, Vollbeschäftigung und eine geringe Kapitalmobilität ermöglichten eine aktive Steuerung der Wirtschaft auf nationaler Ebene. Inzwischen hat sich die Welt verändert: Der sozialpolitische Handlungsspielraum der europäischen Nationalstaaten wird zunehmend geringer: Der Binnenmarkt ist vollendet und setzt die europäischen Nationalstaaten einem Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren aus, wodurch nationale soziale Sicherungssysteme unter Druck geraten. Dazu kommt, daß die Mitgliedstaaten der Union wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumente auf die Gemeinschaftsinstitutionen übertragen haben und die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags den Haushaltsspielraum der Euro-Staaten beschränken.

Konsequenz dieser Entwicklungen müßte eine Europäisierung der Sozialpolitik sein, die die verlorene Handlungsfähigkeit auf supranationaler Ebene wiederherstellt. Der faktischen Selbstentmachtung der Mitgliedstaaten gegenüber steht jedoch eine Unionspolitik, die ihre faktischen Kompetenzen weiterhin

vor allem zur Deregulierung nutzt. Die Auseinandersetzung darüber, wie die Sozial- und Wirtschaftsverfassung der EU aussehen soll, wird deshalb geführt werden müssen. Gegenüber stehen sich wirtschaftsliberale und interventionistische Konzeptionen. Was sind deren Merkmale?

Märkte und Staaten

Für Wirtschaftsliberale sind Märkte das Mittel, um in einer sich ständig ändernden Welt optimale Ressourcenausnutzung zu garantieren. Staatliche Interventionen stören das empfindliche Marktgleichgewicht und können zu Wohlfahrtsverlusten führen. Auch aus einem zweiten Grund stehen Wirtschaftsliberale staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft skeptisch gegenüber: Sobald dem Staat Interventionsmöglichkeiten eingeräumt werden, besteht die Gefahr, daß diese zu populistischen oder anderen Zwecken mißbraucht werden – mit gravierenden Folgen für die gesamte Volkswirtschaft. Deshalb sehnen sich Liberale nach einer Ord-

nung, die die Macht des Staates begrenzt – weswegen die schleichende Staatswerdung der EU, die womöglich in eine gemeinschaftlichen Fiskalpolitik mündet, mit Argwohn beobachtet wird. Ganz ohne Staat geht es aber doch nicht: Dieser ist dafür zuständig, vertragsrechtliche Spielregeln bereitzustellen, die Markttransaktionen erst ermöglichen. Umverteilung ist in der liberalen Sichtweise Teufelszeug, der freie Markt sorgt für Produktivität und Innovation – und fördert damit den Wohlstand aller. Sozialpolitik ist nur insofern legitim, als sie Marktversagen korrigiert und die Funktionsweise von Märkten unterstützt. Aus diesem Grund konzentriert sich liberale Sozialpolitik auf regulative Bereiche wie Arbeits- und Gesundheitsschutz oder die Verbesserung der Mobilität von ArbeitnehmerInnen.

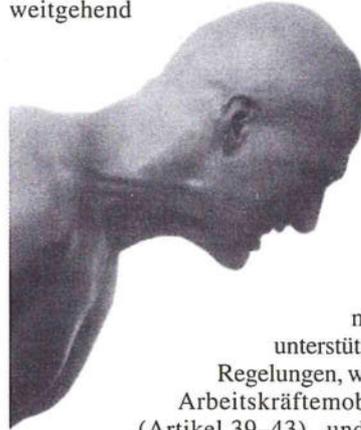
Der interventionistische Wohlfahrtsstaat basiert auf der Idee eines politisch kontrollierten Marktes. Dieser soll die allokativen Effizienz marktwirtschaftlicher Prozesse mit den normativen Erfordernissen einer wie auch immer gearteten Verteilungsgerechtigkeit verbinden: Der Markt, das geben auch Interventionisten zu, löst ökonomische Grundfragen billiger, schneller und besser als der Staat – die Verteilung dessen, was erarbeitet wurde, allerdings ist Sache der kollektiven Willensbildung. Dieser kommt die Aufgabe zu, Marktergebnisse durch steuernde und umverteilende Maßnahmen zu korrigieren. Sozialpolitik ist für Interventionisten das Mittel schlechthin, um Markt und Moral zu verbinden. Interventionistische Sozialpolitik hat deshalb eine starke Umverteilungskomponente. InterventionistInnen wünschen sich ein starkes Europa, das über erheblichen Einfluß auf die nationale Sozialpolitik verfügt.

Die soziale Dimension Europas

Die soziale Dimension Europas setzt sich zusammen aus den sozialpolitischen Bestimmungen der einzelnen Mitgliedsstaaten und der Brüsseler Institutionen. Um letztere soll es hier gehen. Die gemeinsamen Verträge der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union übertragen den Institutionen der EU auch

sozialpolitische Kompetenzen. Diese ermächtigen die Union, die ihr eigenen legislativen Instrumente zu sozialpolitischen Zwecken einzusetzen. Zu den in diesem Zusammenhang wichtigsten gehören EU-Direktiven, die von Regierungen der Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sowie die EU-Fonds. Letztere sind Teil des Budgets der Union und werden von der Kommission verwaltet. Das Europaparlament ist zwar in Fragen der Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie der Beschäftigungsförderung per Mitentscheidungsverfahren beteiligt, seine Mitbestimmungsmöglichkeiten sind aber insgesamt gering.¹

Die sozialpolitische Komponente des Grundvertragswerks (Römischer Vertrag) konzentriert sich weitgehend



auf marktunterstützende Regelungen, wie die Arbeitskräftemobilität (Artikel 39–43) und die Gleichbehandlung von Mann und

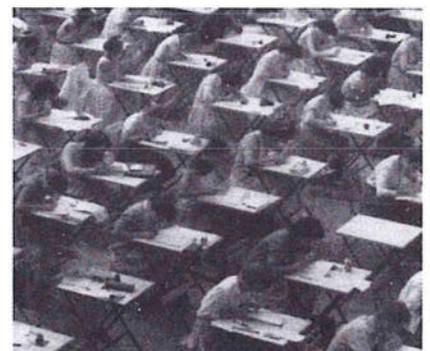
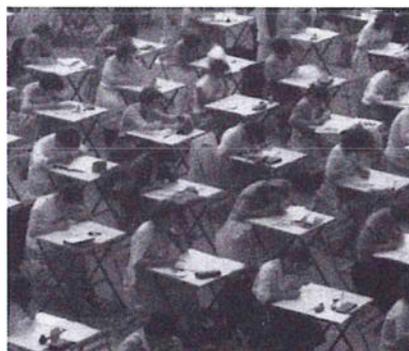
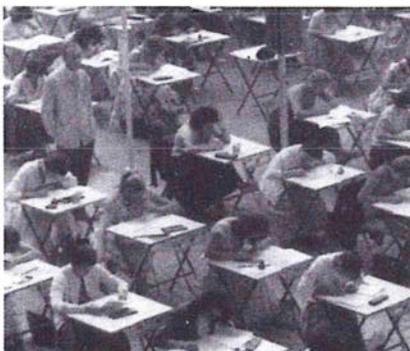
Frau (Artikel 43). Mit den Artikeln 146–148 wird ein Europäischer Sozialfonds (ESF) eingerichtet, der die sozialpolitischen Ziele der EU unterstützen soll. In der Einheitliche Europäische Akte von 1987 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten in der Präambel zudem dazu, die soziale Situation der EU durch gemeinsame Maßnahmen zu verbessern. Dies hatte direkte Auswirkungen auf den ESF, dessen Finanzausstattung erhöht wurde. Im Vergleich zu den Sozialausgaben der Mitgliedstaaten ist sie aber immer noch marginal. Das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrags, daß mit dem Amsterdamer Vertrag in den Gemeinschaftsvertrag übernommen wur-

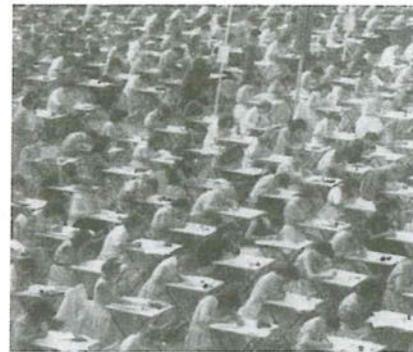
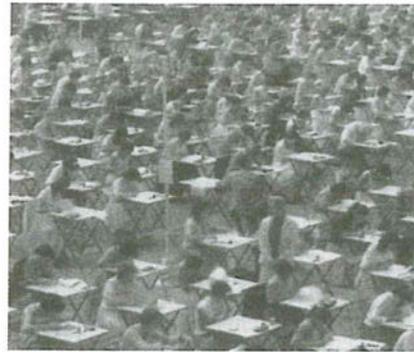
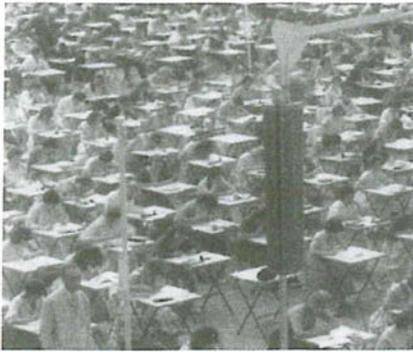
de, beinhaltet Regelungen zum Arbeitnehmerschutz (Art. 2, Art. 6) und zur innerbetrieblichen Mitbestimmung (Art. 2). Außer einem Kapitel zur Beschäftigungspolitik (Art. 2) enthielt das Ergebnis von Amsterdam aber keine wesentlichen materiellen sozialrechtlichen Innovationen.²

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) trug wesentlich zur Gestaltung des europäischen Sozialraumes bei. Der Anteil sozialrechtlicher Fälle an der Gesamtzahl der Verfahren vor dem EuGH stieg im Zeitraum von 1968–1992 von 6,3 Prozent auf 22,8 Prozent. Dabei handelt es sich zum großen Teil um Urteile, die die ArbeitnehmerInnenmobilität und die Harmonisierung von Produktstandards betreffen.³

Doch nicht so sozial

Sozialpolitik ist „der Gebrauch von politischer Macht, um Funktionsweisen des ökonomischen Systems zu ergänzen, zu modifizieren oder abzulösen.“⁴ Die Union betreibt zwar Sozialpolitik – jedoch nicht die, die sich Interventionisten wünschen. Die soziale Dimension der Gemeinschaft konzentrierte sich „auf das Herstellen eines gemeinschaftlichen Arbeitsmarktes in Gestalt der Ermöglichung gemeinschaftlicher Mobilität von Arbeitnehmern.“⁵ Sieht man vom Umverteilungszirkus, den die Gemeinsame Agrarpolitik Tag für Tag veranstaltet, einmal ab, wurde marktkorrigierende Redistribution in bester liberaler Manier für überflüssig gehalten, weil der Binnenmarkt, indem er Beschäftigung und Wohlstand erzeuge, selbst die bestmögliche Sozialpolitik sei: „Wenn es zum Wesenskern von Sozialpolitik gehört, daß sie umverteilend ist, dann läßt sich mit gutem Grund bestreiten, daß es sich überhaupt um Sozialpolitik gehandelt hat.“⁶ Binnenmarkt und Währungsunion sind vollendet, aber ein europäischer Sozialstaat, der die Wirtschaft im interventionistischen Sinn domestizieren könnte, ist nicht in Sicht: Warum ist das Marktmachen in Europa soviel einfacher als das Staatschaffen? Dafür gibt es ökonomische, legitimatorische und institutionelle Gründe.





Terror der Ökonomie?

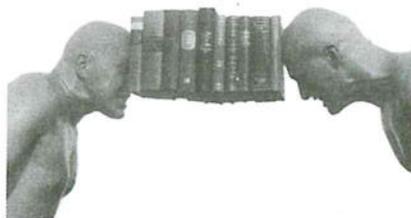
Der Blick auf die ökonomische Situation der Union müßte Umverteilungsanhänger zunächst hoffnungsvoll stimmen. Im Gegensatz zu den europäischen Nationalstaaten ist Europa wirtschaftlich relativ autark. So wird der größte Teil des Güterverkehrs der EU-Staaten innerhalb der Grenzen der Union abgewickelt. Zwar steigt der Anteil der Auslandsinvestitionen vieler europäischer Konzerne, doch investieren diese nur selten in klassische Billiglohnländer, sondern ebenfalls vor allem auf dem alten Kontinent. Die Rede von globaler Standortkonkurrenz und internationalem Wettbewerbsdruck ist also nur bedingt richtig: Das Kapital kann zwar die Steuerungs- und Extraktionskapazität einzelner europäischer Nationalstaaten durch Produktionsverlagerung in andere Staaten der Union (exit) oder die Androhung derselben (voice) unterlaufen, der Standort Europa aber ist offensichtlich nach wie vor so attraktiv, daß mit einem Massensexodus in andere Erdteile nicht zu rechnen ist. Eine gemeinschaftliche Sozialpolitik könnte deshalb mit Pfunden wuchern, die dem Nationalstaat nicht mehr zur Verfügung stehen.

Kniffliger aber wird es, zieht man die interne ökonomische Struktur der EU in Betracht. Zum einen erschweren institutionelle Unterschiede in der Art der Finanzierung und Organisation der sozialen Sicherheitssysteme in den Mitgliedstaaten eine Harmonisierung der Sozialpolitik. Dazu kommt, daß diese Differenzen – zumindest in der offiziellen Rhetorik – als kulturelle Errungenschaften und damit wünschens- und schützenswert angesehen werden.

Probleme ergeben sich auch aus dem unterschiedlichen Grad der wirtschaftlichen Entwicklung in Europa. Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität der EU-Mitgliedstaaten Portugal und Dänemark etwa steht im Verhältnis eins zu drei. Durch den innereuropäische Wettbewerb werden sich Preise weiter angleichen. Dies bedeutet, daß Unternehmen, um auf dem Binnenmarkt überleben zu können, bei der Güterproduktion mit annähernd gleichen Stückkosten operieren müssen – weshalb wirtschaftlich

weniger entwickelte Ländern nur dann wettbewerbsfähig produzieren können, wenn ihre geringere Produktivität durch geringere Lohnstückkosten kompensierbar bleibt. Aus diesem Grund, so wird argumentiert, ruinieren einheitliche Sozialstandards, die zwangsläufig die Lohnnebenkosten erhöhen, die Wirtschaft der weniger produktiven Länder.⁷

Jede gemeinschaftliche Sozialpolitik muß deshalb die ökonomische Struktur der Union in berücksichtigen – etwa durch Transferzahlungen, die den unterschiedlichen Entwicklungsgrad ausgleichen. Höhere Sozialausgaben – etwa für Bildung – in den ärmeren Ländern können dort aber Wachstum und Innovation stimulieren, was eine Angleichung



des Niveaus der europäischen Volkswirtschaften beschleunigen, und dadurch die Transfers zeitlich begrenzen würde.

Institutionen und Interessen

Ob und wie Marktergebnisse durch staatliche Gewalt gesteuert werden, hängt wesentlich ab von der Existenz solcher „sozialer und politischer Gruppierungen, die Marktteilnehmern umverteilende Pflichten auferlegen.“⁸ Für die Europäische Union aber gilt wie für viele internationale Kooperationsprojekte: Die Internationalisierung politischer Entscheidungsprozesse bedeutet fast immer die Übertragung politischer Kompetenzen auf Diplomatie und ExpertInnen-Runden, die weitgehend unbehelligt von der öffentlichen Meinung operieren. Das verringert „den innenpolitischen Einfluß solcher Gruppen, die an marktverzerrenden Interventionen interessiert sind.“⁹

Nichtsdestotrotz regieren die europäischen Institutionen nicht im gesellschaftlichen Vakuum: Ungefähr 700 Verbände

und Interessengruppen versuchen, sich in Brüssel Gehör zu verschaffen. Ziel europäischer Lobbyarbeit ist vor allem die Kommission. LobbyistInnen profitieren von der begrenzten administrativen Kapazität der Kommission, die auf Information „von außen“ angewiesen ist. Einflußnahme spielt sich vor allem in politikfeldspezifischen Foren und informellen Zirkeln ab.

Lobbyarbeit ist kostspielig: Effiziente Interessenvertretung ist auf finanzielle und organisatorische Ressourcen angewiesen. Nicht alle gesellschaftlichen Interessen verfügen darüber, deshalb variieren ihre Einflußmöglichkeiten auf den politische Prozeß – darin gleicht die EU dem Nationalstaat. Während letzterer aber in vielen Fällen durch korporatistische Arrangements und Sozialpartnerschaft einen Ausgleich der Interessen von Arbeit und Kapital zu erreichen suchte, kann das politische System der Union als „Elitepluralismus“ (Coen) beschrieben werden: „It has become apparent in the 1990s, that not all interest groups have equal access to the negotiating table.“¹⁰ Großunternehmen und der europäische Unternehmerverband UNICE, verfügen über die größte Einflußmacht an den Verhandlungstischen. Zwar war und ist die Kommission bestrebt, „diffuse“ Interessen wie Umwelt- oder Verbraucheranliegen aktiv in den politischen Prozeß zu integrieren – an der Vormacht der Konzerne, die ihre Brüsseler Vertretungen in den letzten Jahren erheblich verstärkten, änderte dies nichts.

Dennoch gelang es Umwelt- und KonsumentInnenverbänden zumindest in Ansätzen, Politik zu machen, vor allem wegen der in Fragen des Verbraucherschutzes hochsensiblen Öffentlichkeit. Desaströs dagegen ist die Lage der

Anmerkungen:

- 1 Kowalsky 1999, 230ff.
- 2 Kath/Kuck 1998, 375.
- 3 Leibfried/Pierson 1998, 65.
- 4 Marshall, Thomas 1975, 15.15.
- 5 Streeck 1998a, 377.
- 6 Genschel 1998, 10.
- 7 Scharpf 1998, 162.
- 8 Streeck 1998a, 391.
- 9 Streeck 1998b, 15.
- 10 Coen 1997, 105.

europäischen ArbeiterInneklasse, zumindest ihrer verbandlichen Vertretung: Die europäische Gewerkschaftsbewegung ist zersplittert – der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) ist ein Sammelbecken von 46 nationalen Gewerkschaftsbünden aus 21 Ländern und umfaßt eine Vielfalt von Ideologien und Politikvorstellungen. Preis der Vielfalt jedoch ist eine schwache Organisation ohne effektive supranationale Autorität. Zudem kämpfen die im EGB versammelten Gewerkschaften mit Mitgliederschwund und Ansehensverlust auf nationaler Ebene.¹¹

Freunde und Feinde

Normatives Ziel demokratischer politischer Systeme ist die kollektive Selbstbestimmung. Demokratische Systeme beziehen ihre Legitimität deshalb aus zwei Quellen: Auf der Input-Seite fordert das Prinzip der Selbstbestimmung die Ableitung politischer Entscheidungen aus den authentischen Präferenzen der BürgerInnen: „Politische Entscheidungen sind legitim, wenn und weil sie den Willen des Volkes widerspiegeln.“¹² Demokratie aber bleibt Ritual, wenn das politische System nicht in der Lage ist, kollektive Ziele umzusetzen. Auf der Output-Seite legitimiert sich demokratische Politik deshalb durch die effektive Förderung dessen, was mit einiger Sicherheit als das Wohl aller Mitglieder des Gemeinwesens bezeichnet werden kann.

Die EU bezieht ihre Legitimität in den Augen vieler BeobachterInnen vor allem aus der Output-Schiene, das heißt durch effiziente und gemeinwohldienliche Problemlösung in Politikfeldern, die vor allem technokratische Expertise erfordern. Voraussetzung für diese Form der Legitimation ist aber ein normativer Konsens bezüglich der Definition des Gemeinwohls. Dieser mag bei der Festsetzung des Mindeststärkegehalts europäischer

Kartoffeln recht leicht erreichen zu sein – soll die Union aber hoch politisierte Aufgaben wie die Einkommensumverteilung übernehmen, reicht die Legitimität technokratischer Expertise nicht mehr aus: Es gibt keine Formel für eine gerechte Einkommensverteilung. Gemeinschaftliche Sozialpolitik ist deshalb nicht ohne eine Stärkung der Input-Legitimation, das heißt eine weitgehenden Demokratisierung der EU möglich.

Darin liegt für Fritz Scharpf das Dilemma europäischer Sozialpolitik: Denn Voraussetzung der Akzeptanz von Umverteilung bei den Bürgern (also ihrer Input-Legitimität), sei eine Wir-Identität, „welche es auch der unterlegenen Minderheit ermöglicht, das Mehrheitsvotum nicht als Fremdherrschaft, sondern als kollektive Selbstbestimmung zu verstehen.“¹³ Dieser „Gemeinsamkeitsglauben“ (Max Weber) ist für Scharpf Bedingung der Ausübung von Solidarität innerhalb eines Gemeinwesens und erzeugt bei den Gemeinschaftsmitgliedern erst die Bereitschaft, sich für andere besteuern zu lassen. Nur der Nationalstaat konnte die identitätspolitischen Voraussetzungen einer distributiven Sozialpolitik generieren. Linguistische, kulturelle und institutionelle Differenzen innerhalb der Europäischen Union, die durch die bevorstehende Osterweiterung noch verstärkt werden, stünden der Herausbildung eines gesamteuropäischen Solidaritäts- und Identitätshorizonts im Weg.

Kommt er oder nicht?

EuropessimistInnen bedienen sich gerne der Geschichte, um zu zeigen, daß einheitliche staatliche Herrschaft und damit Solidarität in fast allen Fällen Ergebnis von Zwang und Gewalt war: „Umfassende Gemeinschaften, deren Mitglieder sich von einem einheitlichen Zwangsapparat füreinander in die Pflicht nehmen lassen, bilden sich nicht durch freiwillige Identifikation von unten.“¹⁴

Weil militärische oder kulturelle Repressionen als Instrument zur Kreation von Solidarität normativ ausscheiden, ist auch der europäische Wohlfahrtsstaat politisch nicht zu realisieren. Diese Argumentation greift zu kurz: Sie vergißt den freiwilligen Zwang, der auch mit den Legitimitätsvorstellungen demokratisch verfaßter Gemeinwesen zu vereinbaren ist. Solidarität ist im modernen Staat immer rechtlich vermittelt und nicht organisch gewachsen. Natürlich wächst nichts von heute auf morgen, nicht zu unterschätzen aber ist die „induzierende Wirkung“ (Habermas), die institutionelle Arrangements aus-

üben können. Solidaritätszusammenhänge entstehen nicht aus dem Nichts, sie können in Grenzen durchaus aktiv herbeigeführt werden. Jedoch ist Regierungskunst nicht alles: Viel wird davon abhängen, wer in Zukunft in Europa mitmischet – wie gesellschaftliche Interessengegensätze verlaufen, welche sozialen Gruppierungen sich als strategisch handlungsfähige Akteurinnen konstituieren und gesamteuropäische Interessenpolitik betreiben werden. Ob Europa ein interventionistisches oder ein liberales Gesicht bekommt, entscheidet sich letztlich daran. Wie auch immer: Märkte operieren in sozial konstruierten Regelsystemen – wie diese aussehen, bestimmt die Politik.

Mark Schieritz studiert Politik an der London School of Economics und schreibt für die taz.

Anmerkungen:

- 11 Kohler-Koch 1996, 195.
- 12 Scharpf 1999, 16.
- 13 Scharpf 1998, 155.
- 14 Streeck 1998b, 23.

Literatur

- Coen, David, The evolution of the large firm as a political actor, in: *Journal of European Public Policy* 4:1 März 1997, 91-108.
- Genschel, Philipp, Markt und Staat in Europa, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 98/1, 1998 (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>).
- Habermas, Jürgen, Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, 1996.
- Kohler-Koch, Beate, Die Gestaltungsmacht organisierter Interessens, in: Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, Europäische Integration, 1996, 193-221.
- Kowalsky, Wolfgang, Europäische Sozialpolitik: Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen 1999.
- Krugman, Paul, Der Mythos vom globalen Wirtschaftskrieg, 1999.
- Leibfried, Stephan/ Paul Pierson, Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: Dies. (Hrsg.), Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, 1998, 58-99.
- Majone, Giandomenico, Redistributive und sozialregulative Politik, in: Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, Europäische Integration, 1996, 225-247.
- Marshall, Thomas, Social Policy, 1975.
- Scharpf, Fritz W., Demokratie in der transnationalen Politik, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Nationale Wirtschaft, Internationale Demokratie, 1998, 151-176.
- Streeck, Wolfgang, Einleitung, in: Ders. (Hrsg.) Nationale Wirtschaft, Internationale Demokratie, 1998, 3-20. (1998b).
- Streeck, Wolfgang, Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik, in: Leibfried, Stephan/ Paul Pierson (Hrsg.), Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, 1998, 369-420. (1998a).

