

Das Europäische Sozialmodell: Was ist das eigentlich, und was hat es mit Europa zu tun? Auf jeden Fall ist es ein Schlagwort, das von vielen benutzt wird. Von einigen wird das Europäische Sozialmodell sogar als Grundlage einer zukünftigen europäischen Identität betrachtet – nur, was der Begriff konkret bedeutet, darüber gehen die Meinungen recht weit auseinander.

Im Sinne eines konstruktiven Umgangs mit dieser Konstellation wird im Folgenden diskutiert, welcher Inhalt sinnvollerweise mit dem Begriff zu verbinden ist. Er muss in ausreichendem Maße Elemente enthalten, die allen EU-Mitgliedstaaten (zumindest der EU15) gemeinsam sind und gleichzeitig eine Abgrenzung nach außen („Rest-OECD“) erlauben. Im Anschluss ist zu klären, welche Politikfelder für das Europäische Sozialmodell besonders relevant sind und wie die jeweiligen EU-Politiken wirken. Abschließend wird zusammenfassend erörtert, welche Bedeutung das Europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Politiken hat.

Einheit in der Vielfalt? Die Suche nach dem gemeinsamen Nenner

Welfare Regimes

Zunehmende Differenzierung innerhalb der EU

Unter denjenigen, die sich wissenschaftlich mit dem Thema beschäftigen, spricht kaum jemand von einem (einzigen) Europäischen Sozialmodell. Die (Sozial-) Wissenschaft ist im Laufe der vergangenen 25 Jahre zu dem Schluss gekommen, dass es in der OECD-Welt unterschiedliche *welfare regimes* gibt, die sich hinsichtlich Umfang und Begründung der Anspruchsberechtigung, der Finanzierung und der Organisation unterscheiden:

- Das angelsächsische Modell – liberal;
- Das nordische Modell – universalistisch, sozialistisch;
- Das kontinentaleuropäische Modell – korporatistisch;
- Die Mittelmeer-Variante – korporatistisch, traditionengebunden (hohe Bedeutung der Familie).

Lothar Witte *

Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU?

Die empirischen Untersuchungen der europäischen Wohlfahrtsstaaten gehen dabei primär von den Institutionen und Politiken aus, die darauf abzielen, dem Markt bestimmte Lebensbereiche zu entziehen (bzw. diese außerhalb des Marktes zu regeln) und die Lebensbedingungen der Individuen (sozialen Gruppen, Bürger) stattdessen gesellschaftlich bzw. politisch zu gestalten. Im Mittelpunkt stehen meist die Sozialversicherung, die staatliche Sozialpolitik und die Steuerpolitik. Zunehmend wird dabei berücksichtigt, dass die unterschiedlichen *welfare regimes* mit jeweils spezifischen Varianten des Kapitalismus in Beziehung stehen (z.B. „Rheinischer Kapitalismus“ vs. Liberaler Kapitalismus).

Tatsächlich ist die EU von *einem* Europäischen Sozialmodell (im Sinne der *welfare regime*) heute weiter entfernt denn je zuvor, denn mit jeder Erweiterung hat die Bandbreite der Ausprägungen zugenommen. Während das kontinentaleuropäische Modell in den 50er und 60er Jahren klar dominierte, hielt mit dem Beitritt von Großbritannien, Dänemark und Irland in den 70er Jahren konzeptionelle Vielfalt Einzug. In den 80er Jahren bescherte die Süderweiterung der EU die Mittelmeer-Variante, und in den 90er Jahren wurde durch die Nord- bzw. EFTA-Erweiterung das nordische Modell gestärkt. Die Folgen der sogenannten Osterweiterung des Jahres 2004 sind noch nicht klar abzuschätzen, aber einiges deutet darauf hin, dass damit ein Hybrid-Modell zur EU gestoßen ist, die sozialistische Vergan-genheit mit einer liberalen Zukunft kombinierend.

Was bleibt? Das normative Element

Trotz der zunehmenden institutionellen Differenzierung der europäischen Wohlfahrtsstaaten ist ein gemeinsames Element vorhanden:

das Bewusstsein, dass soziale Gerechtigkeit und sozialer Ausgleich der ökonomischen Entwicklung zugute kommen (können) und kein bloßer Kostenfaktor sind, so wie vice versa die ökonomische Entwicklung auch dem sozialen Ausgleich zugute kommen muss.

* Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Anders ausgedrückt: Hinter der Vielfalt der institutionellen Ausprägungen der europäischen Wohlfahrtsstaaten verbirgt sich eine Gemeinsamkeit im normativen Bereich. Dieser normative Konsens ist ansatzweise auch in die Verträge der EU eingegangen und wird regelmäßig vom Europäischen Rat bestätigt.¹ Hieraus lassen sich aber noch keine konkreten Rückschlüsse darauf ableiten, welche Elemente für das Europäische Sozialmodell besonders wichtig sind und welche Politiken oder zumindest Politikfelder das Europäische Sozialmodell ausmachen. Angesichts der angesprochenen institutionellen Vielfalt der jeweiligen nationalen Sozialmodelle kann dies nicht verwundern. Um dem Gegenstand der Diskussion dennoch einen Schritt näher zu kommen, wird hier die folgende „zielorientierte“ Definition vorgeschlagen:

Das Europäische Sozialmodell beschreibt die Gesamtheit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Aktionen, die darauf ausgerichtet sind, für alle Bürgerinnen und Bürger

- die materiellen (Grund-) Bedürfnisse zu befriedigen,
- die gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten, und
- den sozialen Zusammenhalt zu stärken.

Die einzelnen Ziele dieses Systems sind nicht trennscharf, teilweise bedingen sie sich gegenseitig: Ohne materielle Befriedigung sind gesellschaftliche Teilhabe und sozialer Zusammenhalt erschwert, gesellschaftliche Teilhabe wirkt sich positiv auf den sozialen Zusammenhalt aus, sozialer Zusammenhalt kann die materiellen Bedingungen verbessern, etc.

Zugegeben, auch diese Formulierung lässt der Interpretation noch viel Raum. Aber dies ist unvermeidlich, denn Qualität und Quantität dessen, was unter einem adäquaten materiellen Niveau, einer breiten gesell-

schaftlichen Teilhabe und einem starken sozialen Zusammenhalt verstanden wird, sind veränderlich: Sie hängen zum einen ab von den wirtschaftlichen Möglichkeiten, also z.B. dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen, und zum anderen von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, die mit dafür entscheidend sind, wie das Einkommen auf die einzelnen Köpfe verteilt wird. Das Europäische Sozialmodell ist somit notwendigerweise Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und politischer Konflikte (gegenwärtig zumeist nationaler, nicht europäischer). Insofern ist das Europäische Sozialmodell ein Begriff, der „mit der Zeit geht“.

Wo werden die Ziele erreicht, wo nicht?

Eingangs wurde erwähnt, dass der Begriff Europäisches Sozialmodell nur dann sinnvoll zu verwenden ist, wenn er in ausreichendem Maße Elemente enthält, die allen EU-Mitgliedern gemeinsam sind (oder zumindest der EU15), und gleichzeitig eine Abgrenzung nach außen („Rest-OECD“) erlauben. Für die einzelnen europäischen Länder (und andere Industrieländer) muss anhand konkreter Indikatoren beurteilt werden, inwieweit die angesprochenen Ziele tatsächlich erreicht werden. Dabei sollten Indikatoren gewählt werden, die Ergebnisse beschreiben und nicht lediglich Inputs (wie z.B. Sozialausgaben).

Einen Ansatzpunkt liefert die in Tabelle 1 präsentierte Zusammenstellung sozialer Indikatoren. Für die Befriedigung der materiellen Bedürfnisse bietet es sich an, neben dem Pro-Kopf-Einkommen (in Kaufkraftparitäten) die sog. „gesunde Lebenserwartung“ (*healthy life expectancy*) zu berücksichtigen, da sich in ihr die materielle Bedürfnisbefriedigung in unterschiedlichen Lebensbereichen – Einkommen, Ernährung, Wohnsituation, etc. – im Ergebnis „bündelt“. Für die gesellschaftliche Teilhabe ist als Voraussetzung z.B. die Lesekompetenz von Bedeutung, außerdem die politische und die zivilgesellschaftliche Partizipation (Wahlbeteiligung, Mitgliedschaft in Organisationen). Der soziale Zusammenhalt wird zentral von der Einkommensverteilung beeinflusst, während sich ein mangelnder sozialer Zusammenhalt z.B. in der Häufigkeit von Gewaltverbrechen und der Anzahl der Gefängnisinsassen abbildet.

1 So nennt z.B. Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (Amsterdam-Version) als Ziele der EU „die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung, insbesondere durch Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (...)“ Hier ist die Ziel-Mittel-Relation zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Zusammenhalt sogar in die Formulierung eingegangen. Im Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa sind in Artikel 3.3 ähnliche Begriffe zu finden: „Die Union strebt die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums an, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“. Und der Europäische Rat von Barcelona einigte sich im März 2002 in Punkt 22 seiner Schlußfolgerungen auf folgende Formulierung: „Das europäische Sozialmodell stützt sich auf gute Wirtschaftsleistungen, ein hohes Sozialschutzniveau, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und sozialen Dialog.“

Tabelle 1: Soziale Indikatoren

	Pro-Kopf-Einkommen (1)	Gesunde Lebenserwartung (2)	Lesekompetenz (Erw.) (3)	Lesekompetenz (Jug.) (4)	Wahlbeteiligung (5)	Zivilges. Beteiligung (6)	Einkommensverteilung (Gini) (7)	Relative Armut (8)	Gewaltverbrechen (9)	Ge-fängnis-insassen (10)
Dänemark	29.900	70,1	68,0	61,4	82,4	1,49	23,6	14,7	6,1	42,9
Finnland	27.500	70,1	63,2	80,5	70,4	1,59	24,7	12,4	7,9	49,6
Schweden	28.200	71,8	74,9	69,2	80,5	1,76	25,2	12,3	6,4	41,3
Belgien	28.500	69,7	60,4	66,0	nd	nd	25,0	14,4	4,3	37,2
Deutschland	26.400	70,2	58,3	57,0	74,0	1,14	26,4	13,2	5,9	65,0
Frankreich	27.900	71,3	nd	64,7	60,4	0,63	28,8	14,1	5,3	nd
Niederlande	29.300	69,9	64,1	nd	72,7	2,09	24,8	12,7	6,4	34,8
Österreich	29.600	71,0	nd	65,9	77,5	0,93	26,6	14,2	5,9	62,0
Griechenland	19.600	70,4	nd	52,8	85,6	nd	33,0	20,0	nd	31,2
Italien	26.200	71,0	nd	57,5	87,8	0,52	33,3	19,9	2,5	50,8
Spanien	23.300	70,9	nd	59,9	78,1	0,33	30,3	17,3	5,4	110,7
Portugal	18.300	66,8	19,9	50,7	77,0	0,56	37,0	20,0	1,5	85,4
Polen	11.500	64,3	23,9	55,3	48,2	nd	29,3	15,2	3,3	113,3
Tschechien	16.100	66,6	57,7	59,6	77,2	nd	25,9	10,5	nd	150,1
Ungarn	14.600	61,8	32,9	54,7	59,0	nd	29,5	13,4	nd	109,0
Australien	29.300	71,6	55,2	70,5	82,5	nd	31,1	22,2	10,4	93,4
Großbritannien	29.100	69,6	49,6	69,3	68,0	0,98	34,5	21,3	8,8	90,2
USA	37.600	67,6	50,4	63,8	45,3	1,59	36,8	23,8	4,9	468,5

- 1: GDP per capita in US\$, based on current purchasing power parity, 2003; <http://www.oecd.org/dataoecd/48/5/2371372.pdf>
- 2: Healthy life expectancy, total population, 2001; <http://www.oecd.org/dataoecd/39/46/2492187.xls>
- 3: Adult population scoring high or medium document literacy, 1998 ; <http://www.oecd.org/dataoecd/39/49/2492163.xls>
- 4: Percentage of students (15 years old) reaching at least 481 score points on the combined reading literacy scale, 2000, http://www.pisa.oecd.org/knowledge/annexb/t2_1a.htm
- 5: Voter turnout in parliamentary elections since 1990 (average, own calculation) , <http://www.oecd.org/dataoecd/40/3/2492208.xls>
- 6: Average number of groups to which respondent belongs, 1990-1991; <http://www.oecd.org/dataoecd/40/3/2492208.xls>
- 7: Gini coefficient (most recent year); <http://www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm>
- 8: Relative poverty rates for the total population (less than 60 percent of median income, most recent year); <http://www.lisproject.org/keyfigures/povertytable.htm>
- 9: Assaults, threats and sexual incidents, percentages victimised at least once in the preceding year (2000 or most recent year) <http://www.oecd.org/dataoecd/39/44/2492201.xls>
- 10: Convicted adults admitted to prison, (rates per 100.000 people, 2000 or most recent year); <http://www.oecd.org/dataoecd/39/44/2492201.xls>

Alle websites besucht im November 2004.

Betrachtet man die Länder der OECD² anhand der genannten Indikatoren, so ergibt sich folgendes Bild:

- Die skandinavischen Länder verkörpern in exemplarischer Weise ein Europäisches Sozialmodell, das materielle Bedürfnisbefriedigung mit gesellschaftlicher Teilhabe und sozialem Zusammenhalt verbindet.
- Für die kontinentaleuropäischen „Kernländer“ bietet sich ein gemischtes Bild. Während die Niederlande in allen Bereichen „skandinavische“ Werte aufweisen, mit Abstrichen auch Österreich und teilweise Belgien, liegen Deutschland und Frankreich bei den meisten Indikatoren lediglich im guten Mittelfeld.
- Auch bei den südeuropäischen Ländern muss differenziert werden. Italien und Spanien können im materiellen Bereich mit den europäischen „Kernländern“ relativ gut mithalten, fallen jedoch ab, wenn es um gesellschaftliche Teilhabe und sozialen Zusammenhalt geht. Portugal und Griechenland liegen in fast allen Indikatoren hinter den anderen (hier betrachteten) „Altmitgliedern“ der EU.
- Tschechien, Ungarn und Polen haben hinsichtlich der materiellen Befriedigung erwartungsgemäß noch einen deutlichen Nachholbedarf gegenüber allen anderen EU-Mitgliedstaaten; bei der gesellschaftlichen Teilhabe und dem sozialen Zusammenhalt sind die Ergebnisse zwar schlechter als in den kontinentaleuropäischen „Kernländern“, dem südeuropäischen Niveau aber vergleichbar oder besser.
- Die angelsächsischen Länder –, die USA, Kanada, Australien und Großbritannien – zeichnen sich gegenüber den (anderen) europäischen Ländern dadurch aus, dass sie beim materiellen Niveau und der gesellschaftlichen Teilhabe gute Ergebnisse erzielen, beim sozialen Zusammenhalt jedoch ganz hinten liegen; selbst Kanada erreicht lediglich ein „gut südeuropäisches“ Niveau.

Auffällig ist, dass *nur* in der angelsächsischen Ländergruppe die Ergebnisse bei einem Indikator, dem sozialen Zusammenhalt, deutlich negativ vom Gesamtbild der jeweiligen Gruppe abweichen. Dies stützt die Vermutung, dass die angelsächsischen Länder tatsächlich einen anderen Weg gehen *wollen* als die übrigen In-

dustrielländer, denn die Voraussetzungen dafür, ein höheres Maß an sozialem Zusammenhalt zu erreichen, sind angesichts der materiellen und gesellschaftlichen Bedingungen gegeben.

Dagegen mögen die Werte in Süd- und Mitteleuropa in vielen Bereichen zwar schlechter aussehen als in den angelsächsischen Ländern, aber dies mit einem hohen Maß an „Ausgewogenheit“ im Sinne eines verbreiteten Nachholbedarfs auf allen Gebieten. Von einem Europäischen Sozialmodell kann hier nur im Ansatz die Rede sein, die *benchmarks* der skandinavischen Länder erscheinen auf lange Zeit nicht erreichbar – aber dies muss nicht bedeuten, dass eine grundsätzlich andere Orientierung als in den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Ländern vorherrscht.

Unter Bezug auf die erwähnten Indikatoren bestätigt sich somit weitgehend die Vermutung, dass ein Europäisches Sozialmodell tatsächlich existiert, wobei der wesentliche Unterschied zu den angelsächsischen Industrieländern (einschließlich Großbritanniens) in der Verfolgung und praktischen Einlösung des Zieles des sozialen Zusammenhaltes besteht.

Politikfelder und Kompetenzverteilung

Welche Mittel stehen der EU und den Mitgliedstaaten zur Verfügung, das Europäische Sozialmodell zu verwirklichen? Welche Politikfelder sind entscheidend, welche Kompetenzen liegen bei der EU, welche bei den Mitgliedstaaten?

Die Politikfelder, die für das Europäische Sozialmodell besonders wichtig sind

Die für das Europäische Sozialmodell wichtigsten Politikfelder sind die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die Fiskalpolitik, die Sozialpolitik und die Bildungspolitik, denn

Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik:

- schaffen die Voraussetzung zur Befriedigung der materiellen Bedürfnisse,
- bestimmen die Primärverteilung,
- sichern die Finanzierung für Sozialpolitik und Umverteilungsmaßnahmen,
- schaffen/verbessern die Voraussetzungen wirtschaftlicher Prosperität,
- tragen zu gesellschaftlicher und politischer Stabilität bei;

2 Es werden nicht alle Länder berücksichtigt. Die Auswahl beschränkt sich weitgehend auf Mitgliedstaaten der EU, einige angelsächsische Länder werden zu Vergleichszwecken mit herangezogen. Bei den kontinentaleuropäischen „Kernländern“ wird Luxemburg wegen des großen Einflusses der dort ansässigen EU-Institutionen nicht einbezogen. Irland wird ebenfalls vernachlässigt, da die Entwicklung dort unter Sonderbedingungen erfolgte, die einer genaueren, hier nicht zu leistenden Erläuterung bedürfen. Bei den mittel- und osteuropäischen Ländern erfolgt eine Beschränkung auf die drei größten Länder.

Sozialpolitik / Soziale Sicherungssysteme / Fiskalpolitik:

- bestimmen die sekundäre Einkommensverteilung (nach Transfers) und damit die Rahmenbedingungen gesellschaftlicher und politischer Stabilität, und
- sichern die Bedürfnisbefriedigung und die gesellschaftliche Teilhabe für diejenigen, die aufgrund ihrer unzureichenden Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten nicht ausreichend dazu in der Lage sind;

Bildungspolitik:

- verbessert die mittel- und langfristigen Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger,
- schafft die Voraussetzungen wirtschaftlicher Prosperität,
- erleichtert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Wie kann die EU auf die relevanten Politikfelder einwirken?³

Die Einwirkung auf Politikbereiche ergibt sich zunächst einmal aus einer Reihe von Verbotsnormen, die über die engen europäischen Kompetenzfelder hinaus die Mitgliedstaaten binden und damit auch das Europäische Sozialmodell berühren. Diese Verbotsnormen sind vor allem die Diskriminierungs- und Beschränkungsverbote der Grundfreiheiten sowie das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

Die Verbotsnormen werden flankiert, konkretisiert und ergänzt durch die europäische Gesetzgebung (Sekundärrecht), die ihre Grundlage in der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten findet. Insofern beeinflusst die europäische Kompetenzordnung die Entwicklung des Europäischen Sozialmodells durch positive Kompetenzbestimmungen (was die EU tun darf) und durch negative Kompetenzbestimmungen (was sie nicht tun darf). Außerdem legt sie fest, was die EU eigenständig tun darf (ausschließliche Kompetenzen) und was im Zusammenspiel mit den Mitgliedstaaten (nicht-ausschließliche Kompetenzen). Nicht selten finden sich negative Kompetenzbestimmungen als Ausschlüsse bestimmter Regelungsbereiche in positiven Kompetenzzuweisungen.

Die wichtigsten positiven ausschließlichen Kompetenzen der EU betreffen v.a. die Währungspolitik, die Wettbewerbspolitik, die gemeinsame Handelspolitik, und die gemeinsame Agrarpolitik.

Unter den nicht-ausschließlichen Kompetenzen ist vor allem die Harmonisierung nationaler Rechts- und

Verwaltungsvorschriften zwecks Errichtung/ Funktionieren des Binnenmarktes (insbesondere Art. 94, 95 EG, sog. Binnenmarktkompetenz) zu erwähnen, daneben auch gesonderte Kompetenzen etwa im Bereich Freizügigkeit von Personen und der Dienstleistungsfreiheit. Hier wird in der Regel der Verbotsansatz aus den Grundfreiheiten fortgeführt und konkretisiert, indem etwa festgelegt wird, wer sich auf welche Leistungen der sozialen Sicherheit berufen kann.

Negative Kompetenzbestimmungen betreffen

- die Beschäftigungspolitik (Art. 129 EG, keine Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigungspolitik);
- das Bildungswesen (Art. 149 I und 150 IV EG, strikte Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems und keine Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften in diesem Bereich);
- die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung sowie die öffentliche Daseinsvorsorge;
- die industriellen Beziehungen (Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht);
- die soziale Sicherheit (Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen);

In diesen Politikfeldern hat die Tätigkeit der Gemeinschaft mangels Harmonisierungsmöglichkeit ergänzenden oder fördernden Charakter.

Als Schlussfolgerung ergibt sich für die Gesetzgebungsdimension, dass die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen auf der EU-Ebene gesetzt werden, während die in engerem Sinne sozialen Aspekte der nationalen Ebene vorbehalten bleiben. Dies bedeutet aber nicht, dass die EU nur in den Bereichen aktiv würde, in denen sie positive Kompetenzen hat, denn sie kann auch auf andere Weise Einfluss auf die Politikfelder, die für das Europäische Sozialmodell besonders relevant sind, nehmen. Je nach Verteilung der Kompetenzen hat die EU folgende wesentliche Möglichkeiten:

- in "harter", direkter Form über die Durchsetzung der Verbotsnormen im Primärrecht der Gründungsverträge, daneben durch Setzung von abgeleitetem Recht in Gestalt von Verordnungen und Richtlinien, ergänzt durch Beschlüsse und Empfehlungen, sowie diese Vorgaben durchsetzende und weiter ausformende Entscheidungen des EuGH; diese „harte“ Variante kommt v.a. in der Wirtschaftspolitik zum Einsatz;
- auf dem "weichen" Wege über die sogenannten "Prozesse" und die Methode der Offenen Koordination sowie auf dem „butterweichen“ Wege

³ Der folgende Abschnitt entstand unter Mitarbeit von Franz Mayer, Humboldt-Universität zu Berlin.

über öffentliche Appelle, Mitteilungen, Aktionsprogramme; „politics by process“ ist v.a. in der Beschäftigungspolitik, der Bildungs- und Sozialpolitik die Regel.

Der harte Kern: Die Bedeutung der EU-Wirtschaftspolitik für das Europäische Sozialmodell⁴

Die Wirtschaftspolitik der EU beeinflusst nicht nur Quantität und Qualität der Produktion von Gütern und Dienstleistungen (und damit die Grundlage der materiellen Bedürfnisbefriedigung), sondern auch die Verteilung des Wohlstands auf die Marktteilnehmer (und somit den sozialen Zusammenhalt).

In erster Linie ist der durch die wirtschaftliche Integration zunehmende Wettbewerbsdruck zu erwähnen. Die gemeinsame Währung verhindert eine Währungspolitik, die auf die spezifischen Bedürfnisse der jeweils nationalen Ökonomien abgestimmt wäre und diesem Wettbewerbsdruck z.B. durch Abwertungen begegnen könnte. Gleichzeitig schränken die Maastricht-Kriterien und der Stabilitäts- und Wachstumspakt den fiskalpolitischen Spielraum der nationalen Regierungen ein, mit den Konsequenzen der wirtschaftlichen Integration umzugehen.

Der Einfluss der EU-Wirtschaftspolitik auf Wachstum und Beschäftigung

Seit der Währungsunion sind die europäischen Kompetenzen im Bereich der Wirtschaftspolitik erheblich: Die Verantwortung für die Geld- und Wechselkurspolitik liegt bei der Europäischen Zentralbank (EZB), für die Fiskalpolitik gelten die Kriterien von Maastricht und der Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Die EZB hält in der Geld- und Wechselkurspolitik bislang an einem konservativen bzw. restriktiven Kurs fest. Ein solcher Kurs ist unter den seit längerer Zeit andauernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht unproblematisch. Durch niedrigere Zinsen könnte die EZB Investitionen erleichtern, die verschuldeten Staatshaushalte entlasten und zu einem schwachen Außenwert des Euro beitragen, der die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen und damit die Perspektiven für höheres Wachstum und eine Ausweitung der Beschäftigung erhöhen könnte.

⁴ Dieser Abschnitt entstand unter Mitarbeit von Michael Dauderstädt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Teilweise sind die Ausführungen in die Publikation *Wohlstand für alle in der erweiterten EU*, WISO 27. Jg. (2004), Nr.3, eingegangen.

Im Zuge der Osterweiterung kommt hinzu, dass aufholende arme Länder nur über Preissteigerungsraten, die über denjenigen der Kernökonomien liegen, erreichen können, dass auch die Beschäftigten in weniger produktiven Sektoren (Staat, Dienstleistungen) am Wohlstandszuwachs beteiligt werden. Die Unterdrückung dieser Preisanpassungen gefährdet den wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU. Wirtschaftspolitische Koordinierung bzw. Flexibilität könnten hier zum Abbau von Einkommensunterschieden beitragen.

Die gegenwärtige Konzeption im Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ebenfalls wenig wachstums- und beschäftigungsfreundlich. Sie sieht nur eine Bestrafung defizitärer Länder vor, aber keine Hilfe zur Überwindung der Krise. Im Gegenteil: Die Strafzahlungen würden eine Rezession und Finanzkrise verschärfen. Eine wachstums- und beschäftigungsorientierte europäische Wirtschaftspolitik müsste jedoch darauf zielen, rezessive Mitgliedswirtschaften anzukurbeln, sei es durch direkte Unterstützung (z.B. durch Kredite) oder auf indirektem Weg (Förderung expansiver Politik in den Handelspartnern). Eine im Köln-Prozess vorgesehene makroökonomische Koordinierung, welche die verbleibenden Spielräume nationaler Politik (Lohnpolitik, Fiskalpolitik der Überschussländer) im Sinne einer expansiven Politik für Wachstum und Beschäftigung nutzen könnte, findet kaum statt.

Der Einfluss der Europäischen Integration auf die Verteilung des Wohlstands

Für die Verteilungseffekte der Wirtschaftspolitik der EU sind mehrere Verteilungsprozesse zu unterscheiden:

- die Verteilung der Wertschöpfung zwischen Kapital und Arbeit sowie die Verteilung der Einkommen auf die einzelnen Länder der EU;
- die Umverteilung der Wertschöpfung über monetäre Transfers an Menschen mit zu geringem oder ohne Markteinkommen (Alte, Kranke, Erwerbsunfähige, Arbeitslose), finanziert durch Steuern und Sozialbeiträge;
- die Verteilung zwischen Output- und Einkommenswachstum und anderen Formen der Wohlstandssteigerung (z.B. Freizeit, Familienarbeit, altersbedingter Ruhestand);
- die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Sicherheit, Infrastruktur etc.), die allgemein, also unabhängig vom Finanzierungsbeitrag, genutzt werden können.

In keinem dieser Felder hat die Europäische Union eine starke Kompetenz, aber sie ist auch nicht ohne Einfluss. In der erweiterten EU mit ihren starken Einkom-

mensdisparitäten begrenzt dieser Einfluss das Ausmaß, in dem die Mitgliedstaaten ihren unterschiedlichen Präferenzen folgen können.

Die primäre Einkommensverteilung zwischen Kapital und Arbeit wird durch die EU nur wenig und eher indirekt beeinflusst. Die Regeln zu den Beziehungen der Sozialpartner legen nur Mindeststandards (Organisationsfreiheit, Streikrecht, sozialer Dialog etc.) fest, die keinen starken Harmonisierungsdruck auf die Lohnhöhe ausüben.

Die Binnenmarktintegration und die aktive Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik in der EU (Luxemburg- und Cardiff-Prozess) senken jedoch die Lohnstückkosten, indem sie die Produktivität erhöhen oder teure durch billige Arbeit ersetzen. Wenn starker Wettbewerb auf den Gütermärkten herrscht, führt dies zu Preissenkungen und damit zu höheren Realeinkommen für alle Konsumenten. Ohne diesen Wettbewerb und die daraus resultierenden Preissenkungen bewirken sinkende Lohnstückkosten jedoch eine Umverteilung zugunsten der Gewinne, und es steigen die Einkommen der Kapitalbesitzer. Diese Marktconstellation führt zu Arbeitslosigkeit und/oder stärkerer Ungleichheit, wenn sie nicht durch eine aktive Wachstums- und Beschäftigungspolitik ergänzt wird, welche die für die Arbeitnehmer nachteilige Nachfrageschwäche behebt.

Außerdem wirkt sich die Liberalisierung der Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte auch auf die Arbeitsteilung innerhalb der EU aus. Daraus können sich Konsequenzen für die Verteilung der jeweiligen nationalen Einkommen ergeben. Dank Arbeitsteilung, Handelsausweitung, Produktionsverlagerung und Arbeitsmigration sinkt in den reicheren Mitgliedstaaten die Nachfrage nach einheimischer, weniger qualifizierter Arbeit, die dann einen immer größeren Teil der Langzeitarbeitslosen ausmacht. In den ärmeren Mitgliedstaaten steigt zwar die Nachfrage nach Arbeit, aber wegen der hohen Arbeitslosigkeit führt das nur langsam zu höheren Löhnen.

Dennoch ist langfristig zu erwarten, dass geringer qualifizierte Arbeitskräfte in den ärmeren Mitgliedstaaten im Zuge der Verlagerung von Teilen der Produktion in Länder mit niedrigerem Lohnniveau eher zu den „Integrationsgewinnern“ gehören werden. Auch gut qualifizierte Arbeitskräfte der Hochlohnländer sowie Kapitaleigner sollten von der EU-Integration profitieren, während z.B. geringer qualifizierte Arbeitskräfte in Hochlohnländern zu den „Integrationsverlierern“ gehören dürften. Die Binnenmarktintegration könnte also dazu führen, dass sich die soziale Ungleichheit in den reicheren EU-Mitgliedstaaten erhöht und in den ärmeren reduziert. Allerdings: Empirisch sind die angeedeuteten Wirkungszusammenhänge kaum nachzuweisen.

Der Einfluss auf die sekundäre Umverteilung ist noch geringer. Die Mitgliedstaaten haben sehr unterschiedliche Systeme der Finanzierung sozialer Transferleistungen, die von beitragsfinanzierten zu steuerfinanzierten und von Modellen der Grundsicherung zu solchen reichen, die einkommensabhängige Sicherungen bieten. Ein unmittelbarer europäischer Regelungsbedarf besteht nur für die – bisher relativ kleine – Gruppe der Menschen, die von einem Mitgliedstaat in einen anderen ziehen, um dort zu leben und zu arbeiten.

Da im erweiterten Europa der 25 angesichts der gewaltigen Einkommensunterschiede die Tendenzen zur Lohnspreizung und/oder Arbeitslosigkeit zunehmen, bedarf es auch mehr alternativer oder kompensatorischer Strategien wie Lohnsubventionierung, Qualifizierungsmaßnahmen und Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung – es sei denn, man akzeptiert das höhere Maß an sozialer Ungleichheit. Solche Maßnahmen erfordern aber fiskalpolitische Spielräume. Diese Spielräume beeinflusst die europäische Integration durch die stärkere Steuerkonkurrenz im Integrationsraum und durch das Verbot übermäßiger Schuldenfinanzierung (d.h. mehr als 3% des BIP). Die Steuerkonkurrenz wird allerdings gern überschätzt – nur die Unternehmensbesteuerung stellt ein nennenswertes Problem dar, das die EU auch schon in Angriff genommen hat (Irland, Ungarn). Und auch das Verbot der Schuldenfinanzierung schränkt entgegen verbreiteter Vorstellungen weniger die Spielräume der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ein (diese können nicht dauerhaft durch eine Verschuldung finanziert werden, da deren langfristige Bedienung die Spielräume noch weiter einengen würde) als vielmehr die der Konjunkturpolitik.

Die Verteilung zwischen Output- und Einkommenswachstum und anderen Formen der Wohlstandssteigerung wird in reichen und alten Gesellschaften anders bewertet als in jungen und armen. Reiche Gesellschaften wollen mehr Freizeit, haben einen höheren Umverteilungsbedarf und stärkere postmaterielle Präferenzen (Umwelt). Konkurrieren sie aber auf einem einheitlichen Markt, so üben die Produzenten der armen und daher outputfixierten Gesellschaften einen Wettbewerbsdruck aus. Ihre Arbeiter arbeiten länger, sie haben weniger Umverteilungsverpflichtungen, und soziale Kosten (auch Umwelt) werden in geringerem Maße internalisiert, sondern auf die Allgemeinheit abgeschoben, z.B. in Form höherer Luftverschmutzung.

Die europäische Integration hat diesem kritischen Prozess in zwei Richtungen Grenzen gesetzt. Zum einen beschränkt sie die Externalisierung von Kosten (z.B. bei der Sicherheit am Arbeitsplatz, bei der Umwelt). In die gleiche Richtung wirken Standards zur

Gleichstellung, zur Mitbestimmung, zur Arbeitszeit etc. Sie hat zum anderen Produktstandards entwickelt, die verhindern, dass der quantitative Output unangemessen zulasten der Qualität wächst, d.h. der Verbraucher geschädigt wird.

Diese Regeln schränken die Möglichkeiten armer Mitgliedstaaten ein, rasch zu wachsen. Die EU bietet diesen daher kompensatorisch eine Regionalförderung (Kohäsionspolitik) an. Sie soll im Kern die (potentielle) Produktivität an armen Standorten durch Verbesserung des mesoökonomischen Umfelds (Infrastruktur, Bildungsangebot etc.) steigern. Aber der Erfolg der Struktur- und Regionalpolitik der EU war bisher sehr bescheiden. Die zu beobachtenden Aufholprozesse betreffen weniger Regionen als Mitgliedstaaten. Dort sind sie wiederum weniger der Regionalpolitik zu verdanken (wie man an der fortgesetzten Rückständigkeit und hohen Arbeitslosigkeit etwa Ostdeutschlands oder des Mezzogiorno erkennen kann), als vielmehr den makroökonomischen Auswirkungen der Währungsunion.

Die Bereitstellung steuerfinanzierter öffentlicher Güter und Dienstleistungen wird vom Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der Wettbewerbspolitik beeinflusst. Öffentliche Güter und Dienstleistungen können allgemein, also unabhängig vom Finanzierungsbeitrag, genutzt werden, womit sich im Normalfall eine Umverteilung zu Gunsten der ärmeren Bevölkerung ergibt. Der – auch von der EU stark unterstützte – Trend geht jedoch zur Privatisierung dieser Dienstleistungen. In einigen Bereichen ist er weit fortgeschritten – Energie, Telekommunikation, Personenverkehr – in anderen konkurrieren oder ergänzen private Angebote das öffentliche Angebot (z.B. Erziehung / Nachhilfestunden, Gesundheit / Medikamente, physische Sicherheit / private Schutzdienste). Die bisherigen Umverteilungseffekte werden dadurch reduziert, solange keine anderweitige Subventionierung der ärmeren Verbraucher erfolgt.

Außerdem sind auch öffentliche Anbieter dieser Dienstleistungen von Zulieferungen aus dem privaten Sektor abhängig, die in der Regel auch europaweit auszuschreiben sind. Sobald private Anbieter in mehreren Mitgliedstaaten auftreten, besteht nicht nur ein europäischer Regelungsbedarf, sondern auch eine EU-Kompetenz. Im besten Fall erzwingt der so entstehende Wettbewerb eine Verbilligung und/oder Effektivierung öffentlicher (oder ehemals öffentlicher) Leistungen. Es findet dann eventuell eine Umverteilung von den bisher geschützten Anbietern an die Konsumenten statt, von der die nicht arbeitenden Bezieher von Transfer- und Kapitaleinkommen besonders profitieren. Häufig bedroht der Wettbewerbsdruck aber durch

den Zwang zur Kostensenkung sowohl die Einkommen und Arbeitsbedingungen in den anbietenden Institutionen als auch die Qualität und Zugangsbreite des Angebots.

Von den üblichen Regeln abweichend organisiert sind Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, in Deutschland als Daseinsvorsorge bezeichnet. Unter bestimmten Voraussetzungen – notwendige Sicherung des Zugangs für alle Bevölkerungsschichten, der Kontinuität der Leistungserbringung, der Angebotsvielfalt, etc. – können die Wettbewerbsregeln außer Kraft gesetzt werden, um die Gemeinwohlaufgabe erfüllen zu können. Hier wird von der EU anerkannt, dass das Ziel des sozialen Zusammenhaltes unter gewissen Umständen Vorrang vor der Durchsetzung eines effizienten Binnenmarktes genießt.

Die weiche Schale: Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik

In der Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik beschränkte sich die EU bis Ende der 1980er Jahre auf wenige "flankierende Maßnahmen" zur Entwicklung des gemeinsamen Binnenmarktes.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer war bereits Thema der Römischen Verträge, ebenso Regeln zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie zur Sicherheit am Arbeitsplatz. Eine wesentliche Ergänzung war die Richtlinie zum sozialen Schutz von Wanderarbeitnehmern (1408/71). Im Bildungsbereich beschränkten sich die Maßnahmen auf den Austausch von Informationen (Cedefop 1976, Eurydice 1980) und die Einrichtung von Programmen zum Studentenaustausch (Erasmus 1986).

In den 80er Jahren nahm die Diskussion über die Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der EU zu. Zwei Faktoren spielten dabei eine Rolle. Zum einen hatte die Wirtschaftspolitik seit den 70er Jahren ihren Anspruch aufgegeben, für Vollbeschäftigung zu sorgen – das "Beschäftigungsziel" war allmählich auf die Beschäftigungs- und Sozialpolitik übergegangen. Zum anderen war mit der Aufnahme der ärmeren südeuropäischen Mitgliedstaaten Griechenland, Spanien und Portugal Angst vor Sozial-Dumping aufgekommen.

Mit der Verabschiedung der "Sozial-Charta" (Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer) im Jahre 1989 wird der politische Konsens ausgedrückt, im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer nicht zur Disposition zu stellen (Ausnahme zunächst: Großbritannien). Im Vertrag von Maastricht wird wenig später die Bildung als eigenständiger, rechtmäßiger

Zuständigkeitsbereich der EU anerkannt, allerdings verbunden mit starken Beschränkungen der Kompetenz.

Der Vertrag von Amsterdam markiert im Jahre 1999 einen Umbruch im Verständnis der Rolle der Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik in der EU. Zum ersten Mal werden im Rahmen der Beschäftigungspolitik nicht nur qualitative Aspekte (wie z.B. die Sicherheit am Arbeitsplatz) angesprochen, sondern die (ergänzende) Kompetenz der EU festgeschrieben, über die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie auch das quantitative Beschäftigungsniveau zu fördern. In Zusammenhang mit dem Europäischen Rat von Lissabon im Jahre 2000 und dem darauf aufbauenden Lissabon-Prozess werden die Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik allmählich in ihrer Gesamtheit zum Gegenstand von EU-Politiken, wobei dem Handeln der EU aber durch negative Kompetenzbestimmungen enge Grenzen gesetzt bleiben.

Beschäftigungspolitik: Die Angebotsseite steht im Mittelpunkt

Die EU nutzte die ihr mit dem Vertrag von Amsterdam übertragenen Kompetenzen und erarbeitete innerhalb des sich anschließenden Luxemburg-Prozesses die ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien, die insgesamt ein Bekenntnis zur aktiven Arbeitsmarktpolitik ausdrücken (z.B. Verbesserung der Vermittelbarkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Flexibilität von Arbeitnehmern und Unternehmen). Mit dem sich an den Europäischen Rat von Köln 1999 anschließenden Köln-Prozess sollte die Beschäftigungspolitik als Teil des makroökonomischen Dialogs noch stärker mit der Geld- und Fiskalpolitik verzahnt werden. Hier blieb es aber weitgehend bei Absichtserklärungen, wofür sowohl Probleme des technischen Designs als auch politische Gründe (geringe Bereitschaft, sich auf keynesianische Ansätze einzulassen) maßgeblich waren.

Auch im Lissabon-Prozess wird der Versuch unternommen, die Beschäftigungspolitik stärker mit anderen Feldern der Wirtschaftspolitik zu verbinden, aber unter deutlich veränderten Vorzeichen: Standen in Köln noch nachfrageorientierte Überlegungen im Vordergrund, so setzte sich in Lissabon mit dem übergeordneten Ziel, Europa bis 2010 zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu entwickeln, das Paradigma der Wettbewerbsfähigkeit durch. In diesem Zusammenhang sollen die Hindernisse, die auf der Angebotsseite einer qualitativ und quantitativ erhöhten Beschäftigung im Wege stehen, abgebaut werden. Sollte dies gelingen, wäre auch Vollbeschäfti-

gung wieder möglich, die im Jahre 2003 erstmals als Ziel in die überarbeiteten beschäftigungspolitischen Leitlinien aufgenommen wurde, neben der Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität sowie der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung.

Die Effekte der Europäischen Beschäftigungsstrategie sind umstritten:

- Wichtig ist die Europäische Beschäftigungsstrategie als „methodisches Labor“ der EU, da hier zum ersten Male die Methode der Offenen Koordinierung (OMK)⁵ mit zum Einsatz kam, in der auf Grundlage gemeinsamer europäischer Zielvorstellungen – hier: der beschäftigungspolitischen Leitlinien – nationale Aktionspläne erarbeitet werden, die von Kommission und Rat in einem jährlich erscheinenden gemeinsamen Bericht kommentiert werden. Dabei werden von der Kommission auch länderspezifische Empfehlungen erarbeitet, Sanktionsmechanismen gibt es jedoch nicht.
- Inwieweit die OMK dabei tatsächlich zu *policy learning* in den einzelnen Mitgliedstaaten führt, ist umstritten. Zum einen ist die Übertragung von Erfahrungen angesichts der unterschiedlichen Arbeitsmarktverfassungen der einzelnen Mitgliedstaaten und der verschiedenen institutionellen Voraussetzungen der Arbeitsmarktpolitik objektiv schwierig. Zum anderen werden die jährlichen Berichte außerhalb der Fachöffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen, so dass nur selten indirekte Effekte über die Medien („naming and shaming“; siehe dagegen PISA-Schock) erzielt werden.
- Ohne „harte“, verbindliche Instrumente und angesichts der zweifelhaften Effektivität der „weichen“ Elemente bleibt die ergänzende Kompetenz der EU in der Beschäftigungspolitik wohl weitgehend wirkungslos.
- Schließlich dürften auch die Auswirkungen auf das – bis vor kurzer Zeit im EU-Durchschnitt leicht steigende – Beschäftigungsniveau marginal sein.

Darüber hinaus ist fraglich, ob der Ansatz der Europäischen Beschäftigungsstrategie schon vom Ansatz her geeignet ist, die anvisierten Ziele zu erreichen. Die EU-Beschäftigungspolitik hat sich zwar davon befreit, lediglich ergänzende Aufgaben in der Durchsetzung eines einheitlichen Binnenmarktes zu übernehmen. Sie bleibt aber den monetaristischen Grundüberzeugungen der 80er Jahre insoweit treu, als sie lediglich an der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzt. Falls ein Konjunkturaufschwung oder auch ein länger anhal-

5 Die Methode wird unglücklicherweise meist als „Open Method of Coordination“ bzw. „Offene Methode der Koordinierung“ bezeichnet, daher das gebräuchliche Kürzel OMK.

tender Wachstumsschub Chancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnet, wird eine flexiblere, besser ausgebildete Bevölkerung eher in der Lage sein, diese auch zu nutzen. Weder die Beschäftigungsstrategie selbst noch die anderen EU-Politiken zeichnen sich aber derzeit dadurch aus, die Nachfrageseite auf dem Arbeitsmarkt gezielt zu berücksichtigen.

Bildungspolitik: Im Dienste der Wirtschaft

Seit dem Europäischen Rat von Lissabon im Jahre 2000 ist die Bildungspolitik verstärkt ins Visier der EU geraten, sie soll zur Erreichung der Lissabon-Ziele beitragen. Dem Bezug auf die Wirtschaft entsprechend, wird die Bildungspolitik dabei als Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie definiert, und bildungspolitische Ziele werden seitdem in die beschäftigungspolitischen Leitlinien aufgenommen.

Der Europäische Rat von Barcelona verabschiedete daraufhin im Jahre 2002 das „Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa“:

- Höhere Qualität der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung: Internetzugang verbessern, Lehrerfortbildung im Bereich neue Technologien, jährliche Steigerung der Humankapitalinvestitionen;
- Leichter Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung für alle: Halbierung des Anteils der 18-24jährigen, die nur die untere Sekundarstufe besucht haben und keine weiterführende Ausbildung absolvieren, bis 2010;
- Öffnung der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt: Fremdsprachenerwerb, Förderung der Mobilität, Förderung der Bereitschaft zur Aufnahme eines selbstständigen Tätigkeit.

Die sog. strategischen Ziele und die einzelnen Elemente des Arbeitsprogramms verweisen deutlich auf den Ursprung der „Bildungsoffensive“ der EU: Es geht zentral darum, die Qualität des Arbeitskräfteangebotes in den Mitgliedstaaten der EU zu verbessern. Die Einbeziehung der Bildungspolitik in die Europäische Beschäftigungsstrategie findet hier ihren Ausdruck. Die Überlegungen zur künftigen Rolle des Bildungssystems sind eindeutig „wirtschaftsfreundlich“ formuliert, während z.B. die Rolle der Bildung als Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe und des sozialen Zusammenhalts keine explizite Rolle spielt.

Sozialpolitik und Soziale Sicherung: Hin zum aktivierenden Sozialstaat?

In Zusammenhang mit der Lissabon-Agenda hat die EU mittlerweile auch in den Kernbereichen der Sozialen Sicherung und der Sozialpolitik einen Fuß in der Tür. Wegen der Vielfalt der nationalen Systeme sollte die OMK hier (nach Meinung ihrer Protagonisten) in besonderer Weise ihre Eignung als neue *Governance*-Methode unter Beweis stellen können.

Im Rentenbereich wurden die ersten Vorschläge Ende 2001 (in einem Gemeinsamen Bericht der Ausschüsse für Sozialpolitik und für Wirtschaftspolitik) unterbreitet. Als wichtigste Ziele wurden formuliert: die Angemessenheit der Renten, die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme, und ihre Modernisierung in Hinblick auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen. In den Verfahren ist gegenüber der Europäischen Beschäftigungsstrategie eine „Aufweichung“ festzustellen: Auf quantitative Indikatoren wird verzichtet, Empfehlungen gibt es ebenso wenig, und die aus anderen OMK-Prozessen vertrauten Nationalen Aktionspläne werden zu Nationalen Strategieberichten.

Hier spiegelt sich wieder, dass es im Rentenbereich kaum möglich ist, sich auf gemeinsame, quantifizierbare Ziele zu einigen, da Philosophie und Finanzierung der jeweiligen Systeme weit differieren. Entsprechend hat die Arbeit der EU im Rentenbereich bislang auch wenig Aufmerksamkeit erregt, weder in der politischen Diskussion auf nationalstaatlicher Ebene noch in den Medien oder gar der Zivilgesellschaft.

Ähnliche Probleme bestimmen die Arbeit im Bereich der Sozialen Ausgrenzung – oder, positiv gewendet, der Sozialen Inklusion –, für die seit 2001 ebenfalls die OMK zum Einsatz kommt. Das greifbarste Ergebnis ist bislang ein Katalog von Indikatoren, der unter Bezug auf ein Konzept der relativen Armut in erster Linie zentrale Aspekte der monetären Armut abdeckt, ansatzweise durch den Einbezug von Elementen wie Beschäftigung, Bildung und Gesundheit auch die mehrdimensionalen Aspekte der Armut abbilden will. Geplant ist ferner, aufgrund dieser Indikatoren quantitative Ziele für die Reduzierung der sozialen Ausgrenzung bis 2010 zu entwickeln, was bislang nur ein Teil der Mitgliedstaaten tut. Immerhin hat man sich auf eine Reihe von gemeinsamen Prioritäten für die jeweiligen nationalen Politiken der sozialen Inklusion einigen können, die teilweise bereits angesprochene Politikfelder einbeziehen (Beschäftigungspolitik, Bildungspolitik) und in der Tendenz auf einen „aktivierenden Sozialstaat“ hinauslaufen, in dem die Förderung der Chancengleichheit und das Wecken und Nutzen von Potentialen im Mittelpunkt stehen.

Angesichts der Vielfalt von programmatischen Ansätzen und beteiligten Organisationen wird es kaum möglich sein, die Umsetzung im Vergleich zu evaluieren. Wahrscheinlich wird es hier bei Hinweisen auf „im jeweiligen Kontext erfolgreiche Praktiken“ bleiben. Ob, wie vereinzelt gefordert, die im Amsterdamer Vertrag eingeräumte Möglichkeit genutzt wird, z.B. Richtlinien über Mindestvorschriften zu erlassen, bleibt abzuwarten. Falls ja, so dürfte nach den Erfahrungen der Vergangenheit dabei das Ziel im Vordergrund stehen, Sozialdumping in den Beitrittsländern zu vermeiden, nicht jedoch einen nennenswerten Beitrag zur Vermeidung der sozialen Ausgrenzung in den alten Mitgliedstaaten zu leisten.

Sowohl im Rentenbereich als auch zur Frage der Sozialen Ausgrenzung (bzw. Inklusion) sind die Erfahrungen noch nicht ausreichend, um zu mehr als vorläufigen Bewertungen zu kommen. In beiden Bereichen hat die EU nur wenige Kompetenzen, und die institutionellen und programmatischen Unterschiede in den Mitgliedstaaten machen ein gemeinsames Vorgehen – auch im Rahmen der OMK – schwierig.

Aber der – auch von der EU selbst stets betonte – Mangel an EU-Kompetenzen im Rentenbereich sollte nicht dazu führen, ihren Einfluss allzu gering zu schätzen. Die als Ziel formulierte finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme steht einerseits in Zusammenhang mit der Fiskalpolitik (Stichworte: Maastricht-Kriterien, Stabilitäts- und Wachstumspakt), andererseits mit dem Lissabon-Unterziel, die Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer zu erhöhen, was wiederum eine Erhöhung des effektiven Rentenalters für die entsprechende Bevölkerungsgruppe bedeutet. Und sobald die Finanzierung der Renten über private Fonds erfolgt, werden die Binnenmarktregeln für Finanzdienstleistungen relevant.

Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik: Das Primat der Wettbewerbsfähigkeit

Waren die Beschäftigungs-, die Bildungs- und die Sozialpolitik lange Zeit für die EU als Politikfelder nur in enger Anbindung an die Durchsetzung des Binnenmarktes von Bedeutung, so haben sie sich davon mittlerweile emanzipiert. Aber dieser Emanzipation sind enge programmatische Grenzen gesetzt, das „Primat des Binnenmarktes“ ist ersetzt worden durch das „Primat der Wettbewerbsfähigkeit“. Wurden vorher die Beschäftigungs-, die Bildungs- und die Sozialpolitik daraufhin durchforstet, ob sie dem Binnenmarkt im Wege standen, so werden sie heute v.a. daraufhin überprüft, ob sie zur Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

Es ist daher nur konsequent, wenn ab 2006 alle „Prozesse“, einschließlich der in den Bereichen der Gesundheitssysteme und der Altenpflege gerade anlaufenden, zu einem einzigen zusammen gefasst werden sollen. Sie überschneiden sich ohnehin, wenn z.B. die Bildungspolitik Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie ist und der soziale Zusammenhalt eines ihrer drei Ziele, oder wenn die soziale Ausgrenzung im wesentlichen als Ergebnis des frühzeitigen Ausscheidens aus dem Bildungssystem und des weitgehenden Ausschlusses aus dem Arbeitsmarkt gesehen wird.

Allerdings verfügt die EU in den genannten Politikfeldern nicht über die nötigen Instrumente, um die aus ihrer Sicht nötigen Veränderungen selbst herbeizuführen. Die Methode der Offenen Koordinierung ist eine weiche, mit Ausnahme der Beschäftigungspolitik eher „butterweiche“ Methode, die keinerlei verbindlichen Charakter hat. Aber es sind durchaus Wege vorstellbar, wie sie politisch wirksam werden kann. Erstens, falls die beteiligten Regierungen die Übung ernst nehmen und tatsächlich voneinander lernen. Davon sollten wir nicht von vornherein ausgehen. Zweitens, falls die Ergebnisse vom Fachpublikum, von den beteiligten Akteuren aufgenommen und in ihrer Lobbyarbeit eingesetzt werden. Dies ist wahrscheinlich. Drittens, falls ein breites Medieninteresse entsteht. Dies ist durchaus möglich, da es sich bei Fragen der Beschäftigung, der Bildung, der Renten und der sozialen Ausgrenzung um „boulevardtaugliche“ Themen handelt.

Besteht die Möglichkeit, die Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik aus der einseitigen Umklammerung der Wettbewerbsfähigkeit zu befreien? Wohl nur, falls ähnlich wie gegen Ende der 90er Jahre einige Entwicklungen zusammen kommen, die einen zweiten „sozialdemokratischen Moment“ einleiten. Eine Erweiterung um sozialdemokratisch geprägte Länder wie seinerzeit Schweden und Österreich steht jedoch nicht ins Haus, und für eine erneute sozialdemokratische Dominanz in den großen Mitgliedstaaten bestehen auch keine allzu großen Hoffnungen, von deren programmatischen Differenzen in diesen Politikfeldern ganz abgesehen.

Stärkt die EU den sozialen Zusammenhalt, oder schwächt sie ihn?

Sowohl in den Verträgen der EU als auch in den Verlautbarungen des Europäischen Rates wird das Europäische Sozialmodell als ein wichtiges Element des europäischen Integrationsprozesses anerkannt. Wenn das Europäische Sozialmodell sich von den sozialen Regimen anderer Industrieländer v.a. dadurch unterschei-

det, dass der soziale Zusammenhalt als prioritäres Ziel verfolgt wird, dann müssen die Politiken der EU entsprechend daran gemessen werden, inwieweit sie diesen stärken oder schwächen.

Beginnen wir mit der Wirtschaftspolitik, in der die EU einen relativ starken Einfluss ausübt.

- Die Durchsetzung des Binnenmarktes führt zu einer Verstärkung der internationalen Arbeitsteilung innerhalb der EU, die sich langfristig zu Gunsten der Einkommen der geringer qualifizierten Beschäftigten in den ärmeren EU-Ländern und zu Lasten der geringer qualifizierten Beschäftigten in den wohlhabenderen EU-Ländern auswirken sollte. Im Vergleich zu den Veränderungen, die durch die Globalisierung über die EU hinaus bewirkt werden, ist dieser Effekt jedoch quantitativ (wahrscheinlich) von geringer Bedeutung.
- Zudem führt die Aufnahme (deutlich) ärmerer Mitgliedstaaten dazu, dass Gesellschaften mit materiellen, output-orientierten Präferenzen in Konkurrenz treten zu Gesellschaften, die bereits stärker postmateriell geprägt sind. Da die Möglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten, sich über tarifäre Instrumente gegen diese "schmutzige" Konkurrenz zu wehren, innerhalb des freien EU-Binnenmarktes gering sind, werden der Externalisierung von Sozial- und Umweltkosten durch entsprechende EU-Regelungen Grenzen gesetzt. Auch dieser Effekt fällt also innerhalb der EU geringer aus als auf nicht geregelten Märkten. Dennoch ist absehbar, dass die europäische Integration unter den gegenwärtigen Bedingungen der Heterogenität ihrer Mitglieder dazu führt, dass "Wohlstand" in stärkerem Maße materiell definiert wird, mit den entsprechenden Konsequenzen z.B. für die Wochen- und Lebensarbeitszeit.
- Über die Geldpolitik und die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes werden die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten eingeschränkt, in "harten Zeiten" kurzfristig über den Mechanismus staatlicher Verschuldung monetäre Transferleistungen für die ärmere Bevölkerung zu finanzieren und öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen. Langfristig bleibt es den Mitgliedstaaten aber unbenommen, höhere Transfers und mehr und bessere öffentliche Güter als in anderen Ländern anzubieten, solange diese durch ein höheres nationales Steueraufkommen finanziert werden können. Die Steuerkonkurrenz wird hier in der Regel überschätzt.
- Die Wettbewerbspolitik wirkt sich auf die Erstellung sozialer Dienstleistungen aus. Sie schränkt die Möglichkeiten des Nationalstaats ein, diese zu subventionieren. Für Leistungen allgemeinen Interesses

(Daseinsvorsorge) ist dies aber weiterhin möglich. Sobald der Bereich des allgemeinen Interesses verlassen wird, gelten die Wettbewerbsregeln – was sich aber nicht nachteilig auf den Konsumenten dieser Dienstleistungen auswirken muss, sondern zu Qualitätsverbesserungen und sinkenden Preisen führen kann.

Zusammenfassend betrachtet stellt die europäische Integration über ihre wirtschaftspolitischen Regelungen zwar eine Herausforderung für das Europäische Sozialmodell dar, da sie einerseits "auf natürliche Art" Umverteilungseffekte verursacht und andererseits die Rahmenbedingungen für die bewussten, politisch gewollten Umverteilungsmaßnahmen verändert (Stabilitäts- und Wachstumspakt, Wettbewerbspolitik, etc.). Die Umverteilungseffekte sind dabei – aus supranationaler Sicht – teilweise positiv zu bewerten, wenn sie z.B. zu Gunsten der ärmeren Bevölkerung der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten ausfallen. Und insgesamt dürften sich die Auswirkungen in einem Rahmen bewegen, der keinen Anlass zu Befürchtungen bieten sollte, die europäische Integration gefährde das Europäische Sozialmodell.

In der Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik (incl. der sozialen Sicherung) sind die Kompetenzen der EU weit geringer als in der Wirtschaftspolitik. In der Regel beschränken sich ihre Möglichkeiten auf Informationsaustausch und fördernde Maßnahmen und Programme mit spezifisch europäischen, den Aktionsbereich der Mitgliedstaaten ergänzenden Komponenten. Lange Zeit beschränkte sich die EU dabei auf einzelne, konkrete Interventionen, die der Durchsetzung des Binnenmarktes dienten, z.B. bei der Richtlinie für den sozialen Schutz von Arbeitsmigranten. Seit Ende der 1990er Jahre und besonders im Kontext des auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit abzielenden Lissabon-Prozesses hat die EU mit dem Instrument der Methode der Offenen Koordinierung jedoch einen Hebel gefunden, mit dem sie auch in Bereichen, in denen sie kaum Kompetenzen hat, stärker auf die Politik Einfluss nehmen kann.

- In der Beschäftigungspolitik ist die Europäische Beschäftigungsstrategie seit 1997 ein methodologisches Labor der EU, in dem neue Ansätze von *policy learning* eingeübt werden. Für alle Mitgliedstaaten werden quantitative Ziele vereinbart, ergänzt durch (weitgehend unverbindliche) länderspezifische Empfehlungen. Offizielle Sanktionsmechanismen gibt es nicht, und angesichts der Vielfalt der institutionellen Voraussetzungen der Arbeitsmärkte ist es kaum möglich, die Umsetzung der Politik und ihren Erfolg vergleichend zu evaluieren. Damit sind aber auch die Möglichkeiten des *policy learning* begrenzt.

- Die Bildungspolitik wird von der EU in engem Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik verfolgt, sie ist Bestandteil der Europäischen Beschäftigungsstrategie, was sich auch in ihren Zielen widerspiegelt: Im Vordergrund steht, dass Bildung der Verbesserung des Arbeitskräfteangebotes dienen sollte. Ähnlich wie in der Beschäftigungspolitik werden quantitative Ziele formuliert, und über die Einbettung in die Europäische Beschäftigungsstrategie können auch Empfehlungen ausgesprochen werden.
- In den Bereichen von Sozialpolitik und sozialer Sicherung beschränkte sich der Einsatz der Offenen Methode der Koordinierung bislang auf den Rentenbereich und die Soziale Ausgrenzung, im Gesundheitsbereich und in der Altenpflege laufen sie gerade an. Im Vergleich zur Beschäftigungs- und auch zur Bildungspolitik sind die Verfahren noch einmal "aufgeweicht", auf quantitative Ziele und Empfehlungen wird verzichtet. Da die Ziele in den einzelnen Arbeitsbereichen aber teilweise Bezüge zu "harten" Politikfeldern mit EU-Kompetenzen haben – so steht z.B. die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme in klarem Bezug zum Staatshaushalt –, ist für die Zukunft nicht auszuschließen, dass, dem Beispiel der Integration der Bildungspolitik in die Beschäftigungsstrategie folgend, durch Einbeziehung der "weichen" Politikfelder in die Kernbereiche der EU-Politiken gewissermaßen durch die Hintertür eine "Verhärtung" auch in diesen Bereichen erfolgt.

Für den Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialbereich ist es schwieriger, zu zusammenfassenden Aussagen über die Bedeutung der europäischen Integration zu kommen, als im Wirtschaftsbereich. Angesichts der eingeschränkten Kompetenzen der EU ist offensichtlich, dass der Einfluss der EU-Politiken zunächst gering ist. Aber die ursprünglich auf den Wirtschaftsbereich konzentrierte europäische Integration hat stets dazu Anlass geboten, diejenigen Politikfelder, die in engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung stehen, auf ihre entsprechende "Eignung" zu überprüfen. Dies geschieht nun gewissermaßen unter Federführung der EU, unter Nutzung moderner – oder zumindest modischer – Methoden, die ursprünglich aus dem Unternehmensbereich stammen, und mit dem Ziel, alle Anstrengungen darauf auszurichten, die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, damit Europa bis zum Jahr 2010 zu einem dynamischeren, wissensbasierten Wirtschaftsraum aufgebaut wird.

Stellt ein solcher Ansatz eine Bedrohung des Europäischen Sozialmodells dar? Nicht unbedingt, denn, erinnern wir uns: Das Europäische Sozialmodell unterscheidet sich von anderen ja gerade dadurch, dass der

soziale Zusammenhalt nicht nur ein Ziel an sich ist, sondern auch Mittel zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung, welche ihrerseits die materielle Basis des Europäischen Sozialmodells sichern muss. Diese "Instrumentalisierung" ist zwar nicht die *raison d'être*, aber gewissermaßen die Lebensversicherung des Europäischen Sozialmodells. Sobald der soziale Zusammenhalt als ein lästiges Hindernis für die wirtschaftliche Dynamik interpretiert wird, als bloßer Kostenfaktor, wird auch das Europäische Sozialmodell selbst zur Diskussion gestellt. Insofern ist es für das Überleben des Europäischen Sozialmodells geradezu notwendig, dass es in den Dienst der Wettbewerbsfähigkeit gestellt wird. Nicht nur die Tatsache, dass der soziale Zusammenhalt eines der drei Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie darstellt und zentrales Thema eines der vier Prozesse der Methode der Offenen Koordinierung ist, sondern auch die Absicht, dass alle "weichen" Bereiche zukünftig gebündelt die "harten" Politikfelder ergänzen sollen, kann aus dieser Perspektive von Vorteil für die weitere Entwicklung des Europäischen Sozialmodells sein.

Dabei ist selbstverständlich nicht zu erwarten, dass sich die EU offensiv der Pflege des existierenden Modells annehmen wird. Das sich entwickelnde Paradigma beschreibt statt eines Wohlfahrtsstaates, der eine weitgehend passive Klientel versorgt, nun eine Wohlfahrtsgesellschaft, die auf aktiven Bürgerinnen und Bürgern aufbaut, welche vom Staat bei Bedarf aktiviert, in letzter Instanz aber stets auch alimentiert werden. Der gesellschaftlichen Teilhabe kann dies zu Gute kommen, was wiederum zur Stärkung des Europäischen Sozialmodells beitragen kann.

In jedem Falle wird das Europäische Sozialmodell der Zukunft im nationalen politischen und gesellschaftlichen Rahmen ausgestaltet; hier werden auf absehbare Zeit die wesentlichen Auseinandersetzungen ausgeglichen. Dafür sorgen schon die (nationalen) politischen Parteien: Nachdem die wichtigsten Kompetenzen der Wirtschaftspolitik bereits auf die europäische Ebene übertragen sind, werden sie sich die Kompetenzen für die übrigen Politikfelder, die für das Europäische Sozialmodell von Bedeutung sind, nicht nehmen lassen.