

Der neue Sozialraum Europa: Entwicklungstendenzen und Gestaltungsoptionen

Die Überwindung des Kalten Krieges hat Perspektiven für ein »Gemeinsames Haus Europa« eröffnet. Menschen und Meinungen sollten sich frei bewegen, wirtschaftliche Beziehungen galt es auszubauen. Zehn Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhanges zeigt sich, dass diese Entwicklung keineswegs widerspruchsfrei verläuft, dass zum einen zwar an gemeinsame Traditionen angeknüpft werden kann, dass sich daneben aber neue Konflikte aufbauen. Es zeichnet sich eine zunehmende Verschränkung zwischen den wirtschaftlichen und politischen Veränderungen in den osteuropäischen Transformationsstaaten und in den Staaten ab, die derzeit die Europäische Union bilden. Keineswegs monokausal und linear, aber zunehmend stärker werden die Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilen dieses noch lose miteinander verbundenen Sozialraums Europas wechselseitig direkt und indirekt beeinflusst, zeichnen sich Formen einer engeren Kooperation, aber auch der erneuten Abgrenzung ab.

Wir erleben derzeit zwei teils konträr zueinander verlaufende, teils komplementär zueinander stehende Prozesse in der Ökonomie und in der Politik. So entstehen immer größere Wirtschaftsräume und internationale Kooperationsformen. Der internationale Wettbewerb um Waren und Dienstleistungen, aber auch um Arbeitsplätze wird forciert. Dies mag neue Wachstumsimpulse setzen, verschärft aber zugleich die Asymmetrien bestehender wirtschaftlicher und sozialer Strukturen – national, europa- und weltweit. Einerseits suchen unterschiedliche »Modernisierungspolitiken« der einzelnen Länder bzw. Wirtschaftsregionen (insbesondere Wirtschafts-, Forschungs-, Technologie- und Bildungspolitik) Wettbewerbsvorteile durchzusetzen. Andererseits drohen Teilregionen, aber auch einzelne Branchen und Unternehmensgruppen innerhalb dieser Wirtschaftsgrößenräume von der Gesamtentwicklung abgekoppelt zu werden. (Vgl. Dieter Eißel 1994: 49) Dies betrifft

im Wesentlichen ländliche, teilweise auch altindustrielle Gebiete. Anderen Regionen, die zuvor schon besondere wirtschaftliche Probleme hatten, gelingt es nicht, gleichsam nachholend ihren Entwicklungsrückstand auszugleichen. Gleichzeitig schlägt sich die soziale Segregation auch innerhalb prosperierender Regionen und Kommunen nieder.

Der ehemalige Ostblock wird in die weltweiten Austauschprozesse eingegliedert, ohne deren westlich geprägte Gesetzmäßigkeiten bislang im praktischen und im Wirtschaftsleben erfahren zu haben. Die Öffnung der Grenzen für Menschen und Kapital verbindet nun diesen osteuropäischen Sozialraum mit dem Westeuropas. Angesichts seiner ökonomischen Stärke erzwingt der Westen vom Osten eine Adaptation an die von ihm vorgeprägten Rahmenbedingungen, zugleich aber hat der mittel- und osteuropäische Sozialraum ein derartiges Gewicht, dass bei Schwierigkeiten oder gar einem Scheitern dieses Anpassungsprozesses gravierende Auswirkungen auf den westeuropäischen ausgehen.

Bezogen auf Europa laufen zwei Prozesse parallel, die zugleich eng ineinander greifen: der Prozess der westeuropäischen Integration und der der osteuropäischen Umstrukturierung in Richtung marktwirtschaftlicher Strukturen bei gleichzeitiger Adaptation an westliche Wirtschaftsbedingungen. In beiden Prozessen geht es vorrangig um die Stärkung von Marktkräften und die Förderung derjenigen, die den Strukturwandel am besten gestalten können (Benz, Boeckh, Huster 2000). Die EU ist eines der wirtschaftlich dominierenden Zentren dieser Erde, doch hat sie bislang keine überzeugenden Umsetzungsstrategien einer nachholenden wirtschaftlichen Entwicklung im Zentrum-Peripherie-Gefüge, zumindest keine, die unter Bedingungen des freien Handels von den wirtschaftlich Starken ausgingen. Es stellt sich folglich die Frage, ob und wie eine derartige Angleichung der Wirtschaftskraft in Mittel- und Ost-

europa an die Westeuropas erfolgen kann und soll bzw. was daraus für den Sozialraum Europa folgt, wenn dieses nicht geschieht.

Im Nachfolgenden soll das Ineinandergreifen sozialer Strukturen und Prozesse in diesem Sozialraum Europa an drei zentralen Bereichen empirisch-analytisch nachgezeichnet werden,

- ▶ der wirtschaftlichen Verflechtung zwischen Ost- und Westeuropa,
- ▶ den direkten sozialen Bewegungen, im wesentlichen Migration,
- ▶ den weniger wahrnehmbaren, gleichwohl besonders folgenreichen indirekten sozialen Veränderungen.

Angesichts des zu spannenden Bogens durch unterschiedliche Politikfelder kann manches nur thesenartig umrissen werden. Im Anschluss daran wird gefragt, ob nicht die Politik der Europäischen Kommission unter Jacques Delors wieder aufgegriffen werden sollte, nämlich die Herausbildung von sozialen Mindeststandards in der EU als ein Instrument auch der Bewältigung sozialer Konfliktlagen im gesamteuropäischen Sozialraum. Abschließend wird es um eine kritische Würdigung der derzeitigen Politik einer bloßen Osterweiterung der Europäischen Union unter dem expliziten Verzicht auf eine Gestaltung der daraus resultierenden sozialen Folgeprobleme gehen.

Globalisierung und Europäisierung: Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Ost und West

Die UN bezifferte 1998 das Handelsvolumen zwischen den westlichen Industrieländern und den östlichen Transformationsstaaten auf ungefähr 250 Milliarden US-Dollar. Das war noch nicht einmal ein Zehntel des Volumens, das allein innerhalb der westlichen Industrieländer bewegt wird. Die osteuropäischen Reformstaaten nehmen, wie weite andere Teile dieser Welt auch, im internationalen Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr eher eine Nebenrolle ein, abhängig im Wesentlichen davon, wie weit sie über wichtige komplementäre Ressourcen für die drei wirtschaftlichen Machtzentren verfügen. Dies sind im wesentlichen Rohstoffe, Energie und ggf. Lagerplätze für umweltunverträgliche Endprodukte.

Während nun allerdings die Handelsströme Nordamerikas und im ostasiatischen Raum ver-

stärkt auf den Außenhandel gerichtet sind, weicht die westeuropäische Wirtschaftszone hier in besonderer Weise ab: Handel der westeuropäischen Staaten, insbesondere der in der Europäischen Union zusammengeschlossenen, bedeutet zunächst und vor allen Dingen: Handel zwischen diesen Staaten selbst. Diesem binneneuropäischen Handel ordnen sich Austauschprozesse im Wesentlichen nach Nordamerika und in den ostasiatischen Raum zu. Allerdings haben die mittel- und osteuropäischen Länder erheblich an Bedeutung für den deutschen Außenhandel gewonnen, denn das Volumen der in diesen Wirtschaftsraum exportierten Güter übersteigt seit 1998 sogar das des Handels mit Ostasien.

Innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) verschieben sich, nachdem der Versuch einer schrittweisen Wirtschaftsintegration nach europäischem Vorbild zunächst an institutionellen und (währungs-) politischen Problemen gescheitert ist, die Handelsproportionen deutlich. Der Intra-GUS-Handel reduzierte sich im Laufe der 1990er Jahre um fast ein Drittel. Gleichwohl bleibt die Russische Föderation innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten – vor allem durch Energielieferungen – insgesamt der gewichtigste Außenhandelspartner. Gleichzeitig jedoch suchen die Nachfolgestaaten mit unterschiedlicher Intensität und Erfolg nach Möglichkeiten zur Stärkung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten mit Westeuropa, denn auch die Außenhandelsintensität zwischen der Europäischen Union und etwa der Ukraine, Weißrussland oder Kasachstan zeigt eine steigende Tendenz.

Die ostmitteleuropäischen Länder sowie Bulgarien und Rumänien lösten sich zunächst sehr abrupt aus dem gemeinsamen Wirtschaftsraum mit der ehemaligen UdSSR heraus. Seit Mitte der 1990er Jahre leben die Handelsbeziehungen der Russischen Föderation mit diesen Staaten jedoch wieder auf.

Die Ablösung aus dem alten Wirtschaftssystem ist für die Staaten Ostmitteleuropas mit einer neuen Abhängigkeit gegenüber den Handelspartnern innerhalb der Europäischen Union verbunden. Sowohl die Importe aus der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als auch die Exporte in diesen Raum haben eine bedeutende Ausweitung erfahren. Es ist in der Zwischenzeit ein Verflechtungsgrad im Außenhandel mit der Europäischen

Union erreicht, wie er für den Warenaustausch der Unionseuropäer untereinander charakteristisch ist. Damit finden diese Staaten im ökonomischen Verhältnis die »Rückkehr zu den gesamteuropäischen arbeitsteiligen Strukturen der Vorkriegszeit« (Lageman 1998: 17). Demgegenüber fällt die Handelsverflechtung der Europäischen Union mit Russland als neuem/altem Gravitationszentrum der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten deutlich ab.

Das östliche Europa zerfällt so zunehmend in zwei separate Wirtschaftsbereiche. Während die westlichen Nachbarstaaten der GUS sich durch ihre Aufnahmebemühungen im Schulterchluss mit der Europäischen Union dem westeuropäischen Wirtschaftsraum zuordnen und durch Lockerungen von Einfuhrbeschränkungen auch bereits stark in den Intra-EU-Handel eingebunden werden, müssen sich innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten teils alte Strukturen wiederherstellen bzw. neue analog aufbauen, um in der gewollten Abgrenzung zum europäischen Wirtschaftsraum eine gemeinsame Handelszone zu begründen.

Bezogen auf alle Staaten in Osteuropa ergibt sich damit ein fast grenzenloser Bedarf an Kooperationen und finanziellen Transferleistungen, doch differieren die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen so stark, dass diese Länder sowie einzelne Regionen und Städte in höchst unterschiedlicher Weise für ausländische Investitionen von Interesse sind. Dabei sind die unternehmerischen Investitionsvorhaben in erster Linie strategische Zielorientierungen und weniger kurzfristige Standortentscheidungen, denn der Zufluss ausländischen Kapitals nach Osteuropa ist im Wesentlichen durch zukünftige Absatzerwartungen bestimmt und dient damit vorrangig der Markterschließung und -nähe und weniger dem Erzielen von Skalenerträgen durch günstigere Entlohnungsbedingungen. Dadurch können insbesondere die jetzt schon bevorteilten Regionen mit weiterem Engagement rechnen. Die Konzentration der Investitionen auf ausgesuchte Ziele in Ostmitteleuropa sowie einige Rohstoffzentren in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und die wenigen dortigen städtischen Ballungszentren lassen also zukünftig erhebliche regionale Entwicklungsdisparitäten erwarten. Die unsicheren politischen, institutionellen und fiskalischen Bedingungen in den GUS-Staaten und die zuneh-

mende Integration Ostmitteleuropas in den Wirtschaftsraum der Europäischen Union werden diese Spaltungen noch vertiefen und eine zunehmende Marginalisierung sowie Abkopplung von ganzen Regionen und rückständigen Nachfolgestaaten der UdSSR sowie innerhalb der geförderten Zielländer nach sich ziehen. Rumäniens Staatspräsident Constantinescu sieht in diesen Entwicklungen die Konturen einer neuen Teilung Europas heraufziehen:

»Der Eiserne Vorhang wurde jetzt durch einen Vorhang aus Samt ersetzt. Der Vorhang wurde etwas ostwärts verschoben, (...). Und wir haben jetzt mehrere Vorhänge. Einen zwischen Westeuropa und den bevorzugten Kindern Ungarn, Polen und Tschechien. Der nächste Vorhang wird zwischen diesen Musterschülern und den Ländern Südosteuropas aufgezogen. Und dann haben wir noch den Vorhang, der uns von der Ukraine und Russland trennt. Wir reden über die europäische Integration und richten gleichzeitig neue Grenzen ein.«

Die ostmitteleuropäischen Länder sind offenbar nicht in der Lage, ihre zwischenstaatlichen Konkurrenzen in einer einheitlichen Position gegenüber der Europäischen Union zusammenzuführen. Sie richten sich fast ausschließlich auf einen individuellen Beitritt aus und vernachlässigen dabei völlig die Perspektive des Aufbaus eines eigenständigen Wirtschaftsraumes. Eine Strategie, die, so verständlich sie aus dem jeweiligen nationalen Partialinteresse heraus sein mag, durch den Wettbewerb der Städte und Regionen um Investoren und Transferleistungen zur Wiedergeburt von »Regionalismus und Ethnizität« führen kann (Meusburger 1996: 196).

Mit diesen Entwicklungen wird aber das Bild eines europäischen Wirtschafts- und Sozialraumes noch unschärfer. Unübersehbar dominiert zwar in Ostmitteleuropa das handlungsleitende Bild eines westeuropäischen Wegs zum Wohlstand über Marktwirtschaft und staatliche soziale Absicherung. Dies wird verbunden mit der Hoffnung, über den Zugang zur Europäischen Union notwendige Finanzhilfen für die Modernisierung der veralteten Produktionstechnologien, für Defizite im Infrastrukturbereich und zum Aufbau eines modernen Dienstleistungssektors zu erhalten. Integration in die westeuropäischen Strukturen meint deshalb aus ostmitteleuropäischer Sicht

in erster Linie nachholende Entwicklung und Lösung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses mit westlichem Know-how und finanzieller Unterstützung. Ein Aufholprozess, der allerdings, selbst bei vorsichtiger Schätzung, Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird. Denn einerseits hat die Europäische Union noch nie in ihrer Geschichte Staaten aufgenommen, die in ihrer wirtschaftlichen Potenz derart vom Gemeinschaftsdurchschnitt nach unten abgewichen sind. Und andererseits hat gegenüber den Zeiten der Süderweiterungen die innergemeinschaftliche Regulierungsdichte weiter zugenommen, so dass heute die ordnungspolitische Messlatte für neue Kandidaten wesentlich höher liegt.

Migration in Europa

Es war das erklärte Ziel der Akte von Helsinki (1975), mit der Achtung der Menschenrechte die freie Bewegung der Menschen in Europa zu garantieren. Zugleich einigten sich die west- und osteuropäischen Staaten auf eine Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, Wissenschaft und Technik. Das Abkommen von Helsinki, in allen west- und osteuropäischen Staaten publiziert, hat eine erhebliche Bedeutung für den späteren Transformationsprozess in Ost- und Mitteleuropa gewonnen. Von daher können die nunmehr eingetretenen sozialen Folgewirkungen vielleicht in ihrer Dimension und in ihrem Zeitablauf, nicht aber vom Grundsatz her überraschen.

Migrationspotenziale

In Osteuropa lebten zu Beginn der Umbruchphase im Übergang zu den 1990er Jahren ca. 110 Millionen Menschen als Minderheiten in ihren Ländern: z. B. zwei Millionen Ungarn in Rumänien, 600.000 Ungarn in der Slowakei, drei Millionen Rumänen in der Ukraine und Moldawien, eine Million Türken in Bulgarien. Etwa zwei Millionen Bürgerinnen und Bürger deutscher Herkunft lebten damals auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Mit dem Zerfall der Sowjetunion sind viele Russen in GUS-Staaten außerhalb der Russischen Föderation zu »Ausländern« geworden. Es hat seitdem eine erhebliche Wanderungsbewe-

gung im östlichen Europa eingesetzt, einmal als Binnenmigration in den neu gebildeten Staaten, dann aber auch grenzüberschreitend.

Vorstellungen, aus Osteuropa werde sich in absehbarer Zeit eine grenzenlose Flut von Migrantinnen und Migranten nach Westeuropa auf den Weg machen, sind ebenso falsch wie Beschwichtigungen, dieses alles sei nur ein vorübergehendes Phänomen ohne mittelfristige Folgewirkungen für Westeuropa. Tatsächlich setzt eine Migration in die Ost-West-Richtung ein, deren Höhepunkt bislang noch nicht erreicht scheint und deren Intensität derzeit nicht abschließend gewürdigt werden kann. Es dominieren kürzere oder längere Phasen der Migration in die jeweiligen westlichen Nachbarstaaten. Bei den bislang bestehenden nationalen rechtlichen Grundlagen für die Migration ist ein unkontrollierter Zuzug zwar ausgeschlossen. Gleichwohl setzen nationale Grenzsetzungen immer auch Fantasien frei für deren Umgehung. Inzwischen gibt es alleine in Deutschland schätzungsweise ca. eine Million Menschen aus Osteuropa, die sich legal (Touristenvisum) oder illegal in Deutschland aufhalten und versuchen, sich mit Gelegenheitsarbeiten in ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen »über Wasser« zu halten.

Diese Migrationsbewegungen aus Osteuropa sind nicht loszulösen von der Gesamtentwicklung im Sozialraum Europa in Vergangenheit und Gegenwart. Wie die Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien und anderenorts nur überdeutlich zeigen, spiegeln die dort anzutreffenden Siedlungsgebiete unterschiedlicher Ethnien jahrhundertelange europäische Geschichte wider!

Der Fall des Eisernen Vorhangs hat an den Grenzen Ostmitteleuropas die Landverbindung zwischen den asiatischen Bürgerkriegsregionen und Notgebieten in aller Welt mit Westeuropa geöffnet, so dass die Zahl derjenigen zunimmt, die die Westanrainer der EU als Transferländer für eine legale, meist aber illegale Einreise nach Westeuropa nutzen. Dieses hat dazu geführt, dass seit Beginn der 1990er Jahre zahlreiche Asylbewerber aus aller Welt in Westeuropa, vor allem aber in Deutschland Zuflucht vor politischer, sozialer und wirtschaftlicher Verfolgung suchten. Vorstellungen von einer »Immigranten-Schwemme« führten rasch dazu, diesen Zuzug zu erschweren, auch unter Inkaufnahme einer Reduktion von Grund- und Freiheitsrechten. (Hutter u. a. 1999).

Des Weiteren ist auf die besondere Situation in den nordafrikanischen Staaten des Maghreb zu verweisen, wo es als Folge der wirtschaftlichen Unterentwicklung Arbeitslosenquoten von ca. 30–40 Prozent gibt. Die soziale Lage wird noch durch die bedrohlich zunehmende Wasserknappheit verschärft. Die in Algerien deutlich gewordenen Auseinandersetzungen zwischen islamischen Fundamentalisten und auf westliche Normen ausgerichteten Bevölkerungsteilen, insbesondere solchen mit höherer Bildung, können nicht länger als algerische Angelegenheit abgetan werden. Auch in anderen Bereichen Nordafrikas und des Nahen Osten gibt es ähnliche soziale und politische Konflikte, u. a. mit dem Ergebnis, dass in diesen Regionen ein Wanderungspotenzial entsteht, das zunächst zwar mehr Südeuropa betreffen, mittelfristig aber direkt oder indirekt auch Auswirkungen auf Mitteleuropa haben wird.

Dabei bestehen unterschiedliche Zuwanderungsprofile in den Staaten der Europäischen Union: Die südlichen Staaten – lange Zeit Emigrationsländer – sind de facto Einwanderungsstaaten geworden, die rückkehrwillige Landsleute aus den ehemaligen Anwerbestaaten aufnehmen und die eine erhebliche Anziehungskraft auf Zuzügler aus Ländern der Dritten Welt, vor allem aus Nordafrika haben. Eine Illegalisierung erfolgt meist als Folge abgelaufener Fristen und als Folge der nunmehr restriktiveren Politik der nördlichen EU-Staaten. Zugleich sind Teile dieser südlichen Länder immer attraktiver für Wohlstandsmigranten aus dem Norden Europas geworden. In den nördlichen Staaten überwiegt die legale Arbeitsmigration und die legale Asylummigration, daneben hat aber auch der illegale Zuzug insbesondere aus Osteuropa wieder zugenommen. Nicht zuletzt als Folge der Abwanderung vor allem ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien fällt der Fortzug etwa aus Deutschland größer aus als der Zuzug.

In jedem Falle aber nehmen die Migrationspotenziale *weltweit* zu: »Erstmals in der Menschheitsgeschichte ist die gesamte Weltbevölkerung in ein gemeinsames Migrationssystem eingebunden.« (Santel 1995: 14) Als Festung alleine wird sich Europa dagegen nicht wehren können. Zumindest ist das Ende der Teilung Europas aus der Perspektive von Migrantinnen und Migranten eingeleitet. Die Zahl mittels einer effizienten Neuauflage der

»Mauer« – nämlich moderner Elektronik – beim Betreten etwa deutschen oder österreichischen Territoriums gefasster Menschen nimmt zu – Ausdruck verbesserter Fahndungsmethoden oder Ausdruck eines zunehmenden Migrationsdrucks? Tatsächlich korrumpieren Schlepperbanden die keineswegs zielstrebig arbeitende Justiz und Polizei nicht nur in osteuropäischen Ländern, um mit Migrationswilligen aus aller Welt Geschäfte zu machen. Meist verlieren die Menschen, von der Polizei im Zielland gestellt, während dieser Prozeduren ihr letztes Hab und Gut und werden in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt. Nicht Migrationspotenziale sind folglich das Problem, sondern eine Politik der Nichtgestaltung in diesem »space of flows«.

Arbeitsmarkt in Bewegung

Die vier Freiheiten innerhalb der Europäischen Union betreffen u. a. das Recht, sich überall in der EU einen Arbeitsplatz zu beschaffen. De facto ist bislang eine große Migration von Arbeitskräften innerhalb der Union ausgeblieben, wenngleich auch eine Zahl von ca. zwei Millionen Personen keineswegs eine Quantité néglégeable darstellt. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um eine grenzüberschreitende Migration. Sprachliche und kulturelle Unterschiede verhindern hier bislang eine Mobilität, wie sie beispielsweise in dem großen Wirtschaftsraum USA anzutreffen sind (Tassinopoulos u.a. 1998). Gleichwohl zeigen sich neue Trends. So drängen vermehrt ausländische Anbieter von Dienstleistungen auf benachbarte Teilmärkte, damit aber auch nationales Personal in einen ausländischen Staat. Umgekehrt nimmt die Bereitschaft zur Remigration zu, teils als Folge von Arbeitslosigkeit, teils mit Blick auf eine mögliche Wiederaufnahme von Arbeit in einem EU-(Aus-) Land. Hinzu kommt die Möglichkeit des Exports von Sozialleistungen, so dass etwa Rentenanwartschaften in ein anderes Land mitgenommen werden können. Insgesamt wächst gerade bei jüngeren Personen aus den EU-Ländern die Bereitschaft, zumindest Teile des Erwerbslebens in einem anderen Land der EU zu verbringen. Die Programme der Europäischen Kommission zur Förderung der Mobilität von Schülern, Studierenden und Auszubildenden, verbunden mit Fremdsprachenkenntnissen, zeigen hier bereits Wirkung.

Der legale Zuzug aus Osteuropa hat eine deutliche Wirkung auf den Arbeitsmarkt: Das hohe Arbeitslosigkeitsniveau etwa in Deutschland ist auch dem Zuzug dieses Personenkreises geschuldet, wobei für die einzelnen Alterssegmente unterschiedliche Bedingungen bestehen. Während anpassungsfähige Personen im mittleren Lebensalter und mit guten Qualifikationen eher bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, sind ältere Arbeitnehmer fast chancenlos und gelingt es jüngeren Personen nur schwer, in den Ausbildungsbereich hinein zu kommen. Mangelnde deutsche Sprachkompetenz führt zu Ghettobildung und sozialer Ausgrenzung keineswegs bloß auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Pfeiffer, Wetzels 1999).

Daneben weitet die Zulassung osteuropäischer Unternehmungen im Bauhauptgewerbe und die legale Anwerbung von Personen aus ostmitteleuropäischen Staaten etwa bei der Ernte in der Landwirtschaft das Arbeitskräftereservoir in Mittel- und Westeuropa aus. Unter dem Vorwand, deutsche oder Arbeitslose anderer westeuropäischer Nationalität seien nicht mehr bereit, zu den Bedingungen etwa bei der Spargelernte zu arbeiten, die die Spargelanbauer anzubieten in der Lage sind, werden so willige und billige Arbeitskräfte legal ins Land geholt. Verkannt wird dabei, dass diese Entlohnungsbedingungen häufig die Folge von Billigimporten aus Osteuropa wie auch aus anderen Niedriglohnländern sind, das heißt, dass soziale Entlohnungsbedingungen etwa des Ostens mit der Öffnung der Märkte in Gestalt schlecht bezahlter Arbeitsplätze nach Westeuropa »wandern«.

Der Arbeitsmarkt in Westeuropa wird darüber hinaus zunehmend durch illegal hier Beschäftigte mitbestimmt. Dies ist nur möglich, weil westeuropäische Unternehmungen und private Haushalte Arbeit unter Umgehung ausländerpolizeilicher und steuer- sowie sozialversicherungsrechtlicher Bedingungen anbieten. Gleichwohl ergeben sich hieraus »Möglichkeiten« für Personen, die aus Gründen des Überlebens ihrer Familien in mittelost- und osteuropäischen Staaten unter fast jeden Bedingungen Arbeit, Unterkunft und Verpflegung akzeptieren und nicht nur im Krankheitsfall auf sozialen Schutz verzichten müssen. Inzwischen leben beachtliche Teile ganzer Wirtschaftsbereiche wie etwa die Landwirtschaft, der Weinbau, der Gemüseanbau und das Gaststättengewerbe von der Möglichkeit, illegal Personen

aus Mittelost- und Osteuropa zu beschäftigen. Von diesem illegalen Zuzug sind insbesondere Deutschland und Österreich als unmittelbare Anrainerstaaten betroffen. In ähnlicher Weise drängen die afrikanischen Migranten auf den illegalen Arbeitsmarkt in Südeuropa.

Veränderung der Arbeits- und Lebensbedingungen im Sozialraum Europa

Die direkten sozialen Bewegungen im Sozialraum Europa sind im Regelfall sichtbar und Gegenstand des öffentlichen, mitunter heftigen und mit nationalistischen Tönen geführten Streits: Sollen ausländische Arbeitskräfte ausgewiesen werden? Soll es einen geordneten Zuzug von Ausländern geben, um solchermaßen die demographisch älter werdenden Gesellschaften Westeuropas zu entlasten und den Generationenvertrag wieder tragfähig zu machen? Bedarf es der gezielten Anwerbung von Fachkräften? Weniger deutlich werden allerdings die indirekten Folgen, die sich aus den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen innerhalb eines sich neu formierenden Sozialraumes Europa ergeben.

Bündnisse für Arbeit: Löhne, Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen

Die Herstellung des westeuropäischen Binnenmarktes und die Einführung des EURO als gemeinsamer Währung haben Auswirkungen auf alle arbeitsplatzbezogenen Strukturelemente. Mit dem Wegfall der klassischen Ausgleichsmechanismen, wie sie bei nationalstaatlicher Außenhandelspolitik üblich und möglich sind, also etwa Zölle und Veränderungen der Währungsparitäten, gibt es als »Kurskorrektur« nationaler Anbieter auf europäisch ausgerichteten Teilmärkten nur die Chance, einmal über steigende Produktivität, zum Zweiten über die Abwälzung sozialer und ökologischer Folgekosten und schließlich direkt durch Einsparungen bei Lohn- und Lohnnebenkosten tatsächliche oder vorgebliche Wettbewerbsnachteile auszugleichen bzw. entsprechende Vorteile zu erreichen. In einer Vielzahl von Vereinbarungen und Gesetzen haben sich alle Länder der Europäischen Union in den letzten Jahren hierbei zu übertreffen gesucht und jenen Kritikern facet-

tenreiches Anschauungsmaterial für die These an die Hand gegeben, dass die Einführung der Europäischen Währungsunion »die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer (...) zum Spielball internationaler Wettbewerbskämpfe« habe werden lassen (Gollbach, Schulten 1999: 457).

- ▶ So haben beispielsweise bereits 1982 die Tarifparteien in den Niederlanden eine moderate Tarifpolitik mit dem Ziel vereinbart, Lohnzuwächse unter denen der starken Konkurrenz zu halten (Vertrag von Wassenaar). Als die Gewerkschaften, unter Druck ihrer Basis stehend, sich weigerten, diese Politik der Lohnzurückhaltung fortzusetzen, drohte die damalige Regierung 1993 mit einem gesetzlich verfügten Lohnstopp und erreichte eine Fortsetzung restriktiver Lohnabkommen.
- ▶ In Belgien wurde 1989 per Gesetz die Wettbewerbsfähigkeit der belgischen Wirtschaft zum zentralen politischen Ziel erklärt, wobei die gesamte Verteilungspolitik an die Entwicklung in den drei wichtigsten Wettbewerbsländern auf dem europäischen Markt – Deutschland, Frankreich und die Niederlande – gebunden wird. Dieses hat dann wieder Rückwirkungen auf die Lohnrunden in den genannten Ländern mit der Konsequenz einer strukturell deflationär wirkenden Verteilungspolitik in allen beteiligten Ländern.
- ▶ In einigen Ländern gibt es entweder gesetzlich festgelegte Lohnleitlinien (Dänemark) oder ein Abkommen zwischen Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften über eine Lohnzurückhaltung (Finnland). U. a. in Finnland werden die Einstiegsgehälter für Jugendliche in Ausbildung oder ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung gekürzt.
- ▶ In Italien wurde 1992 die sog. »scala mobile«, die traditionelle Lohnindexierung, abgeschafft und durch eine abgestimmte Lohnkosten- und Einkommenspolitik ersetzt, die auf der Grundlage von Wirtschafts- und Beschäftigungsdaten, der Inflationsrate, der Wechselkursentwicklung, der Budgetsanierung und Beachtung ausreichender öffentlicher Investitionen erfolgen soll. Jeweils nach Abschluss einer Tarifrunde bzw. einer Phase der »Verbesserung« der jeweiligen Wettbewerbsfähigkeit entstehen neue Forderungen, wie auch in Zukunft durch maßvolle Tarifabschlüsse der erreichte Stand nicht gefährdet und ggf. ver-

bessert werden kann. Gilt dieses generell, so haben sich gerade zwischen Staaten, die besonders eng mit anderen kooperieren bzw. Handel treiben, indirekte Abstimmungsrituale ergeben. Bei insgesamt feststellbarem zunehmendem Wohlstand auch in diesen Ländern kommt es dabei zu einer größeren Lohnspreizung – nach unten, aber auch nach oben – und damit zu einer zunehmenden sozialen Polarisierung. Insgesamt gewinnen dezentrale Tarifverhandlungen auf der Grundlage von allgemeinen Vorgaben zur allgemeinen Lohnentwicklung an Bedeutung.

In der Tarifpolitik wird darüber hinaus die Veränderung der »industrielle[n] Beziehungen im transnationalen Produktionsverbund« sichtbar, an die Stelle des bisherigen Systems tritt eine »Amorphie im normierten Verhandlungssystem«: »Internationalisierungsstrategien entziehen so den nationalen Regelungen den Boden und untergraben historisch geformte Standards.« (Schmierl 1998: 549). »Basisselbstverständlichkeiten« wie die Zugehörigkeit zu Wirtschaftsverbänden, betriebliche Identitäten etc. brechen weg. Es verschwindet das konkrete Gegenüber als Folge einer starken Ausdifferenzierung des Managements einschließlich häufiger Rotationen. Die Betriebsgrenze »verflüssigt« sich, die Erpressbarkeit der einzelnen Produktionsstätten steigt. Das Lohnkostenargument dient dazu, nationale tarifliche, arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Standards zu schleifen. Dabei kann die Einbeziehung von Betriebsräten durchaus ambivalente Folgen für die Arbeitnehmer und die Machtstellung der Interessenvertretung der Arbeitnehmer haben, so insbesondere bei restriktiven produktions- und tarifpolitischen Entscheidungen auf Betriebsebene.

Die Lohnpolitik wird zumindest in den Grenzgebieten zu Mittelosteuropa darüber hinaus durch das unmittelbar erfahrbare Lohngefälle zwischen Ost und West mitbestimmt: Tarifvertraglich ausgehandelte Löhne geraten auf westlicher Seite unter Druck und werden teilweise schlicht nicht bezahlt, regionale Tarifverträge suchen dem Rechnung zu tragen, ohne dass dadurch bislang der negative Trend gestoppt werden konnte. Über den Waren- und Dienstleistungsverkehr aus diesen Wirtschaftsgebieten heraus hat diese lohnpolitische Entwicklung mittelbare Auswirkungen auch auf die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in anderen Gebieten der Europäischen Union.

Die angeführten Bündnisse für Arbeit zielen keineswegs bloß auf die Entlohnung. Schwächere Anbieter innerhalb der Europäischen Union und darüber hinaus auf dem Weltmarkt schlagen Einschnitte vor, stärkere schließen auf unter der Vorgabe, zu weit reichende arbeitsrechtliche Schutzrechte und Sozialstandards behinderten die nationale Wettbewerbsfähigkeit. Es wird eine »Liberalisierung« des Arbeitsmarktes gefordert, die insbesondere darin besteht, Schutzrechte aufzuweichen und Arbeitszeitmuster zu flexibilisieren.

Jedes Land innerhalb der Europäischen Union hat hier teils Vorreiterfunktion, teils anderen nachfolgend seinen »Beitrag« zur Verbesserung des jeweiligen Wirtschaftsstandorts geleistet. Dabei variieren die Anknüpfungspunkte je nach nationalen Prioritätensetzungen. Im Kern geht es aber direkt oder indirekt um eine Absenkung der Arbeitskosten. Insgesamt kommt es zu einer »neue[n] Form des nationalen »Angebotskorporatismus«« (Bispinck, Schulten 1999: 183). Die Maßnahmen werden, neoliberalen Ideologemen folgend, als unabdingbar für die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen bezeichnet, überzeugende empirische Belege allerdings nicht nachgereicht. Tatsächlich verharrte die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in der EU in den 1990er Jahren bei über zehn Prozent, nahm das Ausmaß geringfügiger Beschäftigung zu und mutierte Normalarbeitsverhältnisse in prekäre Arbeitsverhältnisse sowie Scheinselbstständigkeit.

Steuerentlastungen und Verlagerung der Steuereinkommen

Das Vertragswerk von Maastricht verzichtet ausdrücklich auf eine Angleichung des Steuerrechts innerhalb der EU. Folglich suchen nun alle Staaten in Eigenregie, Steuern dort einzusparen, wo diese die nationale Wettbewerbsfähigkeit in Frage stellen bzw. in Frage zu stellen vorgeben, dafür Steuern dort einzutreiben, wo diese eher wettbewerbsneutral sind. Unisono werden in den Staaten der Gemeinschaft – auch in denen, die bislang keine »Bündnisse für Arbeit« abgeschlossen haben – die Unternehmenssteuern und Steuern auf höhere Einkommen abgesenkt. Dieses geschieht in unterschiedlicher Intensität parallel zu Entlastungen der Unternehmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen. Umgekehrt steigen Verbrauchssteuern

und damit solche auf den Umsatz. Im Ergebnis werden die Endverbraucher stärker herangezogen, während die Unternehmen und Selbständigen entlastet werden, ohne dass diesen der Nachweis innovatorischen unternehmerischen Verhaltens abverlangt würde. Mitunter werden auch Geringverdienende mit dem Ziel steuerlich entlastet, die Arbeitsaufnahme zu schlecht bezahlten Konditionen im Vergleich zum Bezug von Lohnersatzleistungen attraktiver zu gestalten.

Zugleich zeichnen sich erste indirekte Auswirkungen der osteuropäischen Steuerpraxis auf Westeuropa ab. Polen etwa wies in den vergangenen Jahren zahlreiche »Sonderwirtschaftszonen« aus, in denen neu angesiedelte Unternehmen in den ersten zehn Jahren zumeist vollkommen von Abgaben befreit wurden (werden) und in den folgenden zehn Jahren nur die Hälfte der allgemeinen Sätze zu entrichten brauchen. Die Europäische Kommission hat Polen offiziell aufgefordert, diese Steuer- und Abgabenpraxis spätestens bis zum Beitritt zur EU einzustellen und die Sonderwirtschaftszonen aufzulösen. Wie immer dieses letztlich entschieden werden mag, insgesamt lässt sich der in den westlichen Ländern allgemeine Trend zur Senkung der Sätze der Einkommens- und Körperschaftssteuer auch in Osteuropa verfolgen. Damit aber verstärken die Beitrittskandidaten die angebotsorientierte Steuerpolitik, während mit ihnen zugleich neue Probleme sozialer Integration und daran gekoppelter Finanztransfers auf die Union zukommen werden. Das klassische Dilemma des »Steuerstaates« dürfte so eine erhebliche Zuspitzung erfahren.

Sozialpolitischer Rückzug

Insbesondere die vormalig regierenden Konservativen in Großbritannien und Deutschland haben bei den Verhandlungen von Maastricht der Europäischen Union größere Kompetenzen im Bereich des Sozialen verweigert. Versuche der Kommission unter ihrem Vorsitzenden Jacques Delors (1985–1995), die Kompetenzen »unter der Hand« zu erweitern, sind in der Ära seines Nachfolgers Jacques Santer (1995–1999) wieder zurückgenommen worden. Sozialpolitik der EU beschränkt sich folglich auf die Ausgestaltung der Bedingungen für Wanderarbeiter innerhalb der

Gemeinschaft, hat also einen Beitrag zur Herstellung der Mobilität von Arbeitskräften zu leisten. Insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg wacht darüber, dass nationales Sozialrecht nicht zu einem Hemmschuh für die Beweglichkeit von Arbeitskräften werden kann. Nationale Politik wendet nun einen beachtlichen Scharfsinn auf, wie man gewünschte nationale Entwicklungen so fassen kann, dass diese möglich, aber nicht durch unionsweite Inanspruchnahme unfinanzierbar werden.

Komplementär zu dieser Entwicklung suchen nationale Sozialstaaten nach Wegen, die wettbewerbsbedingt geringeren Zuwachsraten bei Löhnen und Lohnnebenkosten, also die geringeren Einnahmen mit den vermehrten Ausgabenanforderungen dadurch in Einklang zu bringen, dass nationale Sicherungssysteme indirekt mit ausländischen »harmonisiert« werden.

Die in Deutschland geführte Debatte über die Einführung von Karenztagen im Krankheitsfalle, die Diskussionen über Rentenniveau und Zugangsvoraussetzungen zu sozialen Leistungen, insbesondere aber Schnitte bei der Arbeitslosenversicherung zielen ebenfalls in diese Richtung, nämlich eine Absenkung der Lohnkosten und die Spreizung von Löhnen nach unten. Auch wenn bislang ein generelles Sozialdumping ausgeblieben ist, so zeigt sich doch, dass die sozialpolitischen Maßnahmen in den EU-Staaten spätestens seit den 1990er Jahren eindeutig in Richtung Kürzung, Abbau und Privatisierung tendieren. Lässt sich in Bezug auf die Sicherungslogiken bis Anfang der 1990er Jahre noch eine gewisse Konvergenz der sozialen Sicherungssysteme in der EU in Form einer Kombination von Lebensstandard sichernden Elementen nachzeichnen, deutet mittlerweile sogar einiges eher auf einen Rückzug der nationalen Systeme auf ihre jeweiligen Grundstrukturen hin (vgl. Benz, Schuy 1999).

Zwar zielen viele Übereinkünfte darauf ab, die Mittel der passiven Arbeitsmarktpolitik, also der Verwaltung und Kompensation von Arbeitslosigkeit, in Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu überführen. Insgesamt aber wurden bis zum jeweiligen Regierungswechsel in Großbritannien, Frankreich und Deutschland Ansätze einer umfassenden gesamteuropäisch aktiven Arbeitsmarktpolitik zunichte gemacht.

In der Summe erweist sich die politisch gewollte Beschränkung des Ausbaus der Europäischen Union auf den Bereich Wirtschaft und Geldwertstabilität letztlich als »Katalysator für eine soziale Transformation Europas, die von konservativ-liberalen Kräften schon lange gefordert wird« (Busch 1999: 72). Gerade weil die Sozialpolitik weitestgehend in nationaler Kompetenz verbleibt, wird sie, zusammen mit der Steuerpolitik, zum eigentlichen Anpassungsinstrument für angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in entgrenzten wirtschaftlichen Räumen (Hanesch 1999). Die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer spielen dabei noch eine eher untergeordnete Rolle, sie haben gleichwohl bereits jetzt einen wichtigen Stellenwert: Sollte der Sozialstaat in der Zeit der Systemkonkurrenz und des Kalten Krieges gleichsam magnetisch den Osten anziehen, ist das große sozialpolitische Vakuum in den Transformationsländern ein Grund mehr, einzelne Instrumente und Institutionen des Sozialstaates »umzubauen«, damit letztendlich aber nicht die Chancen für Realinvestitionen zu verbessern, sondern vielmehr spekulatives Kapital für den »Kasino-Kapitalismus« (Strange 1986) zu schaffen.

Mindeststandards gegen soziale Unterbietungskonkurrenz

Eine Politik nationaler »Bündnisse für Arbeit« zielt – nicht zwangsweise aus ökonomischen Gründen, sondern politisch gewollt – direkt und indirekt auf eine Spreizung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zwischen und innerhalb der Länder der Europäischen Union. Dagegen wird die Forderung nach einem Europäischen Bündnis für Arbeit gestellt. Grundlage dafür könnten die Sozialvorschriften des Amsterdamer EG-Vertrags von 1997 sein (Artikel 136 ff.). Als Ziel der Gemeinschaft wird dort u. a. explizit die »Bekämpfung von Ausgrenzungen« angeführt. Dem Rat wird die Kompetenz übertragen, »unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften [zu] erlassen.« (Artikel 137 EGV-A) Die Kommission wird aufgefordert, jährlich einen Bericht an das Europäische Parlament »über den Stand der Verwirklichung der in Artikel 136 genannten Ziele sowie über die demo-

graphische Lage in der Gemeinschaft« zu erstellen (Artikel 143). Angesichts divergierender Wirtschaftskraft, Arbeitsproduktivität und sozialer Gegebenheiten müsste sich ein derartiges Bündnis für Arbeit vor allem um die Festlegung von solchen Mindeststandards bemühen, die einerseits den nationalen und regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen, andererseits ein Unterschreiten der in (West-) Europa möglichen sozialen Mindest-Absicherung verhindern und damit »der Gefahr deflationärer Lohnsenkungswettläufe entgegenwirken« (Heine, Herr 1999: 547).

Dies bezieht sich zunächst auf die *Tarifpolitik*. Die Ansätze einer länderübergreifenden Zusammenarbeit der Gewerkschaften auf diesem Gebiet sind bislang rudimentär geblieben, aber vorhanden. So gibt es insbesondere im Bereich der Metall verarbeitenden Industrie erste gemeinschaftliche Tarifkommissionen zwischen belgischen, niederländischen und deutschen Gewerkschaften, die nach gemeinsamen Verteilungsgrundsätzen zu handeln beginnen. Unter Zugrundelegung des Grundsatzes: Reallohnsicherung, Beteiligung am Produktivitätsfortschritt und Umverteilung ungegerechtfertigt hoher Kapitaleinkommen sollen grenzüberschreitend zumindest die nationalen Verteilungsspielräume besser genutzt werden. Auch werden ausländische Gewerkschafter in nationale Tarifkommissionen einbezogen, um genauere Informationen über dortige Verteilungsstrategien zu bekommen. Diese Strategie und gemeinsame Aktionen könnten bewirken, dass die Arbeitnehmervertretungen und ihre Klientel sich künftig geschlossener und wirkungsvoller gegen die zweifelhaft verlockende Unterbietungswettlaufes und für die soziale Dimension Europas einsetzen. Da gemeinsame, europaweite Tarifrunden in absehbarer Zeit nicht realistisch und auch nicht sinnvoll sind, wird aus gewerkschaftlichen Kreisen vorgeschlagen, das in Deutschland bewährte Prozedere zu übernehmen, wonach jeweils ein bedeutendes Tarifgebiet bzw. eine zentrale Branche mit Lohnforderungen und Tarifabschlüssen Eckdaten erstreitet, die dann unter Zugrundelegung unterschiedlicher Indikatoren auf die anderen Regionen und Branchen umgesetzt werden könnten.

Von den 15 Mitgliedsstaaten der EU haben bislang nur sieben Staaten garantierte *Mindestlöhne*. Darüber hinaus suchen allerdings einzelne Tarifgebiete und Regionen dann nach vergleichbaren

Lösungen, wenn etwa nationale tarifvertragliche Vereinbarungen durch die Entsendung von Arbeitskräften aus anderen EU-Ländern unterlaufen werden können. In Deutschland ist beispielsweise mit dem Entsendegesetz von 1996 erreicht worden, dass ausländische Arbeitgeber des Baugewerbes ihre Beschäftigten nicht zu Arbeitsbedingungen auf Baustellen einsetzen dürfen, die die zwischen den deutschen Tarifparteien ausgehandelten Mindeststandards unterlaufen (vgl. Bäcker u. a. 2000, Band 1: 280). Angesichts der gerade an diesem Punkt sehr kontroversen Positionen dürfte eine gesamteuropäische Harmonisierung jedoch nur sehr schwer möglich sein.

Damit gewinnen die nationalen Mindestsicherungssysteme und deren Angleichung ein umso größeres Gewicht. Richard Hauser hat in zwingender Weise die Notwendigkeit nationaler Mindeststandards und deren soziale Ausgestaltung begründet und angemahnt (Hauser 1995). In ihrem Bericht von 1999 über die Umsetzung der Empfehlung 92/411/EWG vom 24. Juni 1992 dagegen konstatiert die Kommission insgesamt zwar eine »gewisse Annäherung zwischen den nationalen Mindesteinkommensregelungen hinsichtlich des Anwendungsbereiches und der Anspruchsvoraussetzungen« (Kommission 98/744 vom 25.1.1999: 23), daneben stellt sie aber nach wie vor erhebliche Unterschiede fest. Dabei verfolgte die Europäische Kommission unter Jacques Delors gerade das Ziel, über einheitliche Mindeststandards bei der sozialen Sicherung eine Untergrenze im sozialen Bereich zu schaffen, gleichzeitig aber nationale Ausdifferenzierungen entsprechend der Arbeitsproduktivität und nationalen Prioritätensetzungen nach oben zuzulassen. Indem die Kommission eine generelle Umstellung der unterschiedlichen sozialrechtlichen Systeme zu umgehen suchte, verband sie das Prinzip europaweit abgestimmter Mindestsicherung mit den national differierenden allgemeinen Sicherungssystemen.

Empirische Beobachtungen verweisen schon jetzt auf einen sehr engen Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – und den *Sozialleistungsquoten in den einzelnen EU-Staaten*. Hierauf fußen Überlegungen zu einer stärkeren Bindung nationaler Sicherungssysteme an Standards, die einen Unterbietungswettbewerb verhindern. Denn dieses könnte »den Integrationspro-

zess politisch gefährden, da nicht lediglich die Gemeinschaft, sondern auch der Euro ein erhebliches Legitimations- und Akzeptanzdefizit verzeichnen.« Da die Sozialkosten neben den Lohnstückkosten und den Unternehmenssteuern als Wettbewerbsvariable dort entscheidend sind, wo der Wechselkurs als Anpassungsvariable mit der gemeinsamen Währung ausgefallen ist, besteht die Gefahr, dass sich die leistungsfähigeren Sozialstaaten lediglich nach unten ausrichten, ohne dass etwa die schlechter ausgestatteten gefördert werden. Das Modell der sogenannten »Europäischen Sozialschlange« versucht, auf der Grundlage einiger Parameter das Niveau und Ausmaß des Sozialschutzes der einzelnen Länder unter Berücksichtigung des Anteils der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt festzulegen. In einer zweiten Phase sollen »Konvergenz und Divergenz jedes Mitgliedstaats im Verhältnis zum Gemeinschaftsdurchschnitt gemessen« werden. Ein festgelegtes Abstimmungsverfahren soll ein zu weites Auseinanderdriften verhindern, wobei Elemente eines solidarischen Ausgleichs der besonders starken Sozialstaaten zu Gunsten der leistungsschwächeren vorgesehen sind. Dieses Modell wurde bereits in einer Machbarkeits- und Verlässlichkeitsstudie konkretisiert (Kowalsky 1999: 347 ff.). Klaus Busch hat dieses Modell dahingehend modifiziert, dass die Union einen Korridor festlegt, innerhalb dessen sich nationale Sozialausgaben in Relation zur nationalen Wirtschaftsleistung entwickeln sollen. Indem hier von der Leistungsfähigkeit vergleichbare Staaten in Beziehung gesetzt werden und diesen dann entsprechende Bandbreiten beim sozialen Schutz vorgegeben werden, könne Sozialdumping verhindert, zugleich vermieden werden, dass schwächere Volkswirtschaften überfordert werden (vgl. Busch 1998). Beide Modelle suchen in unterschiedlicher Weise eine Antwort, wie die geschichtlich, von der Finanzierung und vom Leistungsumfang so stark differierenden nationalen Sicherungssysteme einmal in ihrer Vielfalt erhalten, zugleich vor einem gegenseitigen Unterbietungswettbewerb bewahrt werden können.

Die Suche nach Mindeststandards und Abstimmungsformen zwischen den unterschiedlichen Sicherungssystemen müsste zumindest systematisch und mittelfristig auch auf den ostmitteleuropäischen und ggf. auf den osteuropäischen Raum

ausgerichtet sein, weil nur so die beachtliche Divergenz der Lebensbedingungen aufgefangen werden könnte. Im Prinzip geht es um die Frage, wie die sozialen Konfliktlagen in Europa so gestaltet werden können, dass die Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Wirtschaften bestehen bleiben!

Neben Regelungen im Bereich der Löhne und der sozialen Sicherung bedarf es dabei auch erster Schritte hin zur Vereinheitlichung im *Steuersystem*. Die Verhinderung der Harmonisierung dieses Politikbereiches auf europäischer Ebene bleibt einer der schwer wiegendsten Misserfolge der EU-Politik. Ohne die angestrebten Mindestsätze wird es aber kein Ende (zumindest des innereuropäischen) Steuersenkungswettlaufes geben. Denn zum einen sollen diese Steuern insgesamt nicht auf ein Niveau fallen, wo notwendige Investitionen der öffentlichen Hände unterbleiben müssen, zum anderen bedarf der fortschreitende Übergang von beitragsfinanzierten zu steuerfinanzierten Sozialversicherungssystemen stabiler Steuereinnahmen. Einerseits erzeugt die ökonomische Internationalisierung immer stärkere soziale Risiken und erhöht so den Bedarf an öffentlichen Mitteln zu deren Abfederung, andererseits engt sie auf Grund ihrer neoliberalen Grundausrichtung den Spielraum für die Bereitstellung dieser Mittel immer stärker ein (Huster 1999: 74). Damit einher geht ein wachsender Widerspruch zwischen allgemeiner Wohlfahrtsmehrung und zunehmender sozialer Ausgrenzung (Huster 1996). Dieser Widerspruch wird in Europa bislang nicht politisch aufgegriffen. Die EU folgt bis heute einer wirtschaftspolitischen Weichenstellung, die noch aus der Ära konservativ-marktliberal dominierter Strukturen in den 1980er und 1990er Jahren herrührt und bislang trotz politischer Veränderungen in wichtigen Mitgliedsstaaten nicht ernsthaft in Frage gestellt worden ist.

Osterweiterung der EU: Entgrenzung ohne Stabilisierung

Die Antwort der EU und auch der osteuropäischen Reformstaaten auf die aktuellen – vor allem militärischen – Krisenerscheinungen in Europa besteht in der übereinstimmenden Forderung nach einer möglichst raschen quantitativen und qualitativen Erweiterung der Europäischen Union.

Entgegen den sehr vorsichtigen Tendenzen in den 1950er und 1960er Jahren, supranationale wirtschaftliche Strukturen aufzubauen und Widerstände in den Nationalstaaten zu überwinden, erlebt man derzeit eher einen Dammbbruch hin zu einer immer größer werdenden Europäischen Union, und damit zu einer erfolgreichen Abrundung des »erfolgreichste[n] Friedensprojekt[s] dieses Jahrhunderts« (Christoph Zöpel in der Frankfurter Rundschau vom 3.12.1999, Seite 2). Gerade die Konflikte auf dem Balkan haben die westeuropäische Politik darin verstärkt, die östlichen Reformstaaten nicht sich selbst zu überlassen, sondern ihren Weg in die westlich-kapitalistischen Austauschprozesse politisch zu begleiten. Gleichzeitig arbeiten Regierungskommissionen und Arbeitskreise an Vorschlägen für einen qualitativen, demokratischen und auf gemeinsamen Grundrechtsnormen basierenden Ausbau der Institutionen der Europäischen Union.

Die Politik einer zunehmenden Entgrenzung der Europäischen Union unterliegt jedoch – trotz aller gegenteiliger Behauptungen – vor allem zwei Antinomien:

▶ Es gibt einen immanenten Widerspruch zwischen quantitativem und qualitativem Ausbau der Union. Wenn nämlich die derzeitigen (west-)europäischen Staaten qualitativ etwa auch über demokratische Binnenstrukturen, Grundrechtsnormen und gemeinsame Politikfelder miteinander verbunden werden sollen, können die osteuropäischen Länder auf Grund ihres Entwicklungsstandes nicht umstandslos in diesen Prozess einbezogen werden. Dabei weisen schon die Beitrittskriterien von Kopenhagen zwei Gravamina auf, nämlich einmal den Verzicht auf soziale Perspektiven und zum anderen den auf partizipative Elemente. Auch wurde der Beschluss, die Union zu erweitern, zeitlich von einer Reform ihrer Institutionen gelöst. Nunmehr sollen offensichtlich selbst diese Kriterien politisch aufgeweicht werden, einmal weil die Ergebnisse der bisherigen Anpassungsleistungen der Beitrittskandidaten nicht den Erwartungen entsprechen, zum anderen weil einzelne westeuropäische Länder aus unterschiedlichen Gründen besondere Loyalitäten zu bestimmten Beitrittskandidaten geltend machen und bei der Beitrittsentscheidung berücksichtigt sehen wollen. Gleichzeitig wird die Reform der Euro-

päischen Union und ihrer Entscheidungsstrukturen minimalisiert. Das heißt, die quantitative Ausweitung nach Osten tritt in Widerspruch zu einer qualitativen mit dem Ergebnis, dass vermutlich weder die gewünschte politische Stabilisierung in den Transformationsländern erreicht noch die Politik der EU in angemessener Weise demokratisch fundiert ist sowie den erweiterten Aufgaben gerecht wird.

▶ Selbst wenn neue supranationale Entscheidungsebenen geschaffen werden könnten, ist die Standortkonkurrenz zwischen den Regionen, den unterschiedlichen Anbietern und letztlich den einzelnen Arbeitsplätzen unter sonst gleich bleibenden Bedingungen nicht aufhebbar (Habermas 1998: 817). Hier bedürfte es sehr weit gehender Einschnitte in nationale Regelungskompetenzen, um zumindest in einem begrenzten europäischen Sozialraum wieder vergleichbare Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Doch gerade dieses haben die dominierenden politischen Kräfte in vielen Staaten der EU bislang nachhaltig – aus Standortgründen – verhindert.

Die doppelte Transformation in Europa wurde fest an eine neoliberale Wirtschaftsreform gekoppelt, so als hätte es dazu keine Alternative gegeben. Unter Hinweis auf vermeintliche Zwänge einer sich globalisierenden Ökonomie wurde in der EU interessegeleitet der Um- und Abbau nationaler Sozialstaatlichkeit betrieben, obwohl die westeuropäische Wirtschaft sehr viel stärker westeuropäisch denn global ausgerichtet ist (Boeckh, Huster 1998). Nicht nur in Osteuropa gab es gleichzeitig eine wirtschaftliche und eine politische Transformation, sondern auch in Westeuropa. Denn dort haben sich Zielsetzung und Durchsetzungsformen des Nationalstaats unmerklich, aber wirksam verändert und damit das von Fritz W. Scharpf treffend charakterisierte Dilemma verschärft: »Die Kapazitäten der Union, eigene Politiken zu verwirklichen, sind nicht annähernd in derselben Weise gestärkt worden, wie sie auf der Ebene der Mitgliedstaaten abgenommen haben« (1994: 220). Entwickelte Sozialstaaten mutieren zu »Wettbewerbsstaaten« (Wolfgang Streeck), auf dem Gebiet der Bearbeitung sozialer Problemlagen sich »verschlankend«, auf dem Gebiet der Stärkung gewichtiger Wirtschaftsanbieter dagegen kräftig an Bedeutung gewinnend.

Systematische Zusammenhänge zwischen Sozialstaat und Kapitalismus werden beiseite geschoben. Dabei ist die insbesondere von Hermann Heller (1929) herausgestellte Bedeutung des Sozialstaats für die Integration einer inhomogenen Gesellschaft mit dem Niedergang sich realsozialistisch nennender Länder nicht nur nicht obsolet, sondern wichtiger denn je geworden.

Ein weiteres Problem ist die Überwindung des Entwicklungs- und Wohlstandsgefälles zwischen Ost- und Westeuropa. Setzt die EU ihre derzeitige Strategie fort, werden die osteuropäischen Transformationsländer mit hoher Wahrscheinlichkeit die Erfahrungen machen, die viele sogenannte Entwicklungsländer gemacht haben, nämlich dass es ihnen auch nicht ansatzweise möglich ist, in den Kreis der wohlhabenden Wirtschaftsnationen aufzusteigen. Damit aber wird das Potenzial der Verlierer auch in Westeuropa massiv verstärkt. Es zerfallen soziale Strukturen, »auf deren Funktionieren sie [die bisherigen Wohlstandsgesellschaften] zwingend angewiesen sind. Gegen die Zerstörungskraft, die von der Radikalisierung einer wachsenden Minderheit von deklasierten und ausgegrenzten Menschen ausgeht, wissen Märkte und Multis aber keine Antwort.« (Martin, Schumann 1997: 223; vgl. Habermas 1998: 811) Ralf Dahrendorfs Diktum »Der Polizeistaat kommt über die Arbeitslosigkeit« könnte wieder Gültigkeit erlangen (Dahrendorf 1996: 7).

Eine Alternative zu diesem Szenario könnte darin liegen, dass im östlichen Europa zunächst regionale Wirtschaftsgemeinschaften gebildet werden, etwa die Baltische Wirtschaftsgemeinschaft, die Ostmitteleuropäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Südosteuropäische Wirtschaftsgemeinschaft, die untereinander und mit der Europäischen Union in festen vertraglichen Beziehungen stehen. Dabei müsste es auch schon einen innereuropäischen Finanzausgleich geben. Der Vorteil dieses Konzepts bestünde darin, die qualitative Entwicklung der EU nicht von ihrer quantitativen Ausweitung abhängig zu machen, zugleich den Beitrittsländern Spielraum für nachholende Entwicklungen zu lassen.

Europa ist ein zu weiter Begriff, als dass er operationabel ist: Eine Grenzziehung ist notwendig. Doch welche politische Instanz tritt an die Stelle des vormaligen Nationalstaates und ist in der Lage, »jene grundlegende Solidarität zu mobilisieren,

derer es zur Stabilisierung der massiven sozialpolitischen Umverteilungsvorgänge bedarf. (Franz-Xaver Kaufmann 1997: 152 f.) Solidarität lässt sich nur innerhalb von Grenzen organisieren, erst recht dann, wenn diese Solidarität über Grenzen hinausreichen soll, wie es das skizzierte Modell eines Europas der regionalen Verbünde impliziert. Was aber wird zum Kriterium für Europa? Das jeweilige nationale Interesse westeuropäischer Staaten? Die Geographie? Ein bestehendes oder herzustellendes Wertesystem? Ein Verfassungssystem? Egbert Jahn ist zuzustimmen, dass der »eigentliche Umbruch Europas (...) nicht 1989/90 stattgefunden [hat]. Er steht uns noch bevor.« (in: Frankfurter Rundschau 15.05.1997: 12)

Es drängt sich derzeit der Eindruck auf, dass die westeuropäischen Staaten in Ostmitteleuropa eigentlich nicht viel anderes tun, als was die Sowjetunion nach 1945 ihrerseits durchgesetzt hat, die Bildung eines cordon sanitaire ihnen wohlgesonnener, von ihnen letztlich abhängiger Staaten. Es werden keine Konzepte für die Lösung der binnenpolitischen Probleme der Beitrittskandidaten entwickelt, auch existieren keine Vorstellungen von der gesamten europäischen Architektur, geschweige denn, dass darüber mit den Reststaaten ein Konsens geschuft wird.

Ein Europa der transnationalen Regionen, ineinander greifender Ringe und Kreise und der unterschiedlichen Geschwindigkeiten bei gemeinsamen Normen und Grundwerten, zu denen auch soziale Grundrechte gehören müssen (Marshall 1992): Dies könnte ein Modell sein, vorausgesetzt, es wird ausgestaltet, öffentlich diskutiert und auch als Chance für diejenigen begriffen, die derzeit noch abseits stehen. Europa ist kein homogenes Gebilde. Aber in diesem Europa ist von sehr vielen Ländern in Ost und West die Erfahrung gemacht worden, dass Demokratie einer sozialen Untermauerung bedarf. Deshalb kann dieses Europa nur dann ein demokratisches Europa sein, wenn neben dem kulturellen und dem politischen auch der Sozialraum gestaltet wird. Dieses ist kein Widerspruch zu bestehenden Konzepten, aber eine notwendige Relativierung. ◀

Literatur

- Bäcker, Gerhard, Bispinck, Reinhard, Hofemann, Klaus, Naegele, Gerhard (2000): *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Band 1 und Band 2, Wiesbaden
- Benz, Benjamin, Schuy, Joachim (1999): *Soziale Sicherung im Prozess der wirtschaftlichen Integration Westeuropas – Ein Vergleich der Mindestsicherung und der Alterssicherungssysteme in den Ländern der Europäischen Union, Bestandsaufnahme, Zuordnung und Perspektiven*, hg. von Ernst-Ulrich Huster, FESA – Transfer Nr. 6, Bochum
- Benz, Benjamin, Boeckh, Jürgen, Huster, Ernst-Ulrich (2000): *Sozialraum Europa. Ökonomische und politische Transformation in Ost und West*, Opladen
- Biskup, Reinhold (Hg.) (1996): *Globalisierung und Wettbewerb*, Bern, Stuttgart, Wien
- Bispinck, Reinhard, Schulten, Thorsten (1999): »Europas Gewerkschaften zwischen Konkurrenz und Solidarität«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 2, S. 179 ff.
- Boeckh, Jürgen, Huster, Ernst-Ulrich (1998): »Politische Steuerung des Arbeitsmarktes angesichts Europäisierung und Globalisierung«, in: *Politische Vierteljahresschrift* Heft 4, S. 845–858, Opladen
- Busch, Klaus (1998): »Das Korridormodell – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2/1998, S. 147 ff.
- Dahrendorf, Ralf (1996): Interview, in: *Frankfurter Rundschau* 01.04.1996, S. 7
- Dietz, Berthold, Eißel, Dieter, Naumann, Dirk (Hg.) (1999): *Handbuch der kommunalen Sozialpolitik*, Opladen
- Döring, Diether, Hauser, Richard (Hg.) (1995): *Soziale Sicherheit in Gefahr*, Frankfurt a.M.
- Eißel, Dieter (1994): »Dezentralisierung als neuer Regulationstyp«, in: *Memo-Forum* Nr. 21, Bremen
- Frankfurter Rundschau 06.02.1999: »Wir haben vom Westen keine Geschenke verlangt.« *FR-Interview mit Rumäniens Staatspräsident Constantinescu*, S. 7
- Glatzer, Wolfgang (Hg.) (1996): *Lebensverhältnisse in Osteuropa. Prekäre Entwicklungen und neue Konturen*, Frankfurt a.M., New York
- Gollbach, Jochen, Schulten, Thorsten (1999): »Grenzüberschreitende Tarifpartnerschaften in Europa – Neue Ansätze zur europäischen Koordinierung nationaler Tarifpolitik in der Metallindustrie«, in: *WSI Mitteilungen*, Heft 7, Frankfurt a.M., S. 456 ff.
- Habermas, Jürgen (1998): »Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 7, S. 804 ff.
- Hanesch, Walter (1999): »Der Sozialstaat in der Globalisierung«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, Heft B 49/99, S. 3 ff.
- Hauser, Richard (1995): »Reformperspektiven des Systems der sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen«, in: Döring, Diether, Hauser, Richard (Hg.), S. 51 ff.
- Heine, Michael, Herr, Hansjörg (1999): »Verdrängte Risiken der Euro-Einführung«, in: *WSI Mitteilungen*, Heft 8, Frankfurt a.M., S. 539 ff.
- Heller, Hermann (1929): *Europa und der Faschismus*, Berlin und Leipzig
- Huster, Ernst-Ulrich (1996): *Armut in Europa*, Opladen
- Huster, Ernst-Ulrich (1999): »Die soziale Verantwortung der Kommunen im Globalisierungsprozess«, in: Dietz, Berthold, u. a. (Hg.), S. 73–83
- Hutter, Franz-Josef, Mihr, Anja, Tessmer, Carsten (Hg.) (1999): *Menschen auf der Flucht*, Opladen
- Jahn, Egbert (1997): »Vom zweigeteilten zum vielgestaltigen Europa, oder: Wie wird eine neue Ost-West-Polarisation vermieden?«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 15.05.1997, S. 12
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997): *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt a.M.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) (1998): *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS-Sonderheft 29, Opladen, Wiesbaden
- Kowalsky, Wolfgang (1999): *Europäische Sozialpolitik – Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale*, Opladen
- Lageman, Bernhard (1998): »Die Osterweiterung der EU. Testfall für die »Strukturreife« der Beitrittskandidaten«, in: *Berichte des BIOS* Nr. 38–1998, Köln
- Lusser, Markus (1996): »Nationale Geldpolitik zwischen Regionalisierungs- und Globalisierungstendenzen«, in: Biskup, Reinhold (Hg.), S. 184 ff.
- Marshall, Thomas H. (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen, Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt, New York
- Martin, Hans-Peter, Schumann, Harald (1997): *Die Globalisierungsfalle, Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Reinbek bei Hamburg
- Meusburger, Peter (1996): »Regionale und soziale Ungleichheit in der sozialistischen Planwirtschaft und beim Übergang zur Marktwirtschaft – Das Beispiel Ungarn«, in: Glatzer, Wolfgang (Hg.), S. 177–210
- Pfeiffer, Christian, Wetzels, Peter (1999): »Zur Struktur und Entwicklung der Jugendgewalt in Deutschland, Ein Thesenpapier auf Basis aktueller Forschungsbefunde«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, Heft B 26/99, S. 3 ff.
- Santel, Bernhard (1995): *Migration in und nach Europa, Erfahrungen, Strukturen, Politik*, Opladen
- Scharpf, Fritz W. (1994): *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt a.M.
- Schmierl, Klaus (1999): »Erosion oder Wandel? Industrielle Beziehungen im transnationalen Produktionsverbund«, in: *WSI Mitteilungen*, Heft 8, Frankfurt a.M., S. 548 ff.
- Strange, Susan (1986): *Casino capitalism*, Oxford u. a.
- Tassinopoulos, Alexandros, Werner, Heinz, Kristensen, Sören (1998): *Mobilität und Wanderung der Arbeitnehmer in der Europäischen Union und ihre besonderen Auswirkungen auf die Jugend*, hg. von CEDEFOP – Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, Thessaloniki