



Stephan Leibfried: Sozialstaat Europa?

Prof. Dr. Stephan Leibfried, geb. 1944 in Göttingen, Studium von Politikwissenschaft und Recht in Berlin und in den USA, lehrt seit 1974 Sozialpolitik und Sozialverwaltung an der Universität Bremen und ist Co-Direktor des Zentrums für Sozialpolitik.

Die europäische Sozialpolitik hat die Struktur eines Eisbergs, der aus drei Schichten besteht.

1. Die wenig profilierte, aber gut sichtbare und von der politischen Öffentlichkeit wie den Gewerkschaften aufmerksam betrachtete Spitze des Eisbergs ist die positive europäische Sozialpolitik. Dort geht es um Dinge wie die Sozialcharta, die Gleichstellung von Mann

und Frau im Arbeitsleben - übrigens die einzig positive sozialpolitische Vollkompetenz der EG -, den sozialen Dialog und seine einzelnen Vereinbarungen. Das sind Dinge, die der traditionellen Idee vom Sozialstaat, nun auf Europa transponiert, sehr nahe kommen. Allerdings sind das im Vergleich die am wenigsten relevanten EG-Aktivitäten den Sozialstaat betreffend.

2. Gleich an und unter der Wasseroberfläche gibt es einen recht breiten, gut profilierten, aber kaum noch sichtbaren Mittelteil: die negative Sozialpolitik, die Politik der negativen Integration beziehungsweise Vereinheitlichung der Märkte. Hier geht es um die schwierige juristische Vereinheitlichung des Geschäfts. Negativ ist hier nicht wertend gemeint, sondern soll betonen, dass es nur darum geht, kompatibel zu machen, nicht aber um ein eigenständiges positives Modell von Sozialpolitik und Sozialstaat.
3. Tief unter der Wasseroberfläche finden wir den massiven, ganz breiten und gewichtigen Sockel des Eisbergs: die zentralen Mittelbarauswirkungen anderer EG-Politiken, etwa der des einheitlichen Privatversicherungsmarkts, der Währungsunion, der Steuerharmonisierung auf die Sozialstaatsformen oder die Wohlfahrtsstaatsformen. Nur zwei EG-Staaten nennen sich Sozialstaat, von daher muss man vom Wohlfahrtsstaat sprechen. Diese mittelbaren Prozesse verformen die nationalen Wohlfahrtsstaaten, lockern sie in ihren Verankerungen und bereiten sie auf eine einheitlichere Marktform vor.

Ich möchte mich mit dem Mittelteil des Eisberges beschäftigen und damit die Situation der Sozialpolitik in Europa klarer machen. Das tue ich zunächst, indem ich einen Blick auf die Ungleichmäßigkeit der Entwicklung der vier Freiheiten des EG-Vertrages werfe.

Besonders wichtig ist, dass die Freizügigkeit hinter der Entfaltung der Freiheiten des Güter-, des Kapital- und Dienstleistungsverkehrs hinterherhinkt. Daher rührt das weiter vorherrschende nationale Reservatdenken, was den Wohlfahrtsstaat betrifft. Das Hinterherhinken ist weniger ein rechtliches Problem, rechtlich ist die Freizügigkeit mindestens so gut entwickelt wie in den USA, sondern ein faktisches Problem: Die interne Mobilität der Arbeitskräfte ist weit geringer als die externe. Ohne Durchbrüche bei der Mobilität dürfte es weder einen europäischen Arbeitsmarkt noch eine Europäisierung der Wohlfahrtsstaatlichkeit geben. Damit zusammen hängt wieder, dass es an europäischen Tarifverträgen oder auch europäischen Modellen von Mitbestimmung, am Ausbau der sozialen Dialoge und einem relevanten System korporatistischer Akteure mangelt.

Wir erleben also einen relativ stark eingeschränkten nationalen Wohlfahrtsstaat bei einem relativ schwach ausgeprägten europäischen Ersatzsozialstaat. Dabei hat die durch die europäischen Verträge gewährleistete Freizügigkeit der Arbeitnehmer vier wesentliche Auswirkungen.

1. Ein Mitgliedstaat kann seinen Wohlfahrtsstaat nicht mehr auf seine Bürger beschränken, EU-Ausländer haben die gleichen Rechte wie Inländer. Das hat auch in Deutschland verschiedene Reformen verhindert, etwa die Mindestrentengesetzgebung. Sie ist wegen der befürchteten Exporte in südeuropäische Länder unterblieben. In Frankreich gab es etwa große Konflikte über die Familienleistungen, mit denen der Nationalstaat im 19. und frühen 20. Jahrhundert eine Art von Ersatzbürgerschaft einrichtete und gleichzeitig Abgrenzungen gegenüber Fremden schuf. Derartige Diskriminierungen sind europarechtswidrig.
2. Ein Mitgliedsstaat darf nicht mehr darauf bestehen, dass seine Leistungen nur innerhalb seiner Grenzen verbraucht und konsumiert werden. In dem Maße, wie die Konsumenten solcher Leistungen in Europa mobil sind, sind dann die internen stabilisierenden Effekte durch Wohlfahrtsstaatlichkeit im nationalen Rahmen nicht mehr zu halten.

3. Ein Wohlfahrtsstaat ist nicht mehr in der Lage, andere sozialpolitische Regime daran zu hindern, mit ihm unmittelbar in seinen eigenen Grenzen in Wettbewerb zu treten. Beispiele sind Regelungen bei den Bauarbeitern, für die arbeitsrechtliche und sozialpolitische Regime etwa aus England und Portugal auch in Deutschland galten.
4. Die Sozialverwaltungen in den Mitgliedsstaaten haben kein Monopol mehr darauf, die sozialen Rechte der Wanderarbeitnehmer durch Verwaltungsakt festzustellen. Den Verwaltungen anderer Mitgliedsstaaten kommt ein entscheidendes Gewicht dabei zu, im Einzelfall die Leistungen zu ermitteln. Im Falle von Berufsunfähigkeit zum Beispiel entscheidet der Staat des letzten Aufenthalts und der letzten Tätigkeit über die Rente. Betrachtet man die in der letzten Zeit wichtiger gewordenen Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit, so lassen sich drei weitere allgemeine Restriktionen wohlfahrtsstaatlicher Souveränität umreißen.
5. Die Wohlfahrtsstaaten werden jetzt durch den EG-Vertrag gerahmt, der wirtschaftliches von solidarischem Handeln absetzt und dabei auf die Dienstleistungsfreiheit und ein freies Wettbewerbsregime setzt. In dieser Konstellation werden zwei polarisierte Entwicklungsmöglichkeiten bezogen. Erstens: Wirklich sozialstaatliche Umverteilung auf der Grundlage von Steuern wird EG-rechtlich sanktioniert und vom Wettbewerb ausgenommen. Oder zweitens: Soweit die Leistungsprogramme durch Marktelemente gekennzeichnet sind, wird ein Gleiten der Wohlfahrtsstaaten, ganz oder teilweise, über eine Grenzlinie hinein ins wirtschaftliche Handeln gefördert und befördert - und damit die langsame Auflösung wohlfahrtsstaatlicher Programme in einem europäischen Sozialsicherungsmarkt. Schon durch die allgemeine wirtschaftliche Konstellation der letzten zwanzig Jahre dürften die Karten in Richtung marktliche Effizienz und Effektivität im Sozialstaat und damit auf ein Eingrenzen des geschützten umverteilenden Wohlfahrtsstaats gewünscht sein. Gerade der deutsche Sozialversicherungsstaat ist besonders gefährdet, durch ein EG-Wettbewerbsregime in eine Art von vermarktlichter Sozialpolitik hineingekippt zu werden.
6. Seit den neunziger Jahren treten die Rechte von Konsumenten und Dienstleistungserbringern in der EG in den Vordergrund und werden die national geschlossenen wohlfahrtsstaatlichen Systeme langsam geöffnet. Die Mitgliedsstaaten haben auch das Monopol darüber verloren zu bestimmen, wer Dienst- oder andere Leistungen erbringen darf. Das Organisationsmonopol über den Zugang zu den sozialen Dienstleistungsberufen ist ebenfalls durchlöchert.
7. Der Gesundheitssektor dürfte der erste große Bereich sein, auf dem der europaweite Kampf zwischen den nationalen wohlfahrtsstaatlichen Konstellationen und dem gemeinschaftsgesicherten Markt, repräsentiert durch Privatversicherer, Dienstleistungserbringer, ausgetragen wird. Verglichen mit dem Rentensektor ist der Gesundheitssektor traditionell weit stärker mit Marktansätzen durchsetzt, stärker durch Dienstleistergruppen fragmentiert.

Nun zu der Frage: Kann oder soll der deutsche Sozialstaat oder irgendein nationaler Wohlfahrtsstaat ein Modell für Europa sein? Wird Europa überhaupt entsprechend einem nationalen Modell Sozialstaat sein können? Wohl nicht, das Terrain ist zu komplex, zu stark und zu lange national vorbesetzt, in Deutschland seit mehr als einem Jahrhundert. Weder Bismarck noch Beveridge noch "Volksheim" bieten hilfreiche Modelle für eine sozialpolitische Entwicklung der EU. Es wird etwas drittes und auch anderes auf der europäischen Ebene gesucht

werden müssen, wenn es dort wirksame, teilfunktionale Äquivalente geben soll, mit denen sich die Schwierigkeiten bewältigen lassen, die die versammelte westeuropäische Wohlfahrtsstaatlichkeit derzeit hat.

Ich möchte einige wenige Fluchtpunkte für eine Europäisierung der Sozialpolitik aufzählen:

1. Europa ließe sich als eine Art umfassende Rückversicherung nationaler Sozialstaaten denken. Das wäre eine durchaus neue Form von Wohlfahrtsstaatlichkeit, die sich zunächst an die Praxis der Privatversicherung anlehnt. Diese Rückversicherung kann sich natürlich nur auf wohlfahrtsstaatliche Grundsicherungselemente beziehen, nicht auf den jeweiligen Status Quo der nationalen Ausprägung sozialer Sicherung, und sie muss relativ zu unterschiedlichen nationalen Leistungsfähigkeiten angelegt sein.
2. Europa könnte als Sanierer nationaler Wohlfahrtsstaaten gedacht werden und in der Folge als Rahmensetzer für sie. Warum sollte das hier nicht ebenso denkbar sein wie bei der Währungsunion, die noch vor kurzem kaum machbar schien, weil sie zu tief in Souveränitätsrechte eingreifen würde? Die Frage dabei ist wieder die alte: Halten die nationalen politischen Akteure einen Kompetenztransfer an die EU für nützlich? Welche Bedingungen müssen dafür gegeben sein? In den Rentenversicherungen gibt es quer durch Europa geteilte Sachprobleme und auch geteilte Unfähigkeiten zu langfristigen nationalen Lösungen. Ist da ein europäischer Rahmenausweg nicht eventuell nahe liegend?
3. Eine Wohlfahrtsfunktion Europas lässt sich auch als automatischer Stabilisator im Rahmen der Konjunkturzüge eines nun einheitlichen Währungsgebiets denken, der sich praktisch aus einer wirksamen Währungsunion heraus entwickeln müsste, als eine Art Rückversicherung eines Währungsgebiets. Viel spräche dafür, dass Europa eine Funktion im Bereich der Arbeitssicherung übernehme. Europa wäre hier weder Rückversicherer noch Sanierer, sondern Teil- beziehungsweise Zusatzsicherer, bezogen auf ein zentraleuroparelevantes Risiko der Arbeitslosigkeit in einem einheitlichen Währungsgebiet.

Wie steht es um die Möglichkeit, so möchte ich abschließend fragen, der derzeit jäh national zuschnappenden Globalisierungsfalle durch Europäisierung zu entkommen? Ich glaube, dass es sich dabei in Europa zu einem guten Teil um eine selbstgebastelte Falle handelt. Zunächst sei mit Fritz Scharpf resümiert: Die Kapazitäten der Union, eigene Politiken zu verwirklichen, sind nicht annähernd in der selben Weise gestärkt worden, wie sie auf der Ebene der Mitgliedsstaaten abgenommen haben. Das kennzeichnet auch die Situation der nationalen Wohlfahrtsstaatlichkeit im Verhältnis zur EU. Ist das unaufhebbar, wie Scharpf meint, oder könnte man da direkt ansetzen?

Direkt unter heutigen Ausgangsbedingungen wohl nicht. Aber vielleicht braucht Europa eine Art New Deal, um diese Lücke zu füllen. Vielleicht braucht die EU einen großen Verfassungssprung nach vorn, bei dem die Union die Zuständigkeiten und die Legitimation erwirbt, den gesteigerten europäischen Abhängigkeiten gerecht werden zu können.

Globalisierung würde dann manches von ihrer Bedrohlichkeit verlieren, ein Großteil der Abhängigkeit würde als innere Politik, als europäische Innenpolitik gestaltbar, und die externe Abhängigkeit der westeuropäischen Region von den USA und dem asiatischen Raum würden auf eine handhabbare Proportion schrumpfen. Allerdings hat die Gesamt-EU noch keineswegs die Handlungsfähigkeit der Vereinigten Staaten von Amerika erreicht. Sie steckt in einer Verfassungsfalle, die sie handlungsunfähig macht, obgleich sie wirtschaftlich ein viel größeres Potential hätte als die USA. Wenn sie allerdings ihr europapolitisches Potential

ausschöpfte und sich zu einer handlungsfähigen Einheit mauserte, dann könnte sie auf dieser Basis eine rückversichernde Vorsorge europaweit zum Thema machen und entwickeln. Auch den USA war diese Entwicklung nicht in die Wiege gelegt. Von daher ist mein europäischer Bezug auf den New Deal nicht willkürlich und nicht rein sozialpolitisch gemeint, denn in den USA ging es auch um einen großen Verfassungs- und Kompetenzkonflikt, durch den die oberste Ebene in einer Weltwirtschaftskrise erst einmal handlungsfähig gemacht werden musste. Die Möglichkeiten, sich à la Münchhausen selbst aus der Globalisierungsfalle zu ziehen und zu befreien, sind heute jedem einzelnen EU-Mitgliedsstaat, und sei er noch so groß, versperrt. Nur die EU als Ganze hat die Chance, ein Autonomie-Potential wirklich auszuschöpfen und als Handlungspotential zu stabilisieren. Ergreift sie zusammen mit ihren ohnehin entmächtigten Mitgliedsstaaten diese Chance, könnte die EU als wirklich nachhaltiger Rückversicherer nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit eine stabilere, neue sozialpolitische Form finden. Das ist allerdings nicht ausschließlich über kleine Brüsseler Schritte zu bewältigen, sondern bedürfte gewissermaßen einer europäischen Kultur-, Rechts- und Politikrevolution. Doch der Überbau hängt der Basis nach. Die Güter- und Kapitalmärkte sind integriert, der Dienstleistungsmarkt ist in vollem Aufbruch, die Arbeitsmärkte sind als Einzige noch am ausgeprägtesten die alten und die nationalen.