

---

# Tagungsbericht

## Soziales Europa unter den Bedingungen der Krise

Symposium am 21. August 2012  
in Düsseldorf



Ministerin für Bundesangelegenheiten,  
Europa und Medien  
des Landes Nordrhein-Westfalen



## Inhalt

1. Einführung .....	2
1.1. Begrüßung Prof. Dr. Ulrich von Alemann .....	2
1.2. Grußwort Dr. Angelica Schwall-Düren .....	5
2. Soziales Europa: Bestandsaufnahme - Erosion der Legitimation in der Europäischen Union durch eine soziale Krise? .....	10
2.1. Thesenpapier: Prof. Dr. Fritz W. Scharpf .....	10
2.2. Discussant: Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup.....	18
2.3. Diskussion .....	19
3. Soziales Europa: Bestandsaufnahme - Bisherige Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion .....	22
3.1. Thesenpapier: Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer.....	22
3.2. Discussant: Dr. Monika Eigmüller.....	34
3.3. Diskussion .....	35
4. Soziales Europa: Zukünftige Strukturen und Inhalte - Impulse für ein soziales Europa aus Sicht der Wissenschaft .....	37
4.1. Vortrag: Prof. Dr. Ulrike Liebert .....	37
4.2. Discussant: Prof. Brigitte Young PhD.....	40
4.3. Diskussion .....	41
5. Podiumsdiskussion: Impulse für ein soziales Europa aus Sicht der Zivilgesellschaft und der Parteien ..	43
6. Anlagen.....	50
6.1 Lebensläufe der Referenten und Moderatoren .....	50
6.2 Kontaktdaten der Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE).....	55

## 1. Einführung

### 1.1. Begrüßung Prof. Dr. Ulrich von Alemann Prorektor der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Leiter von FINE

Die Vorbereitungen für dieses Symposium begannen bereits Anfang des Jahres, als die sozialen Auswirkungen der Krise noch nicht so deutlich in der (Medien-) Öffentlichkeit dargestellt wurden. Angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit und von Berichten über große Protestaktionen vor allem in Griechenland und Spanien sind sie ins öffentliche Bewusstsein gerückt. In Griechenland liegt die Arbeitslosenquote mittlerweile bei 23,1%, bei Jugendlichen sogar bei 52,8% laut der EU-Statistikbehörde Eurostat. Auch in Spanien liegt die Jugendarbeitslosenquote bei 52,7%. In den drei weiteren so genannten GIPSI-Staaten Portugal, Italien und Irland sind die Arbeitslosenquoten ebenfalls hoch.<sup>1</sup>

Obwohl es in Deutschland mit acht Prozent so wenig erwerbslose Jugendliche wie nirgendwo in der EU gibt, hat sich auch hier ein Wandel auf dem Arbeitsmarkt vollzogen, der die Generation unserer Studierenden trifft: Drei von vier Beschäftigten unter 30 Jahren haben keine volle unbefristete Stelle mehr, gleichzeitig nahmen „atypische Beschäftigungsverhältnisse“ wie Leiharbeit, befristete Beschäftigungen oder Teilzeitarbeit im Zeitverlauf zu.<sup>2</sup> So warnt das Ifo-Institut vor einem steigenden Konfliktpotential, die ungerechte Einkommensverteilung zwischen den Generationen werde zu einer „Neuen Sozialen Frage“.<sup>3</sup>

Die Generationengerechtigkeit ist jedoch insbesondere in den Staaten Südeuropas gering, denn unter den Lasten der Sparprogramme zur Sanierung der öffentlichen Haushalte leiden insbesondere die Jungen. So trifft der Absturz der Arbeitsmärkte in Spanien und Griechenland nicht nur jeden zweiten unter 25 Jahren, doppelt so viele wie bei den älteren Arbeitnehmern sind arbeitslos. Auch die Beschäftigungsverhältnisse sind ungleich: „Ältere Spanier und Italiener profitieren von einem hohen Kündigungsschutz. Dagegen ist jeder zweite junge Italiener nur befristet beschäftigt, in Spanien sind es sogar rund 60 Prozent.“<sup>4</sup>

Auf dem letzten Gipfel des Europäischen Rats haben die Staats- und Regierungschefs wachstumsfördernde Maßnahmen für alle 27 Mitgliedstaaten beschlossen, u.a. sollen aus den Strukturfonds Mittel zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit umverteilt werden.<sup>5</sup> Das

---

<sup>1</sup> Zitiert nach: Süddeutsche.de (11.8.2012): Deutsche Jugendliche haben gute Zukunftschancen. Online unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/jugendarbeitslosigkeit-in-europa-deutsche-jugendliche-haben-gute-zukunftschancen-1.1439007>.

<sup>2</sup> Schmeißer, Claudia et al. (Juni 2012): Atypische Beschäftigung 1996-2009. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Hier Seite 33. Online unter: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2012/p12-001.pdf> (Stand 16.8.2012).

<sup>3</sup> Zitiert nach: Spiegel Online (8.8.2012): Traue keinem Europäer über 30! Online unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/warum-die-euro-krise-ein-generationenkonflikt-ist-a-848758.html>.

<sup>4</sup> Spiegel Online (8.8.2012): Traue keinem Europäer über 30! Online unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/warum-die-euro-krise-ein-generationenkonflikt-ist-a-848758.html>.

<sup>5</sup> Europäischer Rat (29.6.2012): Stärkung des Euro-Währungsgebiets: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion: Online unter: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/summit-impact-on-the-eurozone?lang=de>.

Pilotprogramm der Europäischen Kommission konzentriert sich auf acht EU-Mitgliedstaaten, in denen die Jugendarbeitslosigkeit Ende 2011 über 30 Prozent betrug; es werden insgesamt 7,3 Milliarden Euro aus den EU-Strukturfonds eingesetzt.<sup>6</sup>

Neben diesem distributivem Politikansatz hat die Europäische Kommission im April 2012 das Beschäftigungspaket „Ein arbeitsplatzintensiver Aufschwung“ in einer Mitteilung vorgestellt. Im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie ergänzt dieses Paket den Jahreswachstumsbericht und gibt den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung Leitlinien an die Seite, die sie für ihre nationalen Beschäftigungspolitiken berücksichtigen sollen. Die Mitgliedstaaten sollen demnach u.a. für günstige Arbeitsmarktbedingungen sorgen, damit neue Jobs geschaffen werden können. Dies könnte zum Beispiel durch Einstellungszuschüsse oder die geringere Besteuerung von Arbeit geschehen. Insbesondere soll in zukunftsträchtige Bereiche investiert werden, wie grüne Jobs, aber auch in die Förderung von Fachkräften im Gesundheitswesen und der Informations- und Kommunikationsbranche.

Nach der Darstellung der Kommission in dieser Mitteilung seien menschenwürdige Entgelte besonders wichtig für den sozialen Zusammenhalt. Dort sollten atypische Arbeitsverhältnisse nur begrenzt Anwendung finden und Niedrigentgelte bekämpft werden.<sup>7</sup> Im Gegensatz zum Jahreswachstumsbericht geht die Kommission damit unter anderem auf die Qualität von Arbeit und auf die Probleme ein, die durch niedrige Löhne, Arbeitsarmut und Einkommensungerechtigkeiten geschaffen werden. Sie unterstützt explizit Mindestlöhne als Mittel gegen Verarmung und spricht sich für die Kopplung von Entgelten an die Produktivität aus, und somit auch für höhere Löhne in Überschussländern wie Deutschland.

Jedoch erfolgt diese Mitteilung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK), die eine so genannte „weiche“ Steuerungsform des sozialpolitischen Regierens auf EU-Ebene ist. Ein wesentliches Instrument der OMK sind eben solche unverbindlichen Empfehlungen und Leitlinien der Kommission an die Mitgliedstaaten. So wird ein anderes Verhalten der Mitgliedstaaten auch nicht sanktioniert. Auf die Offene Methode der Koordinierung (OMK) wird im Verlauf des Symposiums noch weiter eingegangen.

Mit der Durchführung dieses Symposiums ist die Zielsetzung verbunden, die soziale Dimension der europäischen Integration unter den Bedingungen der weiterhin andauernden Krise vertieft zu behandeln. Das Symposium stellt daher die legitimatorischen Herausforderungen für die Europäische Union aufgrund der sozialen Auswirkungen der Krise dar. Zudem stehen die bisherige Ausprägung der Europäischen Sozialunion und die Perspektiven für deren Weiterentwicklung im Fokus.

---

<sup>6</sup> Die acht Staaten sind Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Portugal, Spanien und die Slowakei. Zitiert nach: European Commission (21.5.2012): Tackling youth unemployment: using EU Structural Funds to help young people. Online unter:

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/council\\_dinner/youth\\_action\\_team\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/council_dinner/youth_action_team_en.pdf).

<sup>7</sup> Europäische Kommission (18.4.2012): Mitteilung der Kommission: Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten. Online unter:

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=de&mode=advancedSubmit&year=0&country=0&type=0&advSearchKey=emplpackageswd&orderBy=docOrder>.

Das Symposium haben wir in vier thematische Blöcke unterteilt. FINE hat zuvor eine Konzeption für jeden dieser Themenbereiche erstellt. Der erste und der dritte Vortrag der Referenten wird jeweils von einem Discussant kommentiert. Leider musste uns Frau Dr. Eigmüller kurzfristig aus Krankheitsgründen absagen, daher werden wird beim zweiten Vortrag direkt in die allgemeine Diskussion einsteigen.

Block I steht unter der Überschrift Soziales Europa: Eine Bestandsaufnahme. Der erste Vortrag zur „Erosion der Legitimation in der Europäischen Union durch eine soziale Krise?“ beschäftigt sich zunächst mit den Ursachen der Krise und geht auf die Probleme in den GIPSI-Staaten und mögliche Lösungswege ein. Im Zentrum steht die aktuelle Frage nach einer weitergehenden „politischen Union“ und deren demokratischer Legitimation. Der zweite Vortrag zu den „Bisherigen Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion“ stellt die bestehende gemeinschaftliche Arbeits- und Sozialpolitik auf den „Prüfstand“. Die historische Entwicklung der Vertragsgrundlagen, die grundlegenden Bedingungen und Strukturen der sozialpolitischen EU-Governance und insbesondere die EU-Rechtssetzung, der soziale Dialog und die Offene Methode der Koordinierung in der Sozialpolitik werden betrachtet.

Block II nach der Mittagspause steht unter der Überschrift „Soziales Europa: Zukünftige Strukturen und Inhalte“. Der dritte Vortrag gibt „Impulse für ein soziales Europa aus Sicht der Wissenschaft“. Er beleuchtet die Möglichkeiten, die die Bestimmungen im Vertrag von Lissabon nun für die Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik eröffnen, und zeigt, welche Reformnotwendigkeiten in der EU weiterhin bestehen.

Die Podiumsdiskussion soll abschließend "Impulse für ein soziales Europa aus Sicht der Zivilgesellschaft und der Parteien" geben. Dabei werden die Schwerpunkte diskutiert, die eine europäische Sozialpolitik verfolgen sollte.

Zum Schluss meines Begrüßungsvortrags möchte ich Dank sagen, Dank zunächst natürlich an diejenigen, die mit ihrer Zusage als ReferentInnen und Discussants der Vorträge und TeilnehmerInnen der Podiumsdiskussion dieses Symposium überhaupt erst möglich gemacht haben.

Ich freue mich sehr über die Beteiligung aus den Landesministerien, den Städten, Kreisen und aus Behörden aus dem gesamten Bundesgebiet, den Parteien und den Sozialverbänden, der weiteren Zivilgesellschaft sowie nicht zuletzt von Kolleginnen und Kollegen und Studierenden unserer Universität und anderer Universitäten und Forschungsinstitute, die z.T. von weit her angereist sind.

Mein ganz besonderer Dank geht an das Projektteam von FINE: Frau Gödde als Projektkoordinatorin, Georg Türke und Lea Scheurer, die dieses Symposium sehr professionell und mit großem Einsatz vorbereitet haben. Danken möchte ich insbesondere auch Herrn Abels sowie Herrn Waiz und den weiteren Mitarbeitern aus der Staatskanzlei und dem Familienministerium des Landes NRW, die uns bei den Vorbereitungen hervorragend unterstützt haben.

Ich wünsche uns allen ein interessantes und spannendes Symposium! Und jetzt freue ich mich auf das Grußwort der Europaministerin des Landes Nordrhein-Westfalen als Mitveranstalterin dieses Symposiums.

## 1.2. Grußwort Dr. Angelica Schwall-Düren

### Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen

Jean Monnet hat über die europäische Integration einmal gesagt: „Wir koalieren nicht Staaten, wir vereinigen Menschen“.

Diese Grundtatsache gerät bei den aktuellen europapolitischen Debatten leicht in Vergessenheit. Wir reden angesichts der Krise der Wirtschafts- und Währungsunion über den Verschuldungsgrad und die Reformfähigkeit von Staaten und über die Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomien. Das müssen wir. Wir müssen aber auch reden über die Menschen und den sozialen Zusammenhalt in Europa.

Deswegen haben wir zu dem heutigen Symposium „Soziales Europa unter den Bedingungen der Krise“ eingeladen. Dazu begrüße ich Sie ganz herzlich und freue mich, dass Sie so zahlreich gekommen sind. Das Soziale Europa ist angesichts von Verschuldungsproblemen und Rettungsschirmen ein Randthema geworden. Dabei ist es gerade jetzt besonders wichtig!

Von Beginn an war die Europäische Union nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern hatte auch eine soziale Dimension. Schon die Präambel der Römischen Verträge von 1957 definierte als Ziel die Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer. Die Verträge enthielten ein Sozialkapitel, nachdem die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in sozialen Fragen gefördert werden sollte. Allerdings waren die Maßnahmen im Wesentlichen auf den Arbeitsschutz beschränkt und echte Rechtsetzungskompetenzen wurden der Gemeinschaft nicht übertragen. Vielmehr beschränkte man sich auf ein freiwilliges Voneinanderlernen.

Die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war auf die Herstellung des Binnenmarktes konzentriert, die soziale Dimension war im Wesentlichen auf die Flankierung des gemeinsamen Marktes ausgerichtet. Auf Initiative der Europäischen Kommission, aber auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wurden zahlreiche nationale Regelungen auch sozialpolitischer Art, die mit dem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt nicht vereinbar waren, abgeschafft.

Zur Stärkung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten wurden Handelsbarrieren, Grenzkontrollen und andere Hindernisse abgebaut. Es sollte verhindert werden, dass Sozialvorschriften die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern einschränkten. Dagegen erfolgte nur sehr begrenzt eine echte positive Integration in der Sozialpolitik, die in der Schaffung neuer Standards auf europäischer Ebene besteht und eine marktkorrigierende Wirkung hat. Die Sozialpolitik ist in den Händen der Mitgliedstaaten geblieben.

Seit 1990 wurde die europäische Sozialpolitik verstärkt. Stichworte sind die EU-Sozialcharta und der Lissabon-Prozess, der auch eine soziale Dimension mit einschloss, sowie 2008 die erneuerte Sozialagenda. Mit dem Vertrag von Lissabon bekennt sich die Europäische Union zum ersten Mal zur Sozialen Marktwirtschaft. So heißt es nun in Art. 3 des EU-Vertrages, dass zu den Zielen und Grundlagen der Europäischen Union die wettbewerbsfähige „soziale Marktwirtschaft“ gehöre, „die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“. Sie bekämpft „soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und

sozialen Schutz“. Der Lissabon-Vertrag hat das Soziale als Querschnittsklausel etabliert, die die Union bei all ihren Maßnahmen mit berücksichtigen muss.

Der Lissabon-Vertrag beschränkt das Soziale Europa also nicht auf Antidiskriminierungsrichtlinien oder einheitliche Mindeststandards im Arbeitsrecht. Dennoch fallen die Kompetenzen in der Sozialpolitik verglichen mit den wirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten schwach aus. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Kompetenzen in diesem politisch sensiblen und fiskalisch bedeutsamen Bereich auf die europäische Ebene zu übertragen, scheint gering zu sein.

Dabei haben wir in Europa eine bedeutsame Sozialstaatstradition. Jaques Delors hat den Begriff des Europäischen Sozialmodells geprägt. Freilich sind die Ausprägungen des Sozialstaats in Europa sehr unterschiedlich. Man unterscheidet kontinentaleuropäische, skandinavische, angelsächsische und südeuropäische Sozialstaatsmodelle. Gemeinsam ist zumindest der allgemeinste Kern des Sozialmodells: Wirtschaftliche Entwicklung und sozialer Fortschritt müssen in Europa Hand in Hand gehen. Charakteristisch sind:

- ein hohes Maß an sozialem Schutz
- ein staatlich gewährleisteter Mindestschutz gegen die gravierendsten Folgen von Armut, Krankheit und Arbeitslosigkeit
- grundlegende Arbeitnehmerrechte und Arbeitsschutzbestimmungen
- bedeutsame und wirkmächtige Gewerkschaften

Der Sozialstaat ist ein Erfolgsfaktor und das Markenzeichen, mit dem sich Europa von anderen Wirtschaftsregionen, etwa China oder den Vereinigten Staaten von Amerika, unterscheidet. Das wird aktuell beim US-Präsidentschaftskandidaten Mitt Romney deutlich. Er nutzt „Sozialstaat“ als politischen Kampfbegriff, wenn er in Wahlkampfauftritten Barack Obama vorwirft, Amerika zu einem Wohlfahrtsstaat nach europäischem Vorbild machen zu wollen. Dies führe zu größerer Armut und weiterer Arbeitslosigkeit.

Das Gegenteil ist richtig, wie wir - erneut - aus der Krise der Wirtschafts- und Währungsunion lernen müssen! Die Krise verstärkt den Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte und erhöht die Gefahr des Sozialabbaus. Der Fiskalpakt, über den das Bundesverfassungsgericht am 12. September im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes entscheiden wird, verpflichtet zu strikter Haushaltsdisziplin und Staaten mit einem übermäßigen Defizit müssen sich einer rigorosen Sparpolitik unterziehen.

Natürlich ist es richtig und notwendig, die Haushalte zu konsolidieren und Haushaltsdefizite abzubauen. Die aktuelle einseitige Austeritätspolitik führt aber die Staaten, die ohnehin unter einer geringen Wettbewerbsfähigkeit leiden, noch stärker in die Rezession. Die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Krise werden durch die Sparpolitik stark reduziert. Öffentliche Investitionen in Forschung, Bildung und Infrastruktur, die für ein kontinuierliches Wachstum erforderlich sind, lassen die Sparprogramme nur unzureichend zu.

Insbesondere bei den Mitgliedsländern, die auf Hilfskredite angewiesen sind, kommt es zu erheblichen sozialen Verwerfungen. Die Lasten der Anpassungsprogramme müssen von der breiten Bevölkerung getragen werden und wie fast immer gilt: sozial schwache Gruppen leiden besonders. In Griechenland, Spanien aber auch Irland haben die Sparmaßnahmen zu sehr hoher Arbeitslosigkeit geführt. Wenn ein Viertel der erwerbsfähigen Bevölkerung ohne Arbeitsplatz ist und gar die Hälfte der Jugendlichen, dann ist das alarmierend. Löhne und

Renten werden weiter gekürzt, die Armutsrate steigt. Viele Menschen sind nicht mehr in der Lage, die Zuzahlungen zu Medikamenten zu leisten. Die Widerstände der Bevölkerung, die sich in Massenprotesten auf den Straßen von Athen und Madrid entladen, werden dabei als unvermeidbare Begleiterscheinungen hingenommen.

Über die mit rigorosen Sparauflagen verbundenen Hilfsprogramme hinaus trägt die Politik der EU auch auf andere Weise zum Sozialabbau in den Mitgliedstaaten bei:

1. Die Ende Mai veröffentlichten länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission enthalten ebenfalls Forderungen an die Mitgliedstaaten, die zu Einschränkungen im Sozialbereich führen. Sie betreffen Reformen des Rentensystems, des Pensionseintrittsalters, des Gesundheitssystems, der Arbeitsmärkte einschließlich der Tarifverhandlungen und die Kinderbetreuung. Für Spanien beispielsweise fordert die Kommission vorzeitige eine Erhöhung des Renteneintrittsalters - zu einer Zeit, in der die Jugendarbeitslosigkeit bei über 50% liegt.
2. Der EuroPlusPakt soll zu einer stärkeren wirtschaftlichen Angleichung zwischen den Mitgliedsstaaten führen, hierzu werden zum Beispiel die Lohnstückkosten und die Löhne als Grundlage für die Wettbewerbsfähigkeit ins Visier genommen.
3. Teile der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes führen zu einer Reduzierung sozialer Rechte. In den Urteilen Laval, Viking und Ruffert hat der EuGH entschieden, dass der Konflikt zwischen den wirtschaftlichen Grundfreiheiten der Union und den Sozialstandards der Mitgliedstaaten auf Grundlage der bestehenden Verträge zulasten der sozialen Grundrechte zu lösen ist.

Die Fokussierung der Europäischen Union auf den Binnenmarkt und ihre Austeritätspolitik vernachlässigen die soziale Dimension in Europa. Die wirtschaftspolitische Steuerung in der Union, so sehr ich sie grundsätzlich nicht nur begrüße, sondern für notwendig halte, trägt in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zu einer Erosion des Sozialstaats bei.

Durch den Abbau des Sozialstaats durch die EU wird auch die politische Legitimation der Union als Ganze gefährdet. Die EU-Bürger empfinden es zunehmend als Bedrohung, dass die gemeinschaftliche Binnenmarktpolitik einseitig auf marktliberale Maßnahmen ausgerichtet ist und zum Abbau sozialer Sicherheit führt. Eine steigende Europaskepsis ist die Folge.

Gerade in Krisenzeiten, in denen das Vertrauen der Menschen in die politischen Institutionen ohnehin fragil ist und laut Umfragen europaweit einen historischen Tiefstand erreicht hat<sup>8</sup>, wäre ein weiterer Vertrauensverlust verheerend.

Jaques Delors, der frühere Präsident der Europäischen Kommission, hat bereits Anfang der 1990er Jahre zu Recht festgestellt: „Einen Binnenmarkt kann man nicht lieben“. Erforderlich, um eine Identität mit Europa herstellen zu können, ist daher eine Komponente, die über den rein funktionalen Binnenmarkt hinausgeht: die Stärkung der sozialen Dimension

---

<sup>8</sup> Eurobarometer Juli 2012: Vertrauen in EU: 31 %, in nationale Regierungen und Parlamente: 28 %.



Wie könnte also das zukünftige Soziale Europa konkret aussehen?

Ein europäischer Sozialstaat kann nicht an die Stelle der nationalen Wohlfahrtsstaaten treten. Eine Angleichung der Systeme der sozialen Sicherheit stünde vor unüberwindbaren technischen Anpassungsproblemen; dafür sind die Unterschiede in Systemen und Traditionen innerhalb der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten zu groß.

Der Grundsatz „Einheit in Vielfalt“ muss bestehen bleiben. Angesichts der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten sehe ich auch noch keine Bereitschaft für einen echten umverteilenden europäischen Sozialstaat. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Lissabon-Urteil betont, dass die Existenzsicherung des Einzelnen primär Aufgabe der Nationalstaaten verbleiben müsse, auch wenn eine Koordinierung bis hin zur allmählichem Angleichung der Sozialpolitiken nicht ausgeschlossen sei.

Die Aufgabe der europäischen Ebene liegt vielmehr darin, die sozialpolitischen Ziele und Grundrechte weiterzuentwickeln, rechtsverbindliche EU-weite Mindeststandards einzuführen und die sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten zu achten. Dafür müssen die primärrechtlichen Möglichkeiten, die der Vertrag von Lissabon einräumt, in der europäischen Gesetzgebung konsequent umgesetzt werden. Lassen Sie mich dies an einigen Beispielen verdeutlichen:

1. Wir brauchen einen sozialen Stabilitätspakt, um den ruinösen Wettbewerb zwischen den Mitgliedsländern durch das gegenseitige Unterbieten von Sozialstandards zu verhindern. Der soziale Fortschritt würde durch den sozialen Stabilitätspakt in jedem Mitgliedstaat an den ökonomischen Fortschritt gekoppelt, indem die Mitgliedstaaten in Abhängigkeit von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu einem Mindestmaß an sozialen Leistungen verpflichtet werden. Bei steigender Wirtschaftsleistung wächst die Sozialquote mit. Die Eigenständigkeit der nationalen Sozialsysteme würde bei dem Modell gewahrt bleiben.
2. Wir brauchen eine Steuerharmonisierung, damit der ruinöse Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten um Steuerminimierungen, die erforderlichen sozialen Ausgaben entgegen stehen, gestoppt wird.
3. Erforderlich ist auch eine Koordinierung der europäischen Lohnpolitik. Seit Einführung des Euro sind die Löhne im Vergleich zur Entwicklung der Produktivität in Südeuropa zu stark und in Deutschland zu wenig gestiegen. Die Folge war eine Verstärkung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa. Die Löhne müssen sich grundsätzlich an der Produktivität orientieren, ohne dass die Tarifautonomie missachtet wird. Langfristig denkbar wären europäische Tarifverhandlungen und Tarifverträge, etwa auf Ebene europäischer Konzerne. Ein weiteres Element sind europaweit Mindestlöhne, die jeweils am nationalen Durchschnittslohn orientiert sind.
4. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs darf man kritisieren, man muss aber dabei bedenken, dass er in Auslegung des geltenden Sekundärrechts urteilt. Es ist Aufgabe der Politik, Sekundärrecht zu schaffen, das die soziale Dimension in Europa stützt. Diese Aufgabe besteht aktuell beim Streikrecht. Nach Auffassung der Europäischen Kommission soll der vor kurzem vorgelegte Entwurf zur sogenannten Monti II-Verordnung ein Gleichgewicht zwischen den Grundfreiheiten des Binnenmarktes und den sozialen Grundrechten der Arbeitnehmer schaffen. Kernelement des Kommissions-

vorschlags ist die Feststellung, dass das Streikrecht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gleichrangig mit der Dienstleistungsfreiheit der Unternehmen ist.

Im Konfliktfall müssen aber die sozialen Grundrechte Vorrang vor den wirtschaftlichen Freiheiten haben. Das muss im Primärrecht der EU verankert werden. Nur so ist eine Einschränkung sozialer Grundrechte durch die Rechtsprechung ausgeschlossen, da sich der Europäische Gerichtshof vor allem in seinem Laval-Urteil im Wesentlichen auf die EU-Verträge beruft. Die Bedeutung der sozialen Grundrechte könnte durch die Einführung eines Protokolls über den sozialen Fortschritt in den Vertrag von Lissabon gestärkt werden.

5. Eng damit verbunden ist die Entsenderichtlinie, in der die Bedingungen festgelegt werden, unter denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer grenzüberschreitend entsandt werden. Der Europäische Gerichtshof hat die bestehende Entsenderichtlinie dahingehend ausgelegt, dass sie ein maximales Schutzniveau definiere, und stellte sehr hohe Anforderungen für die Anerkennung von Arbeitnehmerschutzbestimmungen auf.

Diese Rechtsauffassung muss im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer korrigiert werden. In der Entsenderichtlinie muss ausdrücklich festgestellt werden, dass sie als Mindeststandard gilt, über den die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinausgehen dürfen. Durch eine soziale Revision muss gewährleistet werden, dass in Europa wichtige Arbeitnehmerrechte erhalten bleiben und ausgebaut werden. Außerdem muss ungeachtet der Herkunft des Arbeitnehmers der Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ gelten.

Wir müssen folglich nicht den Sozialstaat vor Europa schützen, sondern das Soziale in die Union tragen. Denn Sozialstaatlichkeit ist heute nur noch im europäischen Kontext zu verwirklichen. Die in den Klauseln des Lissabon-Vertrages enthaltenen Vorgaben müssen sich in den sekundärrechtlichen Regelungen wiederfinden. Wir brauchen zudem eine europäische Politik, die Wachstumsimpulse schafft, und nicht eine, die Wachstum über Sozialeinschnitte abwürgt. Das muss noch viel stärker bei der Bewältigung der Staatsschuldenkrise berücksichtigt werden. Soziale Gerechtigkeit, also die Teilhabe eines jeden an einer fairen Gesellschaft, steht nicht in Widerspruch zu wirtschaftlicher Effizienz, sondern ist Voraussetzung für Produktivität. Wir müssen nicht wählen zwischen einer Gesellschaft mit sozialem Zusammenhalt und einer produktiveren Wirtschaft; wir können und müssen beides anstreben.

Dazu ist eine Bestandsaufnahme der sozialen Dimension in Europa und der Europäischen Union erforderlich. Und wir müssen unter den Bedingungen der Krise der Wirtschafts- und Währungsunion Wege diskutieren, wie wir eine gerechte, sozial integrierte und produktive Wirtschaft und Gesellschaft in Europa erreichen können. Dazu soll dieses Symposium beitragen.

Ich freue mich nun auf erkenntnisreiche Vorträge und interessante Diskussionen.

## 2. Soziales Europa: Bestandsaufnahme - Erosion der Legitimation in der Europäischen Union durch eine soziale Krise?

### 2.1. Thesenpapier: Prof. Dr. Fritz W. Scharpf

#### Direktor emeritus am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Die Mitgliedstaaten der EU stecken seit längerem in einer sozialen Krise, weil die vom Europarecht erzwungene radikale Deregulierung und Liberalisierung der Wirtschaft und die uneingeschränkte Kapitalverkehrsfreiheit einen Wettbewerbsdruck und eine Steuerkonkurrenz erzeugen, denen die Staaten nur durch den Abbau sozialstaatlicher Leistungen und sozialer Schutzrechte begegnen können. Seit der Vollendung des Binnenmarktes ist deshalb die soziale Ungleichheit steil angestiegen - am steilsten übrigens in Deutschland. Weil aber die Folgen in der politischen Diskussion entweder der Globalisierung oder der nationalen Politik zugeschrieben werden, hat sich daraus keine manifeste Legitimationskrise der EU entwickelt. Das ist anders bei den wirtschaftlichen und sozialen Katastrophen im Gefolge der Eurokrise und der Euro-Rettungspolitik. Hier ist die europäische Politik als Verursacher so entscheidend und so sichtbar, dass mit ihr auch die Legitimation der europäischen Integration in Frage steht. Auf diese Krise will ich mich deshalb beziehen.

#### **Was ist die Ursache der gegenwärtigen Krise?**

Die Eurokrise wird bei uns der leichtfertigen Staatsverschuldung einiger Länder zugeschrieben. Tatsächlich aber ist sie die Folge der von Anfang an verfehlten Entscheidung für eine Währungsunion zwischen ökonomisch, sozial, institutionell und in ihren politischen Präferenzen extrem heterogenen Mitgliedstaaten. Der Verzicht auf die makroökonomischen Instrumente der Geld- und Währungspolitik entzog den Mitgliedern die Kontrolle über die eigene Wirtschaftsentwicklung. Statt dessen hat die One-size-fits-all-Politik der EZB Länder mit unterdurchschnittlicher Wachstums- und Inflationsrate in die Rezession getrieben (so z.B. Deutschland zwischen 2001-2005) und Ländern mit höheren Inflationsraten Kredite zu extrem niedrigen Realzinsen verschafft (so den GIPSI-Ländern Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Italien). Die Folge war dort eine Eskalation der kreditfinanzierten Inlandsnachfrage (und in Irland und Spanien eine Immobilien-Blase) mit steigenden Löhnen, steigenden Importen und steigenden Leistungsbilanz-Defiziten.

Unter den Bedingungen einer Währungsunion wurden diese Defizite automatisch durch Kapitalzuflüsse aus den Überschussländern (u.a. Deutschland) finanziert, ohne dass es zu einer Zahlungsbilanzkrise kam. Erst die internationale (Lehman) Bankenkrise im Herbst 2008 ließ diesen Kreislauf zusammenbrechen. Weil die Regierungen überall die Wirtschaft stabilisieren und ihre Banken retten wollten, stiegen nun überall die Staatsschulden. Aber die kreditabhängigen GIPSI-Ökonomien wurden durch die Kreditverknappung in eine besonders tiefe Wirtschaftskrise gestürzt und deshalb stieg dort die Staatsverschuldung nach Beginn der Krise besonders steil an. Erst jetzt reagierten auch die internationalen Kapitalmärkte und verlangten höhere Risikozinsen für die Refinanzierung der GIPSI-Schulden, die zuerst in Griechenland und dann in Spanien und Portugal die Gefahr einer Staatsinsolvenz erzeugten.

Da diese einen Austritt des betroffenen Landes aus der Währungsunion und Domino-Effekte auf andere Mitglieder zur Folge haben konnte, wurden und werden die Staatskreditkrisen der GIPSI-Staaten als Eurokrise definiert.

### **Drei Eurokrisen**

Die gegenwärtige Politik der Euro-Rettung hat drei Probleme zu bewältigen, die sich in ihren Ursachen und in den möglichen Abhilfen deutlich unterscheiden.

### **Die Staatskreditkrise der GIPSI-Länder**

Die Staatskreditkrisen entstanden, als Regierungen zur Rettung nationaler Banken, die sich im Investment- oder Kreditgeschäft verkalkuliert hatten, nun selbst wieder bei den Banken Kredite aufnehmen mussten – und als diese dann die Zahlungsfähigkeit einzelner Staaten in Frage stellten. Dabei kam es keineswegs auf die Höhe der Staatsschuld an, die in Irland und Spanien sogar weit unter der deutschen gelegen hatte (Abbildung 1). Wichtiger waren offenbar die unter den Bedingungen der Währungsunion akkumulierten Leistungsbilanz-Defizite und die daraus folgende Abhängigkeit von Kapitalimporten. Da man in Brüssel, Frankfurt und Berlin als Folge steigender Risikozinsen die Möglichkeit von Staatsinsolvenzen befürchtete – und als deren Konsequenz negative Rückwirkungen auf die Stabilität des Euro und auf die Banken und Exporte anderer Mitgliedstaaten – kam es nach einigem Zögern zu einer Abfolge von Programme zur Rettung des Euro. Deren erstes Ziel war die Beendigung der Staatskreditkrise durch Garantien, Direktkredite und Interventionen auf dem Kapitalmarkt, die die Risikozinsen senken und das „Vertrauen der Märkte“ wiederherstellen sollen. Wenn man von der möglichen Ausnahme Irlands absieht, wurde dieses Ziel bis heute nicht erreicht.

Ein Grund des Scheiterns liegt darin, dass die Retter im Blick auf den griechischen Sonderfall die verantwortungslose Staatsverschuldung der GIPSI-Staaten zur Ursache der Staatskreditkrise erklärten (und dass diese „Kriegsschuldflüge“ sich in der Öffentlichkeit der Gläubigerländer so verfestigt hat, dass selbst sozialdemokratische Philosophen ihr heute noch anhängen). Deshalb hat man, zur Bestrafung der Sünder und zum Abbau des Kreditbedarfs, die Hilfen an strikteste Sparauflagen für die Haushalte der Empfängerstaaten gebunden, und deshalb behandelt man heute die Kontrolle über die nationalen Haushalte als höchste Priorität auf dem Weg zu einer europäischen Demokratie. Damit aber hat man die realwirtschaftliche Krise in den GIPSI-Ländern so verschärft, dass steigende Massenarbeitslosigkeit und sinkende Steuereinnahmen das Misstrauen der Kapitalanleger immer wieder bestätigen und damit die Gefahr von Staatsinsolvenzen immer wieder erneuern.

Der zweite und wichtigere Grund des Scheiterns liegt darin, dass man zur Euro-Rettung zwar die No-bail-out-Klausel des Maastrichtvertrages ignorierte, aber am Verbot der monetären Staatsfinanzierung festhalten will. Deshalb mussten und müssen die Hilfen auf Kosten der nationalen Steuerzahler durch haushaltswirksame Beiträge und Garantien für die Rettungsfonds erbracht werden. Und da diese gegen erheblichen politischen Widerstand in den Retter-Ländern durchgesetzt werden mussten, waren die Rettungsfonds nie groß genug und ihre Garantien nie verlässlich genug, um weitere spekulative Attacken auf einzelne Mitgliedstaaten von vornherein aussichtslos erscheinen zu lassen.

Wenn die Euro-Rettungspolitik die Staatskreditkrise hätte wirksam beenden wollen, dann hätte sie sich nicht auf die Einrichtung haushaltswirksamer und deshalb begrenzter Fonds beschränken dürfen, sondern sie müsste den Einsatz der potentiell unbegrenzten Mittel der Europäischen Zentralbank öffentlich sichtbar ermöglichen. Das könnte entweder durch die

offiziell erteilte Banklizenz für den ESM oder durch die formelle Streichung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung in den europäischen Verträgen geschehen. Da dies aber offenbar unüberwindbare deutsche Tabus verletzen würde, wird die Staatskreditkrise der GIPSI-Länder weiter schwelen.

### **Die Nachfragemangel-Depression der GIPSI-Länder**

Die internationale Bankenkrise und die darauf folgende weltweite Kreditklemme stürzte die Realwirtschaft überall in eine Rezession. Der Absturz in den auf Kapitalimporte angewiesenen GIPSI-Ökonomien war jedoch besonders tief und wurde in Irland und Spanien noch durch die platzende Immobilienblase verschärft. Wie anderswo auch versuchten die GIPSI-Regierungen ihre Banken zu retten und den Rückgang der privaten Nachfrage durch defizitfinanzierte Konjunkturprogramme zu mildern, aber sie wurden dabei durch die Staatskreditkrise gestoppt. Mit den Spar-Diktaten der Euro-Rettungspolitik schließlich verkehrte sich der Versuch einer fiskalischen Nachfrage-Stützung in sein ökonomisches Gegenteil: Drastische Kürzungen bei den Leistungen des Staates, Lohnsenkung und Entlassungen im öffentlichen Sektor und höhere Verbrauchsteuern vertieften die Krise und bewirkten eine Eskalation der Arbeitslosigkeit (insbesondere der Jugendarbeitslosigkeit) und der Armutsraten in allen GIPSI-Ländern (Abbildung 2).

Nötig zur Überwindung dieser Deflations-Krise wären „keynesianische“ Programme zur Erhöhung der privaten und öffentlichen Nachfrage, zur Stabilisierung der Sozialsysteme und zur Arbeitsbeschaffung. So lange aber die Euro-Retter nur auf die Staatskreditkrise zielen und jede Hilfe von einer weiteren Verschärfung der Austeritätspolitik abhängig machen, gibt es dafür keine Chance. Aber selbst wenn die europäisch oktroyierten Sparzwänge gelockert würden, müssten die Mittel für eine wirksame keynesianische Bekämpfung der Nachfrage-Depression durch europäische Transfers aufgebracht werden, die freilich das dritte Problem der GIPSI-Länder sogar noch vertiefen und verlängern könnten.

### **Leistungsbilanzdefizite und der Zwang zur realen Abwertung**

Die Währungsunion hatte zunächst die Zinsen in den GIPSI-Ökonomien mit einem Schlag auf das viel niedrigere deutsche Niveau gesenkt. Die One-size-fits-all-Geldpolitik der EZB hatte dann diesen Einmal-Effekt durch dauerhaft extrem niedrige oder sogar negative Realzinsen verstetigt. Das ökonomisch unvermeidliche Ergebnis war eine rasche Steigerung der kreditfinanzierten Binnennachfrage mit steigenden Importen und steigender Beschäftigung in den lokalen Dienstleistungen (in Irland und Spanien vor allem in der Bauindustrie). Gleichzeitig untergruben aber die steigenden Lohnstückkosten die Position einheimischer Anbieter in den der internationalen Konkurrenz (vor allem auch nach der Osterweiterung der EU) ausgesetzten Sektoren. In Deutschland dagegen hatten die zu hohen EZB-Zinsen den genau gegenteiligen Effekt.

Vor Beginn der internationalen Finanzkrise hatten sich deshalb die Lohnstückkosten, die Leistungsbilanzen und die realen effektiven Wechselkurse innerhalb der Währungsunion weit auseinanderentwickelt. Im Ergebnis wurden die deutschen Exporte durch eine reale Unterbewertung von etwa 20 Prozent extrem begünstigt, während Produzenten in den GIPSI-Ländern durch eine reale Überbewertung in ähnlicher Größenordnung behindert werden (Abbildung 3-5). Im Laufe der gegenwärtigen Krise haben sich die Abstände zwar etwas vermindert, aber die GIPSI-Länder werden im Standortwettbewerb innerhalb der Eurozone immer noch erheblich benachteiligt.

Außerhalb der Währungsunion hätten solche Diskrepanzen nicht entstehen können, sondern wären frühzeitig durch Zahlungsbilanzkrisen gestoppt oder durch eine Korrektur der Wechselkurse ausgeglichen worden. Da aber bisher der Euro um jeden Preis verteidigt wird, ist die nominale Abwertung ausgeschlossen. Und weil Deutschland nicht zur Steigerung der Lohnstückkosten gezwungen werden kann, bleibt den GIPSI-Ländern nur die Möglichkeit einer Korrektur durch reale Abwertung, die faktisch nur durch eine drastische Senkung der Nominallöhne erreicht werden kann. Diese aber könnten nicht einmal extrem kooperative Gewerkschaften freiwillig akzeptieren, und auch die staatliche Gesetzgebung könnte sie im Privatsektor nicht erzwingen.

Wenn trotzdem die Absenkung der Lohnstückkosten in den GIPSI-Ländern schon ein ganzes Stück vorangekommen ist, so ist dies unter dem Druck der Massenarbeitslosigkeit vom „Markt“ erzwungen worden. Und sowohl die „Memoranda of Understanding“ der Troika als auch die „strukturellen Reformen“, die GIPSI-Länder versprechen müssen, um die Auflagen des Rettungsschirms zu vermeiden, sollen diesen Zwang verstärken. Dabei geht es immer um die Verschärfung der Lohnkonkurrenz zwischen den Beschäftigten und den Arbeitslosen: durch Senkung der Mindestlöhne und der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, durch Lockerung des Kündigungsschutzes und der Verbindlichkeit der Flächentarife, durch die Zulassung von Betriebsgewerkschaften und durch die generelle Deregulierung und Liberalisierung des Arbeitsrechts. Die Logik entspricht der von Margaret Thatcher und Ronald Reagan verfolgten „Angebotspolitik“, die ja auch wichtige Aspekte der deutschen Hartz-IV-Reformen geprägt hat.

Selbstverständlich wird durch diese Reformen die soziale Krise in den GIPSI-Ländern noch weiter verschärft. Aber wenn die nominale Abwertung ausgeschlossen wird, dann können diese Länder im europäischen Standortwettbewerb nur bestehen, wenn die Lohnstückkosten noch weiter gesenkt werden. Und ohne diese Voraussetzung könnten auch öffentliche Investitionen und die Subventionierung privater Investitionen eine nachhaltige Erholung der privaten Wirtschaft nicht in Gang bringen.

### **Das legitimatorische Dilemma der Euro-Rettung**

Die drei Aspekte der Eurokrise unterscheiden sich also in ihrer Problematik. Und die derzeit verfolgten Abhilfen gegen die erste und die dritte verschärfen die zweite und steigern sie zur Legitimationskrise der europäischen Integration.

Wenn man die *Staatskreditkrise* durch Rettungsprogramme auf Kosten der deutschen und finnischen Steuerzahler bewältigen will, müssen diese wohl gegenüber den Bürgern der „Geberländer“ durch die Koppelung mit strengen Spar-Auflagen gerechtfertigt werden. Das sehen offenbar auch die sozialdemokratischen Vordenker nicht anders, die die Euro-Rettung zwar in der Form einer gemeinschaftlichen Haftung für Staatsschulden organisieren wollen, aber darauf bestehen, dass diese „mit einer strikten gemeinschaftlichen Kontrolle über die nationalen Haushalte einhergehen“ müsse.<sup>9</sup> Mit anderen Worten, es bliebe bei der Austeritätspolitik. Die Autoren möchten zwar über die Eurokrise die politische Union voranbringen, aber ihr Konzept

---

<sup>9</sup> Bofinger, Habermas, Nida-Rümelin in der FAZ vom 4.8.2012: Für einen Kurswechsel in der Europapolitik. Online unter: <http://www.faz.net/aktuell/habermas-bofinger-nida-ruemelin-fuer-einen-kurswechsel-in-der-europapolitik-11843182.html>.

würde die soziale Katastrophe in den GIPSI-Länder nicht weniger verschärfen als die Euro-Rettungspolitik von Merkel und Schäuble.

In der deutschen Politik vertritt bisher nur Sahra Wagenknecht die Einsicht, dass die Staatskreditkrise nicht durch leichtsinnige Defizite der Krisenländer verursacht wurde, dass sie durch strikte Haushaltsdisziplin weder hätte vermieden werden können, noch jetzt bekämpft werden kann, und dass die dauerhafte Abschreckung spekulativer Attacken auf einzelne Euro-Staaten nur mit den Mitteln der monetären Staatsfinanzierung erreicht werden könnte.<sup>10</sup> Aber eben wegen dieser Provenienz werden Sozialdemokraten vermutlich noch länger brauchen als Angela Merkel, ehe sie diese Einsicht akzeptieren.

Würde sie von der europäischen Politik, notfalls unter deutschem Protest, doch akzeptiert, so verlöre die Staatskreditkrise ihre apokalyptische Qualität. Staaten, die notfalls auf Zentralbank-Kredite zu angemessen niedrigen Zinsen zurückgreifen können, eignen sich nicht als Objekte von Zins- und Insolvenz-Wetten. In den GIPSI-Staaten könnten dann die Sparzwänge etwas gelockert und der finanzielle Handlungsspielraum der nationalen Politik könnte wieder etwas erweitert werden. Aber gerade dann würde der Zielkonflikt zwischen den Abhilfen gegen die beiden anderen Aspekte der Eurokrise besonders deutlich.

Wenn es nur um die Bewältigung der deflationären *Nachfragemangel-Krise* der GIPSI-Wirtschaften ginge, müsste man nach keynesianischem Rezept die Staatsausgaben und die Sozialeinkommen erhöhen und die Verbrauchsteuern senken. Aber wenn die erhöhte Nachfrage sich überwiegend auf die Importe richtete, stiege erneut das Leistungsbilanzdefizit, und wenn der Druck der Massenarbeitslosigkeit nachließe, würden die Nominallöhne nicht weiter sinken und die in den letzten Jahren in Gang gekommene reale Abwertung käme zum Stillstand. Sollte aber ihre *mangelnde Wettbewerbsfähigkeit* nicht überwunden werden, dann wären die GIPSI-Länder im Rahmen der Währungsunion zu dauerhafter Stagnation, Armut, Abwanderung und dauerhafter Abhängigkeit von externen Transfers verurteilt.

Daran könnte auch eine Intensivierung der europäischen Integration mit dem Ziel der „politische Union“ nichts ändern. Man kann darüber streiten, ob die Eurokrise hätte vermieden werden können, wenn mit der Währungsunion zugleich eine Europäische Politische Union (welcher Art?) beschlossen worden wäre. Aber nichts spricht dafür, dass nachträgliche Fortschritte der politischen Integration die bereits eingetretene Eurokrise und ihre Folgen überwinden könnten. Der politisch integrierte italienische Staat war ebenso wenig in der Lage, die ökonomische und soziale Deklassierung des Mezzogiorno zu überwinden wie die deutsche Politik nach der unter einem falschen Wechselkurs vollzogenen Vereinigung die De-industrialisierung und Entvölkerung weiter ostdeutscher Regionen aufhalten konnte.

Da die europäischen Transfers zwar teuer würden, aber gewiss weniger generös und dann noch weniger wirksam wären als die inner-italienischen und inner-deutschen, sollte man in den Empfängerländern mit Protesten und politischer Radikalisierung rechnen - und in den Geberländern mit populistischer Mobilisierung nach dem Muster der Lega Nord und der Bayernklage gegen den Länderfinanzausgleich. Gewiss keine günstigen Aussichten für die demokratische Legitimation einer europäischen politischen Union.

---

<sup>10</sup> Wagenknecht Interview in der SZ vom 30.7.2012: Wagenknecht ruft Linke zu Offenheit auf. Online unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/vize-parteichef-der-linken-wagenknecht-ruft-linke-zu-offenheit-auf-1.1425876>.

Wenn es um die Eurokrise geht, sollte man sich also von der Forderung nach einer europäischen Politischen Union keine Entlastung erhoffen. Die drei Krisen müssten, wenn an der Währungsunion festgehalten wird, auf jeden Fall innerhalb der gegebenen Strukturen bewältigt werden. Und solange die Politik der Euro-Rettung auf die Bewältigung der Staatskreditkrise durch die europäischen Steuerzahler und die daran gekoppelten Austeritäts-Verpflichtungen fixiert bleibt, erscheint dieser Versuch von vornherein aussichtslos.

Aber auch wenn die Staatskreditkrise durch die Inanspruchnahme der Europäischen Zentralbank entschärft würde, erfordert die gleichzeitige Bekämpfung der Nachfragemangel-Depression und der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit eine ökonomisch und politisch extrem schwierige Gratwanderung zwischen gegensätzlichen Anforderungen. Ökonomisch käme es darauf an, die wirtschaftlichen und sozialen Schäden der binnenwirtschaftlichen Depression zu mildern, ohne die weitere Absenkung der Lohnstückkosten zu gefährden oder das Leistungsbilanzdefizit wieder zu erhöhen. Die durch europäische Transfers aufgestockten öffentlichen Mittel müssten also soziale Notlagen mildern und die Nachfrage nach lokalen Dienstleistungen (aber nicht die Importnachfrage) steigern. Und politisch müsste die notwendige Begünstigung von Unternehmergewinnen verbunden werden mit einer Sozialpolitik, die eine Steigerung der Arbeitskosten strikt zu vermeiden sucht. Kein Souveränitätstransfer an europäische Instanzen – Kommission, Ministerrat oder Parlament – wäre in der Lage, diese prekäre Balance für die höchst unterschiedlichen Bedingungen in Irland, Portugal, Spanien oder Italien zu definieren, geschweige denn in der politischen Kommunikation mit den Bürgern zu legitimieren. Effektive Problemlösungen können nur im Bezug auf die jeweils besonderen ökonomischen, institutionellen, sozialen und politischen Konstellationen des betroffenen Landes gefunden und nur von demokratisch verantwortlichen Regierungen in nationalen Diskursen begründet und verteidigt werden. Und dasselbe gilt für die Politik in jenen Ländern, in denen die zur Verteidigung des Euro unvermeidlichen Transfers definiert und legitimiert werden müssen.

Vieles spricht dagegen, dass diese Gratwanderungen glücken könnten. Aber wenn sie scheitern, dann nicht wegen unterlassener Souveränitätsverzichte der Mitgliedstaaten, sondern wegen der ökonomisch verfehlten und politisch abenteuerlichen Entscheidung für eine Währungsunion unter ökonomisch, sozial, institutionell und politisch viel zu heterogenen Mitgliedstaaten. Wer die europäische Integration und die Demokratie in Europa vor den Folgen der Eurokrise schützen will, müsste also nicht über die weitere Entmachtung der nationalen Demokratie diskutieren, sondern über Möglichkeiten einer Revision dieser Fehlentscheidung.



Abbildung 1: Staatsschuld als % des BIP

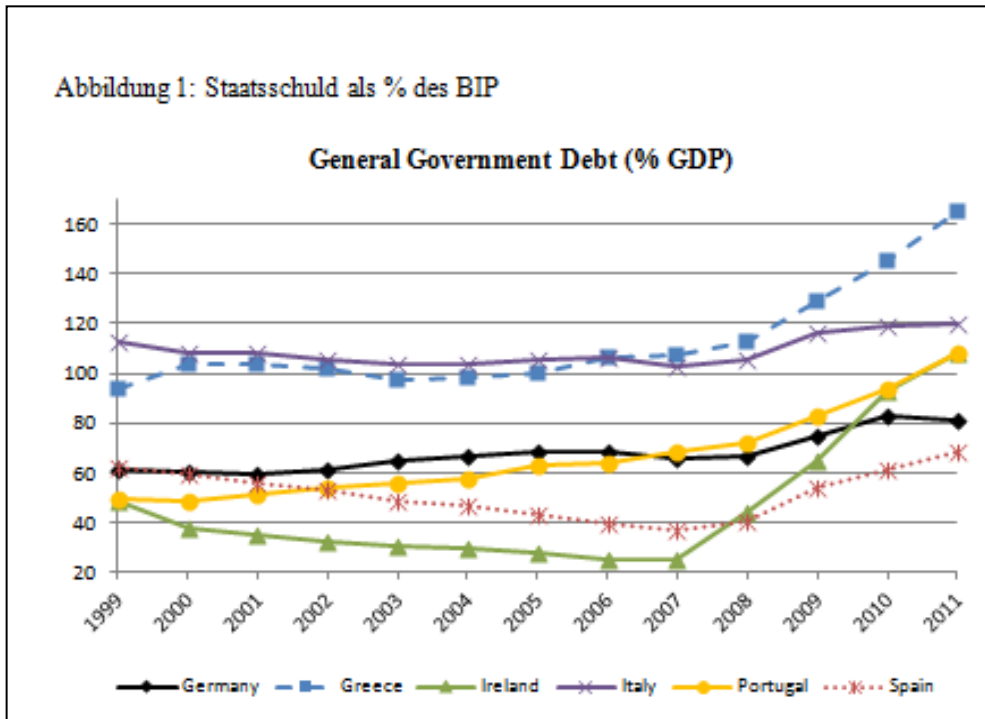
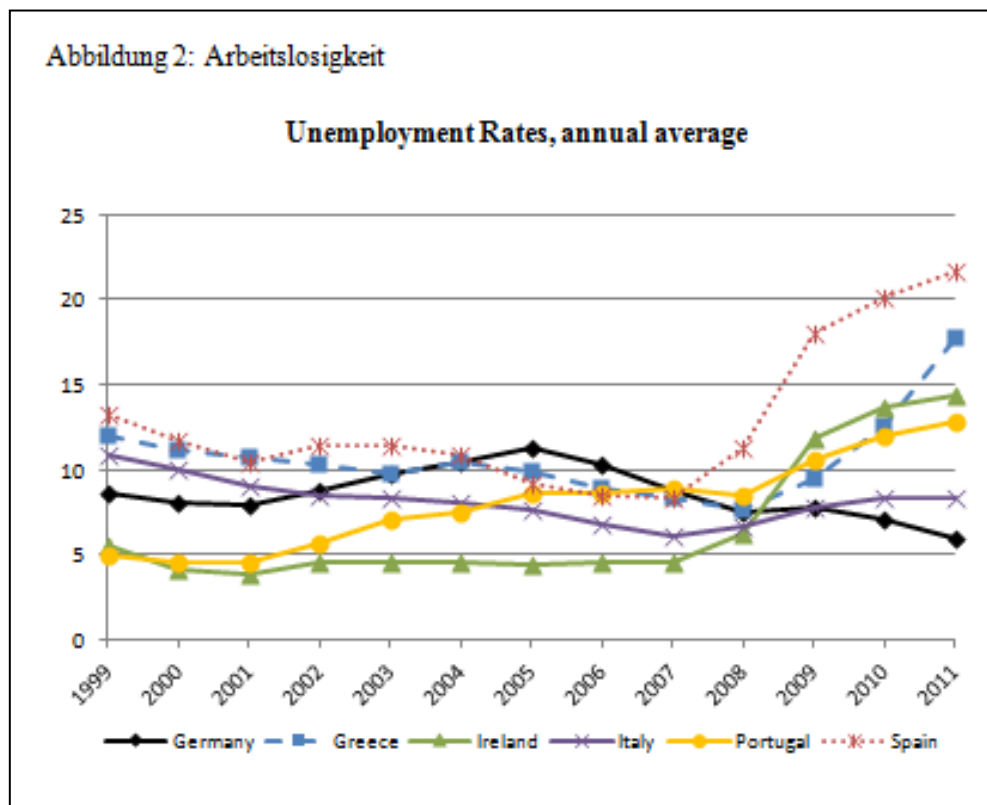
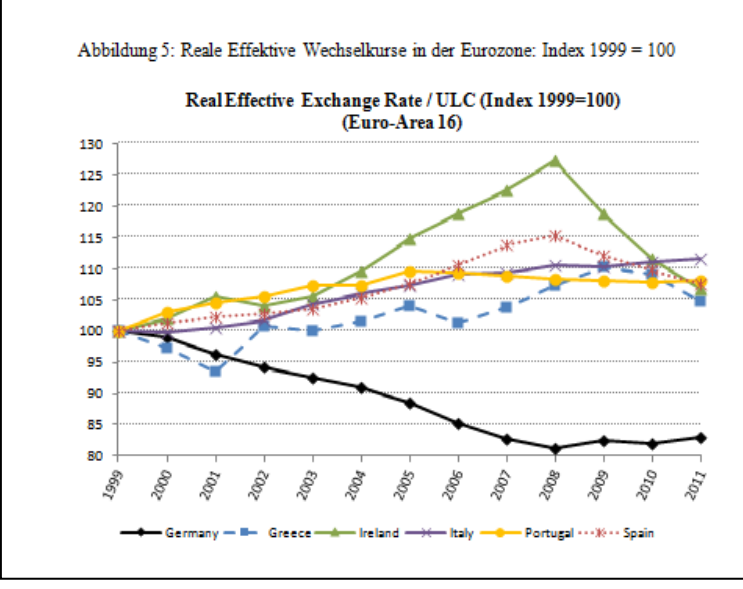
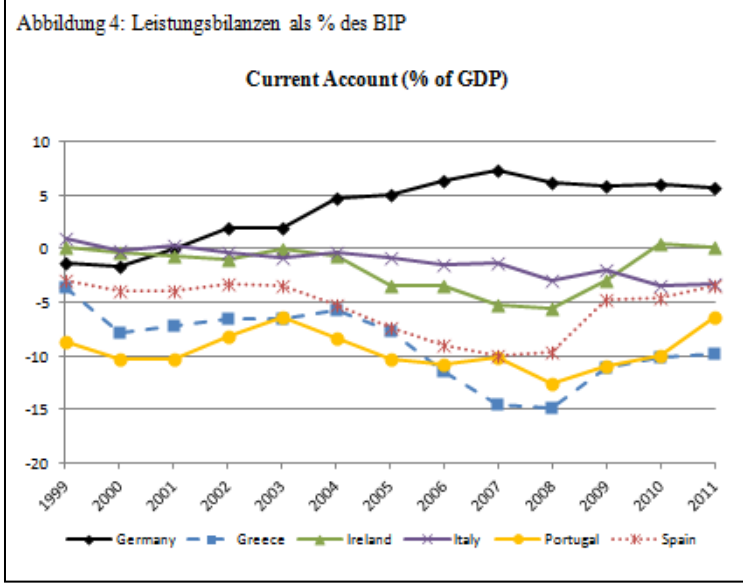
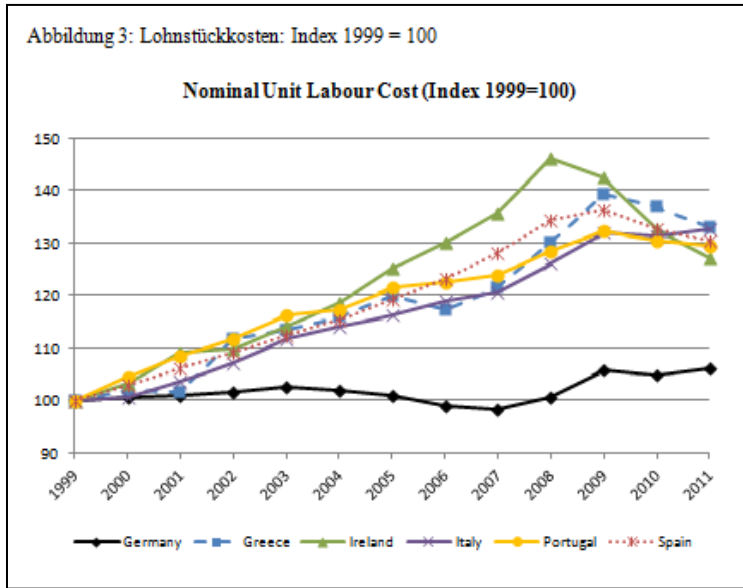


Abbildung 2: Arbeitslosigkeit





## 2.2. Discussant: Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup

### Professor für Wirtschaftswissenschaften, Westfälische Hochschule

**Bontrup** stimmte der von Scharpf vorgetragenen Analyse zu. Es seien „dilettantische“ politische Fehler bei der Einführung der Währungsunion gemacht worden. So habe man die realwirtschaftlichen Bedingungen wie Arbeitslosigkeit oder Produktivitäten außer Acht gelassen, während man sich zugleich zu sehr auf monetäre Stabilitätskriterien fokussiert habe.

Er führte die bereits geschilderten Symptome der Krise auf Umverteilungsdisproportionen zurück, die durch einen „radikalen Neoliberalismus“ generiert worden wären. Durch diese arbeitsteilig erzeugten Disproportionen in den Wertschöpfungsverteilungen seien die Lohnquoten zu sehr gesunken, die Profitquoten unterdessen zu sehr gestiegen. In Folge dessen habe es einen „gigantischen“ Nachfrageausfall und Überproduktionskrisen gegeben, während die Unternehmer, also die Profiteure dieses Systems, nicht mehr bereit gewesen wären, gemäß der „G-I-B-Formel“ zu agieren und ihre Ersparnisse zu reinvestieren. Der Ansatz „Gib dem Unternehmer heute mehr Gewinn, dann investiert er morgen mehr und übermorgen ist das mehr Beschäftigung“ gelte daher nicht mehr. Im Gegenteil: Die Investitionsquoten in der realen Wirtschaft seien zurückgegangen und die Überschussliquidität sei an die Finanzmärkte gespült worden. Dort suche sie nach Anlagemöglichkeiten, finde jedoch keine mehr. Dies sei bereits beim Zusammenbruch der New Economy zu beobachten gewesen, als die Amerikaner vor einem ähnlichen Problem gestanden hätten. Damals habe man versucht, das Problem mittels Immobilienkrediten zu lösen. Nicht nur dieses Beispiel belege, so Bontrup, dass der Vermögende auf den Kredit beziehungsweise den Schuldner existentiell angewiesen sei. Schließlich entspräche die Summe allen weltweiten Vermögens immer der Summe aller weltweiten Schulden. Nicht nur für die gegenwärtige Krise bedeute dies, dass eine zu große Schuldenlast der Staats- und Privathaushalte ausschließlich durch einen Vermögensschnitt behoben werden könne. Die zentralen Folgen der Umverteilung sah Bontrup im politischen Raum jedoch nicht ausreichend diskutiert.

Bontrup griff die Ausführungen von Scharpf bezüglich möglicher Maßnahmen der EZB auf. Zwar könne man die Notenbank befähigen, notleidende Staatskredite aufzukaufen, die keine Möglichkeit der Kreditvergabe beziehungsweise keine Refinanzierung durch private Anleger mehr fänden. Doch solle die Politik bereits früher tätig werden und an der Ursache ansetzen. Dabei komme einer gemeinsamen europäischen Politik zentrale Bedeutung zu. Diese müsse zunächst das Problem der privaten Ratingagenturen angehen, die ungehindert Volkswirtschaften als „Schrott“ beurteilten. Die Berechtigung zum Kapitalschnitt sei nötig. Politisch stärker verfolgt werden müsse daher eine Annäherung wirtschaftsschwacher Mitgliedstaaten an den EU-Durchschnitt. Wolle man ein vereintes Europa und wolle man ein weiteres Auseinanderdriften der einzelnen Länder verhindern, dann bräuchten die Schwächeren Hilfen. Bontrup kritisierte die Asymmetrie der gemeinsamen europäischen Politik: Man habe eine einheitliche Währung eingeführt, aber dabei „nicht den Mut“ gehabt, auch eine politische Union anzustreben. Eine einheitliche und parallel laufende Fiskal- und EZB-Geldpolitik werde aber benötigt, damit sich eine entsprechende fiskal- und geldpolitische Wirkung entfalten könne. Dieser Schritt sei in Europa dringend notwendig, damit man gleichzeitig die Realwirtschaften in den einzelnen Ländern aussteuern und stärken könne, um auch hier eine Konvergenz und keine Divergenz zu erreichen. Andernfalls so werde Europa auseinanderbrechen und Elendsökonomien mit extremer Massenarbeitslosigkeit in schwachen Ländern entstehen, so Bontrup.

Als eigentliche Ursache der Umverteilungsdisproportionen und somit der Krise nannte Bontrup abschließend die Massenarbeitslosigkeit. Man habe sie seit der Weltwirtschaftskrise der Jahre 1974-75 nicht beseitigen können. Dieses Versagen stelle eine wesentliche Ursache für die Staatsverschuldung und die Schwächung der Gewerkschaften dar. Starke Gewerkschaften würden benötigt, um eine adäquate Verteilung zwischen Lohn und Profit zu erreichen. Abhängig Beschäftigte hätten unter diesen Umständen nicht mehr an den Produktivitätszuwächsen partizipiert, sondern lediglich die Unternehmer, die ihre Gewinne jedoch nicht über Realinvestitionen zurückgegeben hätten. Durch diese Umverteilung sei das System kollabiert und eben deshalb müsse man sie korrigieren.

### 2.3. Diskussion

**Von Alemann** stellte die Frage, ob die Mittel der EZB für eine direkte Kreditvergabe tatsächlich so unbegrenzt seien oder ob letztlich nicht doch die Steuerzahler einspringen müssten. **Scharpf** antwortete, dass er das Risiko einer Pleite der EZB als so minimal ansehe, dass es für die gegenwärtige Krise keine Bedeutung habe. Wenn die EZB die stabilitätsorientierte Geldpolitik beibehalte und sie zugleich ihre Hilfen nicht nur auf Banken, sondern auch auf Staaten beziehe, dann bestehe keine Gefahr für ihre Anteilseigner, dass ihre Anteile an Wert verlieren. Die Mitgliedsstaaten und somit auch die Steuerzahler müssten daher nicht einspringen. **Bontrup** erwiderte, dass die Mittel der EZB angesichts möglicher inflationärer Effekte keinesfalls unbegrenzt seien. Auch die EZB betreibe durch den Ankauf notleidender Staatskredite vom Markt nur eine Umverteilung. Er betonte nochmals, dass man über eine Übernahme dieser Kredite durch die EZB nur nachdenken müsse, weil die Privaten die Refinanzierung gar nicht mehr oder nur zu „unverschämte“ hohen Zinsen anbieten würden. Dadurch entstehe allerdings ein Paradoxon. Denn wenn die Vermögenden den Staat als Kreditnachfrager vom Spielfeld nähmen, falle ein wesentlicher Abnehmer ihres Vermögensüberschusses aus. Doch bräuchten die Vermögenden den Schuldner eben dazu, ihren Überschuss zu adäquaten Verzinsungen zu vermitteln. Andernfalls blieben ihnen als Kreditnachfrager noch die privatwirtschaftlich produzierenden Unternehmen, die jedoch kein Interesse daran hätten, sofern sie nicht einen Profit erwarten könnten. Somit werde es zu einem Investitionsattentismus kommen und die realwirtschaftlichen Investitionen unterhalb der Profite liegen.

Bezogen auf die von Bontrup geäußerte Kritik am Neoliberalismus wollte **von Alemann** wissen, ob diese Verurteilung nicht zu vereinfacht sei. Zwar sei der Neoliberalismus durchaus kritisch zu sehen, die intra-europäischen Unterschiede zwischen den nationalen Ökonomien könnten so jedoch nicht erklärt werden. **Bontrup** bekräftigte seine Ausführungen. Der praktizierte Umverteilungsneoliberalismus habe zur gegenwärtigen Krise geführt, da er darauf abgezielt habe, die Wertschöpfung auf die Besitzeinkünfte auszurichten. Löhne und Gehälter würden zu Gunsten von Zinsen, Mieten und Pachten sowie Profit vernachlässigt, was nicht zuletzt an den Tarifabschlüssen in der jüngeren deutschen Vergangenheit deutlich werde. Die Krise könne daher nur überwunden werden, wenn der derzeitige praktizierte Neoliberalismus nicht nur angehalten, sondern umgekehrt werde.

**Von Alemann** bat Scharpf um eine Einschätzung von Bontrups Thesen und wollte wissen, ob sie eine Lösungsmöglichkeit darstellen. **Scharpf** antwortete, dass die einzige These, der er zustimme, sich auf den Aspekt der einheitlichen europäischen Politik beziehe. Nach seiner Einschätzung können die politische Integration und ein europäischer Bundesstaat wünschens-

wert sein und dazu beitragen, dass Europa enger zusammenwächst. Allerdings bringe dieser Ansatz bezogen auf die gegenwärtige Krise keine Lösung. Dadurch ließen sich zwar Sozialsysteme stabilisieren, jedoch keine eigenständigen wirtschaftlichen Entwicklungen in Gang bringen, solange die Grundlagen der Wettbewerbsfähigkeit nicht gegeben seien. Das zeige das Beispiel des deutschen Bundesstaates, der es nicht vermocht habe die Erosion in Brandenburg zu stoppen, ebenso deutlich, wie das Beispiel des Mezzogiorno, dessen vollständige Integration in einen einheitlichen italienischen Staat über 60 Jahre nicht zu Stande gekommen sei. Politische Integration, so Scharpf, könne nichts bewirken, solange die Diskrepanz der realen Wechselkurse bestehe. Diese müssten abgebaut werden und zwar entweder durch die Veränderung der nominalen Wechselkurse, also durch ein Ausscheiden aus dem Euro beziehungsweise durch eine Auflösung des Euro, oder durch eine reale Abwertung, das heißt durch einen Nominallohnverzicht. Der Versuch, die Eurokrise mit Mitteln der politischen Integration zu bewältigen, berge das „ungeheure Risiko“ eines gegenteiligen Effektes. Europa könne politisch zwischen Überschuss- und Defizitländern noch weiter auseinandergetrieben werden, Konflikte im Europäischen Parlament oder anderen europäischen Institutionen könnten immer virulenter werden. Man müsse die Eurokrise als Eurokrise lösen, um eine Chance auf ein Weiterkommen der politischen Integration zu haben.

**Von Alemann** bemerkte, dass Scharpf eine sehr pessimistische Sicht in Bezug auf die politische Union äußere. Er wollte daher wissen, wie Scharpf die Vorschläge der Ministerin Schwall-Düren, also eine Koordinierung der europäischen Lohnpolitik, Steuerharmonisierung oder die Entsenderichtlinie, bewerte. **Scharpf** betonte, dass Europa nur durch Vorschläge und Politiken, die im gemeinsamen Interesse liegen, weiterkommen könne. Alles was Ministerin Schwall-Düren gesagt habe, interpretiere er als einen Versuch, mögliche Fortschritte, die bei entsprechender Diskussion konsensfähig seien, zu identifizieren. Die Lösung der Eurokrise sei hingegen nicht konsensfähig.

Bezogen auf die von Scharpf angesprochene Auseinanderentwicklung der Wettbewerbsfähigkeit von europäischen Nationalstaaten fragte **Prof. Dr. Hartwig Hummel**, Projektleiter von FINE, ob es nicht die Möglichkeit einer gemeinsamen europäischen Industriepolitik im Sinne eines europäischen New Deal gebe, sodass überall in Europa für günstige Arbeitsmöglichkeiten beziehungsweise Produktionsmöglichkeiten gesorgt werden könne. **Scharpf** äußerte, dass eine entsprechende Umsetzung schwierig werde. Das Problem bestehe darin, dass die deutschen Gewerkschaften in den Bereichen stark seien, in denen Deutschland im Export stark sei. Zudem sei die deutsche Produktion auf externe Exportmärkte hochspezialisiert, während man wenig Beschäftigung in Branchen habe, die sich auf den Binnenabsatz orientieren. Es werde daher schwer, beispielsweise die IG Metall oder die IG Chemie von einer Lohnpolitik zu überzeugen, die die vom Export abhängigen Arbeitsplätze zunächst gefährden würde. Dies sei ein Dilemma, vor dem die deutschen Industriegewerkschaften stünden und das man als eine schwierige Situation anerkennen müsse, die nicht durch Appelle an das europäische Gemeinwohl beseitigt werden könne.

**Norbert Fabian** vom Arbeitskreis Europa der SPD NRW bemerkte, dass die Zinssätze in den GIPSI-Staaten zu hoch seien, und führte vor diesem Hintergrund einen Vorschlag der EZB an, Zinsziele und –schwelle einzuführen. Die EZB lege somit die Zinsen für Staatsanleihen fest, sodass dieser Ansatz noch weiterführender als Eurobonds sei. **Scharpf** bewertete den Ansatz der EZB als sinnvoll, auch wenn er die Banklizenz des ESM bevorzugen würde. Das generelle

Problem bestehe allerdings darin, dass der Kreditbedarf der Privatwirtschaft die eigentliche Ursache der Nachfragedepression in den GIPSI-Ländern sei. Denn während die Realzinsen in Deutschland so niedrig wie nie zuvor seien, wirkten die enorm hohen Realzinsen auf die Privatwirtschaft in Spanien oder Italien prohibitiv. Daran könne die EZB nichts ändern, solange sie nur einheitliche Zinsen auf den Privatmärkten anbieten könne.

**Dr. Tao Liu** von der Universität Bielefeld führte die Probleme der gegenwärtigen Krise auf einen „Währungskrieg“ der Amerikaner zurück, die keine zweite starke Währung dulden würden. Dies zeige sich daran, dass nach jedem Rettungsprojekt der EU eine Bonitätsabstufung durch amerikanische Ratingagenturen erfolge. Er fragte, wie dieses Problem zu lösen sei. **Scharpf** erwiderte, dass die Probleme keinesfalls von den Amerikanern erzeugt würden, sondern umgekehrt die Verteidigung des Euro um jeden Preis ein Problem darstelle. Die nicht ausdiskutierten geopolitischen „Machtphantasien“, man brauche eine starke Währung gegenüber China, Amerika und dem Rest der Welt, seien ein großes Problem bei der Diskussion über vernünftige Lösungen der Eurokrise.

**Jörn Wiertz** von der Global Marshallplan Initiative warf Bontrup eine Vertauschung von Ursache und Wirkung vor. Die Massenarbeitslosigkeit ist seiner Meinung nach nicht ursächlich für die Krise. Vielmehr habe man Geld angehäuft, das aufgrund fehlender Vorkommen nicht mehr für natürliche Ressourcen ausgegeben werden könne. Man habe das Ungleichgewicht durch den Euro auf die Spitze getrieben, statt zum Europa der Regionen zu kommen, wo Regionen gefördert und nicht zerstört werden. **Bontrup** entgegnete, dass er keinesfalls Ursache und Wirkung vertauscht habe. Ursache der Krise sei die Massenarbeitslosigkeit, die enorme fiskalische Kosten für die Staaten verursache und sich aus weltweiten Überproduktionskrisen ergebe. Es sei kein reales Wachstum mehr vorhanden, das die Produktivitätsraten überkompensiere, sodass das Arbeitsvolumen rückläufig sei. Man habe sich „versündigt“ und die Produktivitäten nicht dazu genutzt, das ökonomisch Notwendige, nämlich die Schließung der Produktivitätslücke, zu tun. Diese Schließung sei jedoch nur über die kollektive Arbeitszeitverkürzung zu erreichen. Stattdessen gebe es gegenwärtig ein Überangebot, das keine Nachfrage mehr finde, und daraus resultierende Konzentrationsprozesse in der Wirtschaft, um das Überangebot vom Markt zu nehmen. Jeder Konzentrationsprozess in der Wirtschaft bewirke einen Anstieg der Arbeitslosigkeit und somit, wie bereits erwähnt, auch der Kosten. Das sei das eigentlich zu lösende Problem der Realwirtschaft.

**Dr. Herbert Jakoby** von der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen fragte, ob neben der monetären Abwertung der GIPSI-Länder durch ein Ausscheiden aus dem Euroraum und der realen Abwertung durch Lohnverzicht und Kostensenkung, aus deutscher Sicht nicht auch eine dritte Variante zur Krisenlösung denkbar wäre. Er nannte in diesem Zusammenhang die Aufwertung der Löhne insbesondere in Deutschland, aber auch in anderen Ländern. Durch dieses Nachholen der Tarifpolitik würde in Deutschland ein Nachfrageschub entstehen, der sich im Euroraum über privaten Konsum ausbreiten würde. Er betonte, dass er sich der möglicherweise daraus resultierenden Probleme durchaus bewusst sei. Schließlich habe man mit der Politik des vergangenen Jahrzehnts versucht, auf diese Probleme zu reagieren. Jakoby gab jedoch zu bedenken, dass damals vielleicht überreagiert wurde und dies durch eine Anhebung der Löhne, die zeitweise über dem Produktivitätszuwachs liegen müssten, korrigiert werden könnte. Der Anpassungsdruck der GIPSI-Länder könnte so zumindest erleichtert werden. **Scharpf** antwortete, dass die Erhöhung der Binnennachfrage des Staates leichter umzusetzen wäre als

die bereits erwähnte einheitliche Industriepolitik. Dem stehe jedoch die absolut überwältigende Überzeugung einer notwendig einzuhaltenden Haushaltsdisziplin entgegen, die man ganz Europa oktroyieren wolle. **Bontrup** stimmte Jakoby zu, erwähnte aber ebenfalls die Schwierigkeit einer entsprechenden Umsetzung. So würde die Steigerung der Reallöhne in Deutschland oberhalb der Produktivität zu einer Senkung der Gewinnquoten und Steigerung der Lohnquoten führen, mit Auswirkungen auf den Massenkonsum, die Nachfrage und die Investitionen in Bezug auf das Wachstum. Dafür brauche man aber starke Gewerkschaften, die in Deutschland jedoch gegenwärtig nicht vorhanden seien. Somit sehe er nicht, wie die richtige ökonomische Forderung umgesetzt werden könne.

### 3. Soziales Europa: Bestandsaufnahme - Bisherige Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion

#### 3.1. Thesenpapier<sup>11</sup>: Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer

##### Jean Monnet Chair of European Integration, Hochschule Fulda

#### 1. Einleitung

Die EU-Integrationsgeschichte zeigt, dass in allen Vertragsverhandlungen von Rom bis Lissabon, die Ausgestaltung einer gemeinschaftlichen Arbeits- und Sozialpolitik eines der sensibelsten und strittigsten Themen war. Denn in den Auseinandersetzungen um die Kompetenzausstattung und die Entscheidungsmodi einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik kamen und kommen grundlegende Zielkonflikte über Wesen und Gestalt der Union - wirtschaftlicher Zweckverband oder politische Union - ebenso zum Tragen wie mitgliedstaatliche Souveränitätsvorbehalte, die nicht zuletzt in den gewachsenen Traditionen und Strukturen der je nationalen Wohlfahrtsstaatlichkeit gründen.

Obgleich die Europäische Integration von Beginn an ein „politisches Projekt“ war, bildet(e) die Ökonomie den Kernbereich und die strategische Entwicklungsachse der Vergemeinschaftung. Die Entwicklung einer europäischen Arbeits- und Sozialpolitik ist somit seit je untrennbar mit der ökonomischen Dimension der Gemeinschaftsbildung, also mit den verschiedenen Stufen der Markt- und Währungsintegration verbunden. Das heißt aber auch, dass sich sozialpolitische Fragen bei EWG-Gründung, die ökonomisch (zunächst nur) auf den freien Warenverkehr zwischen sechs in ihren sozialstaatlichen Strukturen und ökonomischen Verhältnissen vergleichsweise „homogenen“ Mitgliedstaaten zielte, unter gänzlich anderen Vorzeichen stellten, als dies in der gegenwärtigen EU-27 der Fall ist. Diese heutige EU weist nach den jüngsten Erweiterungsrounds zum einen ein nie gekanntes Maß an Wohlstandsunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten und eine deutlich gewachsene Pluralität und Heterogenität nationaler Produktions- und Verteilungsregime auf. Die heutige EU ist zum anderen im Bereich der Wirtschaftsintegration (im Unterschied zu den Anfangsdekaden des Integrationsprozesses)

---

<sup>11</sup> Dieser Text basiert im Wesentlichen auf: Platzer, Hans-Wolfgang (2011): Das Europäische Sozialmodell auf dem Prüfstand. Zur wissenschaftlichen Modelldebatte und den Perspektiven der Europäischen Sozialpolitik unter den Vorzeichen der Weltwirtschafts- und Eurokrise und des EU-Reformvertrags. In: Gudrun Hentges., ders. (Hrsg.), Europa –quo vadis. Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik, Wiesbaden.

durch ein nie gekanntes Maß an Marktliberalisierung (die mittlerweile neben den Produktmärkten auch die Arbeits-, Kapital- und Dienstleistungsmärkte umfasst) geprägt und durch die „Klammer“ der gemeinsamen Währung (deren Bedingungen auch auf die nicht der Euro-Zone angehörenden EU-Mitgliedstaaten ausstrahlen) einem historisch gleichfalls beispiellosen Interdependenzzusammenhang unterworfen.

Diese wirtschafts- und währungspolitisch eng verflochtene, zugleich sozialstrukturell heterogenere EU-27 kämpft seit 2008 mit den ungelösten Problemen der Weltfinanzmarktkrise und der krisenhaften Entwicklungen in der Euro-Zone. Nicht von ungefähr tauchen in den gegenwärtigen Debatten zur Krisenbewältigung und zur Zukunft des EU-Integrationsprojekts erneut grundlegende Struktur- und Finalitätsfragen auf. Soweit hierbei die Option einer vertieften politischen Union zur Diskussion steht, gewinnen auch Grundsatzfragen einer Neujustierung der EU-Sozialpolitik an Brisanz und Aktualität.

Im Folgenden geht es um einen knappen systematisierenden Überblick über die bisherige Entwicklung der EU-Sozialdimension. Dabei wird eine Untersuchungsperspektive gewählt, die den Entwicklungsprozess einer europäischen Sozialpolitik und das sozialpolitische Regieren im EU-Mehrebenensystem unter folgender Leitfrage empirisch beleuchtet: ob und inwieweit „die strukturelle Koppelung von wirtschaftlicher Dynamik und sozialem Ausgleich - bzw. die Anpassung dieses Wirkungszusammenhangs an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen - zum Objekt supra- und transnationaler Regulierung und Institutionalisierung wird (...).“ (Aust et. al. 2002, S. 273). Diese auf die Entwicklungslogik und -dynamik des arbeits- und sozial-politischen Regierens (in) der EU ausgerichtete Analyse basiert wiederum auf der Prämisse, dass es analytisch geboten ist, polit-ökonomische und institutionalistische Perspektiven und Erkenntnisse zu verbinden und zu vermitteln. Denn es zeigt sich, dass in Arbeiten, die sich der politischen Ökonomie des EU-Integrationsprozesses (aus einer Makroperspektive) widmen, oftmals die graduellen Regulierungs- und Institutionalisierungsfortschritte des sozialpolitischen Regierens unterbelichtet bleiben, während umgekehrt in institutionalistischen Ansätzen, die sich auf die supranationalen Prozessdynamiken konzentrieren, vielfach die problematischen wohlfahrtsstaatlichen Effekte und nationalen Anpassungszwänge ausgeblendet bleiben, die aus der Marktliberalisierung und monetaristischen Integrationslogik resultieren.

## **2. Die EU-Sozialpolitik in der integrationswissenschaftlichen Kontroverse:**

### **„Euro-pessimistische“ und „euro-optimistische“ Sichtweisen**

Politökonomisch orientierte Arbeiten kommen mehrheitlich zu einer „europessimistischen Sicht“ (Keller 1993), wobei sich deren Kernargumente zunächst stichwortartig wie folgt zusammenfassen lassen: Der Weg zu einem föderalen europäischen Wohlfahrtsstaat ist aufgrund nationalstaatlicher Souveränitätsansprüche einerseits und der Dominanz eines neoliberalen Paradigmas der Marktintegration andererseits dauerhaft blockiert (Streeck 1995). Der Integrationsprozess bewegt sich in Richtung einer „Marktgesellschaft ohne Staat“ (Scharpf 1995), weil der Binnenmarktlogik mit ihrem faktischen und rechtlichen Zwang zur Deregulierung kein adäquater Ausbau der Regelungskapazitäten auf supranationaler Ebene gegenübersteht. Die Möglichkeiten, innerhalb des bestehenden Vertragsgefüges sozialpolitische Fortschritte zu erzielen, sind am ehesten im Bereich „produktbezogener“, kaum jedoch im Bereich „prozessbezogener“ Regelungen gegeben, weil hier - strukturbedingt - die gravierenden sozialökonomischen Entwicklungsunterschiede zwischen den EU-Staaten gegensätzliche Regelungsinteressen be-



gründen (Scharpf 1995). Im Regime der Europäischen Währungsunion, das zur „monetären Egalisierung und sozialen und ökonomischen Differenzierung“ (Altvater/Mahnkopf 1993) führt, ist eine Wettbewerbslogik angelegt, welche den Druck auf die Absenkung nationaler Sozial- und Tarifstandards verstärkt. Diese Tendenz zum „Wettbewerbsstaat“ (Ziltener 1999) befördert ohne neue Formen einer auf europäischer Ebene koordinierten oder regulierten Sozial-, Lohn- und Tarifpolitik Erosionstendenzen des nationalen Sozialstaates (Busch 1994 und 1998). Demzufolge läuft das EU-Integrationsprojekt als Ganzes Gefahr, – trotz des proklamierten „Europäischen Sozialmodells“ – zu einem Erosionsvehikel und nicht zu einem Stabilisator der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Europa zu werden.

Demgegenüber argumentiert eine „euro-optimistische“ Denkschule (u.a. Dibelius 1995; Schulz 1996; Kowalsky 1999; Prunzel 2007), die wiederum mehrheitlich in der Tradition institutionalistischer Forschungsansätze steht, dass dem Integrationsprozess eine Dynamik innewohnt, die sich in der sukzessiven Ausweitung vertraglicher Ziele und Handlungsgrundlagen wie im realen Wachstum des sozialpolitischen *acquis communautaire* und in einer Ausweitung der auf EU-Ebene kommunizierten und koordinierten Sozialpolitiken zeigt. Mit der Entwicklung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik wird im Zuge der EU-Erweiterungen in den Beitrittsländern ein Kerngerüst arbeits- und sozialpolitischer Regeln und Standards implementiert, das in diesen Ländern so zuvor nicht vorhanden war. Nach „euro-optimistischer“ Sicht ist die EU – ungeachtet bestehender Regelungslücken - insgesamt mit ihrem sozialpolitischen Governance-Instrumentarium (Prunzel 2007) hinreichend gut gerüstet, auf die Herausforderungen der Globalisierung angemessen zu reagieren und den Erhalt des Europäischen Sozialmodells durch dessen Modernisierung zu gewährleisten.

### **3. Entwicklung der Vertragsgrundlagen**

Die Integrationsforschung unterscheidet zwischen „negativen“ (im weitesten Sinne „marktschaffenden“) und „positiven“ (im weitesten Sinne „marktkorrigierenden“ bzw. „gemeinschaftliche Politik konstituierenden“) vertraglichen Regelungskompetenzen. Die Grundentscheidungen darüber, wie und in welcher Gewichtung sich die „positive“ und „negative“ Integration gestaltet, werden in den jeweiligen Vertragsverhandlungen getroffen, d.h. im Primärrecht der Verträge durch die Kompetenzorganisation und die Entscheidungsregeln fixiert. Alle Vertragsverhandlungen waren, wie eingangs erwähnt, durch heftige Auseinandersetzungen um die Reichweite der Kompetenzen und die Entscheidungsmodi einer der jeweiligen Marktintegration „gemäßen“ gemeinschaftlichen Sozialpolitik geprägt. Ausgehend von einer schmalen Kompetenzbasis des EWG-Vertrages (1958), wurden - in unterschiedlichen Schrittlängen - durch die Einheitliche Europäische Akte (1986), den Maastrichter Vertrag (1992) und den Amsterdamer Vertrag (1998) Fortschritte in den legislativen Zuständigkeiten der EU im Bereich der Arbeits- Beschäftigungs- und Sozialpolitik erzielt. Die asymmetrische Grundarchitektur zwischen der wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Kompetenzorganisation der EU wurde dadurch jedoch nicht überwunden.

Aufschlussreiche Hinweise auf den integrationspolitischen Stellenwert der Sozialpolitik geben insbesondere die konstitutionellen Weichenstellungen vom Vertrag von Nizza (2001) über den Konvent und die Regierungskonferenzen zum Verfassungsvertrag bis zum Vertrag von Lissabon (2009). Dieser Prozess sei deshalb in seinen wichtigsten Stationen und Ergebnissen skizziert (vgl. Platzer 2009).

Unter den left-overs des Vertrages von Nizza (Vereinfachung des Vertragswerks, Kompetenzabgrenzung zwischen Mitgliedstaaten und EU, rechtlicher Status der Grundrechtecharta, Demokratisierung der EU und Beteiligung der nationalen Parlamente) und den in der Erklärung von Laeken vom Dezember 2001 formulierten Reformaufträgen an den Konvent taucht die EU-Sozialpolitik als eigenständiger Reformkomplex nicht auf. Sie war nur „mittelbar“ durch die in der Grundrechtecharta enthaltenen sozialpolitischen Bestimmungen von Anfang an Teil der Konvents-Agenda. Erst als sich bei einer Aussprache im Plenum im November 2002 zahlreiche Konventsmitglieder kritisch über das Fehlen sozialpolitischer Reformvorschläge äußerten, wurde schließlich eine Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ eingerichtet.

Eine detaillierte Analyse des Konventsprozesses von Treib (2004) zeigt zunächst, dass in dieser Arbeitsgruppe eine klare Mehrheit für eine zumindest moderate Ausweitung der Kompetenzen und Mehrheitsentscheidungen plädierte. Sie zeigt ferner, dass in den einzelnen Voten der Ausschussmitglieder, wie zu erwarten, Ländermuster sichtbar wurden (wobei sich zu den „traditionellen Skeptikern“ Großbritannien und Irland auch zwei neue Mitgliedstaaten, Tschechien und Estland, gesellten), dass aber darüber hinaus auch die (partei-)politische Verankerung entlang des Links-Rechts-Spektrums, die jeweiligen Haltungen bezüglich einer deutlichen Ausweitung, einer moderaten Stärkung oder keiner Veränderung des vertraglichen status quo prägte. Die Grundlinie des Ausschusses, die soziale Dimension vertragspolitisch moderat auszubauen, war jenseits der erfolgreichen Aufnahme der Grundrechtecharta in den Corpus des Vertrages und einer Präzisierung und Stärkung sozialer Werte und Ziele in den allgemeinen Vertragsbestimmungen im letztlich entscheidenden „materiellen“ Bereich der Kompetenzzuweisungen und Entscheidungsverfahren in den Abschlussberatungen des Konvents nicht mehrheitsfähig. Hier waren die „roten Linien“, die von den Regierungsvertretern Großbritanniens, Irlands, Spaniens, Tschechiens und Estlands gezogen wurden, so deutlich und deren Widerstand so groß, „daß am Ende keine andere Lösung möglich war, als den Bereich der Kompetenzen und Mehrheitsentscheidungen im Verfassungsentwurf bis auf den durch die legislative ‚Notbremse‘ abgeschwächten Übergang zu Mehrheitsentscheidungen bei der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer so zu belassen wie bisher.“ (Treib 2004, S. 26). Die Aufnahme einer auf belgischem Vorschlag beruhenden horizontalen Sozialklausel fand im Konvent zunächst keine Mehrheit und wurde erst in der anschließenden Regierungskonferenz (in leicht abgeschwächter Form) in den Verfassungsvertrag aufgenommen.

Der sozialpolitisch dergestalt ausgestattete Verfassungsvertrag fand im Ratifizierungsprozess mit dem „Nein“ in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden sein jähes Ende. Im hier interessierenden Kontext ist bemerkenswert, dass in Frankreich – weit stärker als in den Niederlanden – letztlich Fragen im Zusammenhang eines Europäischen Sozialmodells eine zentrale Rolle spielten: „Wichtiger als die Trennlinie nationale Souveränität und supranationale EU-Integration war (...) eine Links-Rechts-Trennlinie in Gestalt eines Wettbewerbs zwischen der Konzeption eines ‚neoliberalen‘ und eines ‚sozialen‘ Europas. Hier wurde um mehr Markt oder mehr ‚Staat‘ (im Sinne einer supranationalen Politikgestaltung auf EU-Ebene) gerungen, nicht um das Verhältnis zwischen Nation und Europa (...). Der normative Maßstab für die linke Kritik am Verfassungsvertrag war das Modell einer Union, die dank Mehrheitsentscheidungen im Rat soziale Mindeststandards und eine Mindestbesteuerung definieren und damit ‚Sozialdumping‘ und einen ungezügeltten Wettbewerb in der Besteuerung mobilen Kapitals verhindern kann und

zugleich ihre Fähigkeit zur wachstumsfördernden wirtschaftspolitischen Koordinierung als Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank stärkt.“ (Schild 2005, S. 193).

Vor diesem Hintergrund geriet in der sog. Reflexionsphase, die sich die EU nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages verordnete, auch das Thema der EU-Sozialpolitik - zumindest kurzzeitig - wieder auf die politische Tagesordnung. Zu den in Wissenschaft und Politik diskutierten Optionen zählten die Neuformulierung einzelner Verfassungsartikel, die Abtrennung des dritten Teils der Verfassung, die Ergänzung der Verfassung durch ein Sozialprotokoll und eine von den Regierungen zu beschließende politische Erklärung zum sozialen Europa. Die maßgeblich unter deutscher Ratspräsidentschaft gestellten Weichen, die schließlich zum Vertrag von Lissabon führten, sahen u.a. vor, rasch ein runderneueres Vertragswerk auszuarbeiten, das auf der Struktur bisheriger Verträge aufbaut und die Substanz der im Verfassungsvertrag erzielten Kompromisse nicht dadurch gefährdet, dass das „Gesamtpaket“ durch die erneute Verhandlung von Sachpolitiken und politikbereichsspezifischen Einzelfragen aufgeschnürt würde. Damit waren auch die Möglichkeiten einer sozialpolitischen Nachjustierung eng begrenzt. Unter den so genannten focal points der Sondierungen und Verhandlungen der Regierungen befand sich dementsprechend nur die Option einer allgemeinen Bekräftigung oder stärkeren (symbolischen) Betonung der sozialen Dimension der EU im Vertrag. Hierbei zählten wiederum nur Frankreich, Deutschland, Belgien und die sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament zu den Protagonisten dieser Option, wobei Frankreich nach der Präsidentschaftswahl im Jahr 2007 diesen Verhandlungspunkt nicht weiter verfolgte (Maurer 2007, S. 6). Im Gesamtergebnis des Lissaboner Vertragswerkes kommt diese Option nicht zum Tragen. Vielmehr erfuhr der im Verfassungsvertrag erzielte vertrapolitische *acquis* dahingehend noch eine Schwächung, dass Großbritannien, Tschechien und Polen die äußerst komplexe und schwierige Verhandlungskonstellation dazu nutzten, sich im Hinblick auf den Geltungsbereich und Durchsetzungsmodus der Grundrechtscharta ein *opting-out* einzuräumen.

#### **4. Sozialpolitische EU-Governance: Strukturelle Faktoren und Politisierungsmuster**

Bevor die materiellen Ergebnisse und institutionellen Neuerungen der EU-Sozialpolitik empirisch beleuchtet werden, bedarf es eines kurzen Blicks auf die grundlegenden Bedingungen und Strukturen der sozialpolitischen EU-Governance. Vorauszuschicken ist, dass in keinem anderen Politikfeld der Europäischen Union mit einem vergleichbar umfassenden Politikinstrumentarium operiert - und auch experimentiert - wird, wie im Bereich der „sozialen Dimension“ der EU. So umfassen die Modi der Steuerung und Regulierung, die in den Bereichen der europäischen Sozial- Arbeits- und Beschäftigungspolitik zur Anwendung kommen, die „klassische“ Gesetzgebung nach der Gemeinschaftsmethode mittels Richtlinien und Verordnungen; distributive Politikansätze mittels der Strukturfonds (arbeitspolitisch bedeutsam insbesondere der Europäische Sozialfond; partiell der Globalisierungsfond); die Selbstregulierung der europäischen Sozialpartner im Rahmen des Sozialen Dialogs; verschiedenste Maßnahmen, die - im weitesten Wortsinne - im Bereich des „soft law“ liegen (Empfehlungen, unverbindliche Rechtsakte etc.); und schließlich, als „jüngster“ sozialpolitischer Problemlösungsansatz die Offene Methode der Koordinierung.

Diese Vielfalt der Problemlösungsverfahren und der vielfach experimentelle und entwicklungs-offene Charakter einzelner Steuerungsinstrumente, sind nicht etwa Ausdruck einer

insgesamt „starken“ EU-Governance im Bereich der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik sondern vielmehr Ausdruck tiefgreifender ordnungs- und integrationspolitischer Konflikte, politischer Blockaden und schwieriger Kompromissbildungsprozesse, die den Integrationsprozess gerade im Bereich der Ausgestaltung der „Sozialen Dimension“ von Beginn an begleiten. So reflektiert die Steuerungsform der OMK eine Situation, in der die mit der Währungsunion gewachsene sozial-ökonomische Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten einen objektiv erhöhten Koordinierungs- und Steuerungsbedarf erzeugt, während gleichzeitig in allen Vertragsverhandlungen nach Maastricht bis hin zum Reformvertrag von Lissabon ein substantieller sozialpolitischer Kompetenztransfer auf die Ebene der EU blockiert blieb.

Das sozialpolitische Regieren, d.h. die relevanten institutionellen Faktoren (Zugangsregeln und Entscheidungsregeln) und die Präferenzen der an der Entscheidung beteiligten Akteure können im Anschluss an Bähr et. al. (2008) wie folgt beschrieben werden: Trotz der Agenda-Setting-Macht der Kommission und der zunehmenden Bedeutung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren sind es nach wie vor die Positionen der Regierungen, von denen die sozialpolitischen Einigungschancen im Rat und das Ob und Wie europäischer Gesetzgebung abhängen (Bähr et. al. 2008, S. 101).

In der Sozialpolitik ist (stärker als in der Umweltpolitik) ein deutlicher vertraglich-institutioneller Effekt dergestalt zu beobachten, dass bindende Rechtsakte nur dann und nur in den issue areas verabschiedet werden, in denen die EU die explizite Zuständigkeit besitzt und Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. In anderen Feldern der Sozialpolitik (Familie, ältere Personen, Behinderte etc.) sind nahezu ausschließlich nicht-bindende Regelungen anzutreffen. Bedeutsam sind des Weiteren die ökonomischen und institutionellen Kosten unterschiedlicher Regulierungsarten und -materien. Produktbezogene Regelungen, die i.d.R. weniger konfliktgeladen sind, spielen in der Sozialpolitik eine vergleichsweise geringe Rolle, hingegen haben zahlreiche Regulierungsvorhaben eine produktionsbezogene Dimension: „Produktbezogene Regelungen (...) können zwar erhebliche (...) Kosten verursachen. Zugleich aber haben sowohl die Mitgliedstaaten als auch die betroffenen Produzenten ein gemeinsames Interesse an europaweit gültigen Standards, weil diese dann den Handel mit diesen Produkten im Binnenmarkt erleichtern. Insofern sind solche Regelungen leichter zu verabschieden als produktionsbezogene Standards, die den Unternehmen Kosten auferlegen, ohne daß dadurch nennenswerte Vorteile in Bezug auf die Vermarktbarkeit von Produkten entstehen.“ (Bähr et. al. 2008, S. 108). Ein weiterer gewichtiger Erklärungsfaktor ist die spezifische Verwurzelung eines Politikbereichs in den nationalen Politiktraditionen.

Die Sozialpolitik, deren Institutionalisierung in vielen Ländern mit der Konsolidierung des Nationalstaates einherging, ist tief in den nationalen Traditionen verankert, vergleicht man sie etwa mit der Umweltpolitik, die sich als eigenständiges Politikfeld in den Mitgliedstaaten erst ab den 1970er-Jahren etablierte. Demzufolge konnte sich die gleichfalls in den 1970er Jahren begonnene EU-Umweltpolitik gegenüber einem relativ schwach institutionalisierten Politikfeld in den Mitgliedstaaten leichter behaupten und im Vergleich zur Sozialpolitik stärker entwickeln. Schließlich erklärt die unterschiedliche Akzeptanz europäischer Regulierung in den nationalen Wählerschaften die jeweiligen Politikergebnisse in unterschiedlichen Politikbereichen. So zeigen bereits Eurobarometer-Daten, dass beispielsweise eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in den EU-Mitgliedstaaten die EU als geeignete Ebene zur Lösung von Umweltproblemen

betrachtet und nur eine Minderheit die nationalstaatliche Ebene, während es bei der Sozialpolitik umgekehrt ist.

## **5. Der gemeinschaftliche Besitzstand im Bereich der Sozialpolitik: EU-Rechtsetzung, Ergebnisse des Sozialen Dialogs, Wandel und Erweiterung der Steuerungsformen**

### **5.1 Rechtsetzung**

Analysiert man den sozialpolitischen *acquis communautaire*, der sich unter den oben beschriebenen vertraglichen Rahmenbedingungen (dem EU-Primärrecht) herausgebildet hat, so reflektiert dieser im Bereich der EU-Gesetzgebung (dem Sekundärrecht) zunächst in starkem Maße wettbewerbs- und mobilitätsbezogene Funktionserfordernisse. Entsprechende Regulierungen, die (im weitesten Sinne) auf dem Prinzip der Harmonisierung basieren, sind demzufolge in den Bereichen der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, der beruflichen Gleichbehandlung von Männern und Frauen und im Bereich des individuellen Arbeitsrechts (z.B. Mindestschutz bei Massenentlassungen und Betriebsübergang) anzutreffen. Diese nach der erlassenen Richtlinien bzw. Verordnungen variieren in ihrem Regulierungsniveau, wobei einerseits – vor allem im Zuge der Binnenmarktregulierung – das Prinzip der Mindeststandards gilt, andererseits, wie etwa im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und der Gleichstellungspolitik, das Niveau und die Innovationskraft der Gemeinschaftsgesetzgebung als hoch bewertet werden kann (Eichner/Voelzkow 1994).

### **5.2. Der Soziale Dialog und die Offene Methode der Koordinierung (OMK).**

Ein gewichtiges institutionelles Element der sozialpolitischen EU-Governance ist seit dem Maastrichter Vertrag der (multi-)sektorale Soziale Dialog zwischen den europäischen Sozialpartnern, deren Verhandlungen und Vereinbarungen den sozialpolitischen Besitzstand der EU angereichert haben. Zu den Ergebnissen des multisektoralen Sozialen Dialogs, die anschließend durch Ministerratsbeschluss in EU-Recht umgesetzt wurden (das Verfahren der sog. verhandelten Gesetzgebung), zählen die Vereinbarungen zum Elternurlaub (1996), zur Teilzeitarbeit (1997) und zu befristeten Arbeitsverträgen (1999). Die seit dem Maastrichter Vertrag gleichfalls mögliche tarifautonome Option einer supranationalen „Selbstregulierung“ arbeits- und tarifpolitischer Gegenstände durch die Sozialpartner kam nahezu ein Jahrzehnt nicht zum Tragen. Erst 2002 konnte ein erstes Rahmenabkommen zur Telearbeit abgeschlossen werden, dem Rahmenvereinbarungen zum „Lebenslangen Lernen“ (2002) und zum „Stress am Arbeitsplatz“ (2004) folgten. Schließlich konnten 2005 ein „framework of actions on gender equality“ und 2007 eine Vereinbarung über „Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz“ vereinbart werden. Diese autonomen Rahmenabkommen, die bislang primär „weichen“ Materien gelten, müssen (ohne EU-rechtlichen Flankenschutz) durch die nationalen Gewerkschaften und Arbeitgeber vermittelt der nationalstaatlichen Praxen der Arbeitsbeziehungen implementiert werden.

Auch auf sektoraler Ebene hat sich diese „zweite Säule“ der EU-Sozialpolitik etabliert. Die Ausschüsse des Sektoralen Sozialdialogs (ASSD), deren Zahl sich gegenwärtig auf 39 beläuft, schaffen den institutionellen Rahmen für eine Selbstregulierung der sektoralen europäischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände. Eine Analyse der bisherigen Politikergebnisse

(Platzer/Müller 2009, S. 783 ff.) zeigt, dass einem enormen quantitativen Wachstum gemeinsamer Stellungnahmen sowie einzelnen sektoralen Rahmenabkommen in der Qualität von codes of conduct eine bislang eng begrenzte Anzahl substanzieller Vereinbarungen gegenübersteht. Vereinbarungen mit arbeits- und tarifpolitischem Gewicht (und rechtlicher Wirksamkeit) wurden von den Sozialpartnern im Verkehrssektor und Gesundheitswesen (2010) geschlossen. Die jüngeren Entwicklungen im Bereich des Sozialen Dialogs sind – auf multi-sektoraler wie sektoraler Ebene – überwiegend durch „weiche“ Steuerungsformen geprägt, wonach anstelle verbindlicher Kollektivvereinbarungen (im Rahmen des Verfahrens der verhandelten Gesetzgebung) vermehrt mit unverbindlichen Zielvorgaben und Monitoring-Verfahren operiert wird, die keine Sanktionierungen im Falle mangelnder Fortschritte vorsehen.

Leiber und Schäfer charakterisieren diese jüngere Entwicklungstendenz des Sozialen Dialogs als „doppelten Voluntarismus“, wonach „zur Verlagerung von Regelungskompetenz auf freiwillige Vereinbarungen durch die Sozialpartner (prozedurale Ebene), der empfehlende, unverbindliche Modus bei der Umsetzung dieser Vereinbarungen (inhaltliche Ebene) tritt.“ (Leiber/ Schäfer 2008, S. 117). Die Einbindung der europäischen Gewerkschaften und Arbeitgeber sowohl in die Formulierung als auch die Umsetzung der EU-Arbeits- und Sozialpolitik markiert integrationsgeschichtlich einen institutionellen Fortschritt und wird durchaus zu Recht als Element „guten Regierens“ in der EU (Weißbuch der Kommission 2001 „Europäisches Regieren“) sowie als Baustein des Europäischen Sozialmodells angesehen. Gleichwohl deuten die jüngeren Entwicklungen einer Selbstregulierung der Europäischen Sozialpartner darauf hin, dass auf diesem Wege die „positive“ Integration, also die Verbreiterung und Stärkung eines europaweit gültigen Sockels sozial- und arbeitspolitischer Standards nur in äußerst begrenztem Umfang befördert werden kann.

Für den Wandel in den Modi des (sozial)politischen Regierens, der seit den späten 1990er Jahren in der Bedeutungszunahme „weicher“ Steuerungsformen zum Ausdruck kommt, steht insbesondere die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Die OMK wurde im Zuge der Lissabon-Strategie extensiv genutzt und wird als zentrale Steuerungsform auch in der 2010 verabschiedeten „Europa 2020-Strategie“ fortgeschrieben, der insofern eine erhebliche Bedeutung zukommt, als es darum gehen wird, das kurzfristig notwendige sozial-ökonomische Krisenmanagement in der Euro-Zone mit den längerfristigen thematischen Entwicklungslinien dieses auf zehn Jahre angelegten Prozesses zu verzahnen. Prozedural und politisch wird mit der „Europa 2020-Agenda“ jedenfalls der bisherige „weiche“ Governance-Prozess im Wesentlichen fortgeschrieben. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass Verhaltensabweichungen unsanktioniert bleiben und die Normakzeptanz ausschließlich aus der Handlungsmotivation der beteiligten Akteure erwachsen kann. Die im Zuge der Verhandlungen der Post-Lissabon-Strategie diskutierten Optionen, die bisherige Verfahrenspraxis in Richtung eines „harten“ Governance-Prozesses weiterzuentwickeln, also die Zielprojektionen detaillierter und politisch verbindlicher auszugestalten und die Normakzeptanz durch (die Androhung von) Sanktionen zu erzwingen, waren nicht mehrheitsfähig.

Der hohe Stellenwert der OMK im Arsenal der EU-Steuerungsformen erklärt sich nicht zuletzt daraus, dass die OMK auch die Einbeziehung von Politikfeldern und Materien ermöglicht, in denen die EU keine originären Kompetenzen besitzt, die aber gleichwohl in einem Interdependenzzusammenhang mit gemeinschaftlichen Zielen und Projekten der EU stehen.

Mit der Steuerungsform der OMK verbinden sich politiktheoretische, wie empirische Problemstellungen und wissenschaftliche Kontroversen.

Befürworter betonen, dass „diskursive Regulierungsmechanismen“ und nicht-hierarchische Steuerungsformen eine wachsende Bedeutung für „gutes“ und „modernes“ Regieren haben. Zumal mit Blick auf die besonderen Systemeigenschaften der EU, in der die deliberative Politik eine beträchtliche Rolle spielt (Eberlein/Kerwer 2002), erscheint die OMK als ein geradezu ideales, EU-konformes Steuerungsinstrument, das eine „experimental governance“ ermöglicht und konsensuale (sozial-) politische Problemlösungsstrategien generiert. Kritiker betonen mit Blick auf die institutionelle Architektur der EU, dass die OMK „erneut die Komplexität und Verfahrensvielfalt im EU-Regelwerk (erhöht) und die Grenzen politischer Verantwortlichkeit zwischen verschiedenen Ebenen des Regierens (verwischt). Da die Festlegung, Umsetzung und Überprüfung europäischer Zielsetzungen potentiell Handlungsspielräume auf nationaler und regionaler Ebene zu Gunsten der Regierungen verschiebt, gleichzeitig aber nicht durch eine parallele Ausweitung der institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten europäischer Institutionen flankiert ist, ist die Legitimitätsfrage keineswegs gelöst“ . (Linsenmann/Meyer 2002:285).

Eine bis dato strittige Grundsatzfrage lautet, ob diese Prozesse des Governance-learning und Benchmarking eine produktive „europäischen Synthese“ nationaler positiver Reform Erfahrungen befördern können oder ob umgekehrt die OMK-Verfahren nicht doch auf eine Strategie der wettbewerbsgetriebenen „Harmonisierung über Umwege“ abzielen, wodurch perspektivisch eher mit einem EU-weiten sozialpolitischen Down-Sizing als mit einer Stabilisierung wohlfahrtsstaatlicher Standards und Leitungsniveaus zu rechnen wäre. Schließlich wird argumentiert, dass die OMK generell Gefahr läuft, „sich in einer abstrakten „Parallelwelt“ bürokratischer und selbstreferenzieller Prozesse zu verlieren – ohne konkrete Resultate in der Politikgestaltung der Mitgliedstaaten“ (Botzenhardt 2009, S. 263).

Empirische Untersuchungen der Steuerungseffekte der OMK in den einzelnen Politikfeldern ergeben ein uneinheitliches Bild: Auf der einen Seite stehen Befunde, wonach die OMK im Bereich der Beschäftigungspolitik, gemessen an den Zielen der Lissabon-Strategie (Erhöhung der Beschäftigungsquote, Reduzierung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit etc.), gewisse Erfolge - wenn auch nicht in allen EU-Ländern - verbuchen kann (Stephan 2009). Auf der anderen Seite stehen Befunde zur OMK etwa im Bereich der Gesundheitspolitik, die (bislang) keine signifikanten Steuerungswirkungen entfaltet hat (Busch/Hacker 2009, Hacker 2010).

## 5. Zwischenbilanz

Die beschriebenen Entwicklungen im Bereich der EU-Sozialpolitik können, alles in allem, zunächst auf der „Habenseite“ der EU verbucht werden. Ein differenziertes Gesamtbild ergibt sich allerdings erst dann, wenn man in gleichem Maße die Probleme und Defizite der sozial-ökonomischen EU-Governance einbezieht, wie sie zumal in politökonomischen Erklärungsansätzen herausgearbeitet werden. Die dort diagnostizierten Defizite im institutionellen Design der EU treten im Zuge der voranschreitenden Marktöffnung und der Schaffung der Währungsunion zunehmend deutlicher hervor und führen zu Effekten, die mittlerweile Kernbereiche der mitgliedstaatlichen Wohlfahrtspolitik berühren. Denn die zunehmende Schärfung europarechtlicher Instrumente für eine stetige Vertiefung der marktschaffenden Integration, bei einer gleichzeitigen Blockadeanfälligkeit der supranationalen Sozialpolitik führen dazu, dass an die

Stelle eines (auf EU-Ebene) sozialpolitisch regulierten Wettbewerbs zunehmend ein Wettbewerb der sozialpolitischen (mitgliedstaatlichen) Regeln tritt.

Die im vergangenen Jahrzehnt überwiegend durch „weiche“ Steuerungsformen, wie die OMK (Devetzi/Platzer 2009) und durch eine Bedeutungszunahme „weicher“ Regulierungsinstrumente, wie etwa dem Flexicurity-Konzept, geprägte sozialpolitische EU-Governance ist nicht in der Lage diesem Trend zum „Wettbewerbsstaat“ (Ziltener 1999) nachhaltig entgegen zu wirken.

## **6. Ausblicke: Die EU-Sozialpolitik nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages und vor den Herausforderungen der Krise innerhalb der Europäischen Währungsunion.**

Die Frage, welche veränderten Rahmenbedingungen der nunmehr gültige EU-Reformvertrag für das sozialpolitische Regieren (in) der EU schafft, führt zu folgenden Einschätzungen und Prognosen: Die Ergebnisse des oben analysierten Prozesses der Vertragsverhandlungen können im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik als „konstitutioneller Minimalismus“ (Platzer 2009) qualifiziert werden. Diese Charakterisierung resultiert daraus, dass zwar gewisse Fortschritte im Bereich einer stärkeren Normierung sozialpolitischer Unionsziele (GrundrechteCharta, soziale Querschnittsklausel) erzielt werden konnten, der Reformvertrag jedoch im Bereich der Kompetenzen und Verfahren den status quo ante weitgehend fortschreibt.

Ob künftig mögliche sozialpolitische Weichenstellungen, aufgrund des gestärkten sozialen Normenkanons, in erheblichem Maße durch „Richterrecht“ geprägt sein werden (Treib 2004) und ob die stärkere Normierung sozialer Ziele die liberalistische Tendenz der jüngeren EuGH-Rechtsprechung verändern wird, bleibt abzuwarten. Gegen eine nachhaltige Ausgestaltung der Sozialen Dimension mittels europäischer Rechtsetzung sprechen neben den konstitutionellen Rahmenbedingungen nicht zuletzt die derzeit gegebenen und die nähere Zukunft bestimmenden politischen Machtverhältnisse in der EU: Der Rat der EU-27 ist durch eine deutliche Mehrheit konservativ-liberaler Regierungen dominiert. Hinzu kommen geschwächte Mitte-Links-Kräfte im EP und eine die (partei-)politischen Machtverhältnisse (wenn auch in abgeschwächter Form) reflektierende Zusammensetzung der EU-Kommission. Schließlich könnte sich die nach dem Lissabon-Vertrag nunmehr stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente als „Subsidiaritätswächter“ gerade hinsichtlich des innenpolitisch sensiblen Bereichs der Wohlfahrtspolitik als ein eher retardierendes Moment beim Ausbau einer supranationalen sozialpolitischen Regulierung erweisen.

Schließlich ist davon auszugehen, dass gemeinschaftliche Politiken im Rahmen der EU-27 auch künftig in starkem Maße auf jenen Instrumenten und Verfahren des Governance-learning, der soft regulation und der Rahmenkoordination basieren werden. Der Reformvertrag präzisiert und fixiert – ohne den Begriff OMK zu verwenden - die diesbezüglichen Verfahren im Vertragstext (vgl. Art. 156 AEUV). Vor diesem Hintergrund kommt der (im Frühsommer 2010) verabschiedeten Post-Lissabon-Strategie, der sog. „Europa 2020-Agenda“, eine erhebliche Bedeutung zu, zumal es darum gehen wird, das kurzfristig notwendige sozial-ökonomische Krisenmanagement mit den längerfristigen thematischen Entwicklungslinien dieses auf zehn Jahre angelegten Prozesses zu verzahnen. Ob dabei anspruchsvolle sozial- und beschäftigungspolitische Ziele und Benchmarks Berücksichtigung finden und durchgesetzt werden können, wird erst die Zukunft erweisen.



Prozedural und politisch wird mit der „Europa 2020-Agenda“ jedenfalls der bisherige „weiche“ Governance-Prozess im Wesentlichen fortgeschrieben.

Schlussendlich eröffnet der EU-Reformvertrag erstmals die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens, durch das die EU-Kommission zu Gesetzgebungsinitiativen aufgefordert werden kann. Es ist zu erwarten, dass dieses Instrument – etwa durch Initiativen und Mobilisierungsaktivitäten der Gewerkschaften Europas - auch in sozialpolitisch relevanten Feldern zur Anwendung kommt.

Dieses vertragliche Instrumentarium mit seinem in begrenztem Umfang erweiterten Steuerungspotential trifft auf eine EU, die auf absehbare Zeit durch national je unterschiedlichen Problemhaushalte geprägt sein wird - seien es die national jeweils unbewältigten Folgen der globalen Finanzmarktkrise, die in einzelnen Ländern bedrohliche Staatsschuldenproblematik oder die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen und der Wettbewerbsfähigkeit. Wenn also davon auszugehen ist, dass die schon vor der Krise vorhandene Heterogenität der mitgliedstaatlichen Produktions- und Wohlfahrtsregime in der EU-27 auf absehbare Zukunft eher zu- als abnehmen wird, schafft dies eine Gesamtkonstellation, in der sich die politisch-strukturellen Barrieren für eine weitergehende Harmonisierung oder kohärentere Steuerung im Bereich der EU-Sozial- und Arbeitspolitik erhöhen.

Ob und inwieweit Krise auch Chance bedeuten kann und – sei es beispielsweise durch die vertraglich mögliche Nutzung von Strategien differenzierter Integration – auch neue und innovative Regulierungen im unmittelbaren Bereich der Sozialpolitik oder in „angrenzenden“, gleichwohl sozialpolitisch relevanten Feldern (Kapitalmarktregulierungen, Finanztransaktionssteuer etc.) hervorbringen wird, sind Fragen, die jenseits dieses historisch bilanzierenden Beitrags liegen.

## Literatur

- Alt Vater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (1993): Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht, Münster.
- Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (2002): Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplorationsdiagnostik. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg.43, Heft 2, S.272-301.
- Bähr, Holger/Treib, Oliver/Falkner, Gerda (2008): Von Hierarchie zu Kooperation? Zur Entwicklung von Governance-Formen in zwei regulativen Politikfeldern der EU. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.), Die Europäische Union. Governance und Policy- Making, Wiesbaden, S. 92-115.
- Botzenhardt, Friederike (2009): Offene Methode der Koordinierung für Gesundheit und Langzeitpflege – sind quantifizierte Ziele der richtige Weg? In: Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart, S. 251-263.
- Busch, Klaus (1994): Europäische Integration und Tarifpolitik. Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion, Köln.
- Busch, Klaus (1998): „Das Korridormodell“ – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU Sozialpolitik. In: Schmid, Josef/ Niketta, Reiner (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich, Marburg, S. 273-298.

- Busch, Klaus/Hacker, Björn (2009): Die Offene Methode der Koordinierung: Entwicklungen, Perspektiven und Grenzen. In: Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart, S. 27-49.
- Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.) (2009): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart.
- Dibelius, Otto (1996): Europäische Sozialpolitik im Wandel, in: Jahrbuch Arbeit und Technik. Zukunft des Sozialstaates, Bonn, S. 245-255.
- Eberlein, Burkard/Kerwer, Dieter (2002): Theorising the new Modes of European Union Governance, in: European Union online papers (EioP) 6.
- Eichner, Volker/Voelzkow, Helmut (1994): Europäische Regulierung im Arbeitsschutz. Überraschungen aus Brüssel und ein erster Versuch ihrer Erklärung. In: Eichner, Volker/Voelzkow, Helmut (Hrsg.), Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg, S. 385-417.
- Gerlinger, Thomas/Urban, Hans-Jürgen (2004): Auf neuen Wegen zu neuen Zielen – die Offene Methode der Koordinierung und die Zukunft der Gesundheitspolitik in Europa. In: Kaelble, Helmut/Schmid Gerhard, (Hrsg.) Das europäische Sozialmodell – auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, WZB Jahrbuch 2004, Berlin, S.263-288.
- Hacker, Björn (2010): Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung, Baden-Baden.
- Keller, Berndt (1993): Die soziale Dimension des Binnenmarkts. Zur Begründung einer europessimistischen Sicht, in: Politische Vierteljahresschrift 4, Jg. 43, Heft 4, S. 588-612.
- Kowalsky, Wolfgang (1999): Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen.
- Leiber, Simone/Schäfer, Armin (2008): Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.), Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Wiesbaden, S. 116-138.
- Maurer, Andreas (2007): Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 57, Heft 43, S. 3-8.
- Platzer, Hans-Wolfgang (2009): Konstitutioneller Minimalismus: die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon. In: integration, Heft 1, Jg. 32, S. 33-49.
- Platzer, Hans-Wolfgang/Müller, Torsten (2009): Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände. Handbuch und Analysen zur transnationalen Gewerkschaftspolitik, Berlin.
- Prunzel, Regine (2007): Der “Europäische Sozialkonsens” als Instrument zur Stärkung des „Europäischen Sozialmodells“. Vom politischen Postulat zur eigenständigen sozialpolitischen Säule, Berlin.
- Scharpf, Fritz W. (1995): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen, S. 109-140.
- Schild, Joachim (2005): Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum. In: integration, Jg. 28, Heft 3, S. 187-200.
- Schulz, Otto (1996): Maastricht und die Grundlagen einer europäischen Sozialpolitik, Köln.

Stephan, Antje (2009): Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anspruch, Grenzen und Perspektiven. In: Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart, S. 123-160.

Streeck Wolfgang (1995): Politikverflechtung und Entscheidungslücke. Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt. In: Bentele, Karl-Heinz/Reissert, Bernd/Schettkat, Ronald (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt am Main, S. 101-130.

Treib, Oliver (2004): Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa, Reihe Politikwissenschaft, Nr. 99, Wien.

Ziltener, Patrick (1999): Strukturwandel der europäischen Integration: Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit, Münster.

### 3.2. Discussant: Dr. Monika Eigmüller

#### Gastprofessorin am Lehrstuhl für Makrosoziologie, Freie Universität Berlin

**Hummel** gab zusammenfassend die Thesen von Dr. Monika Eigmüller wieder, die krankheitsbedingt nicht zum Symposium erscheinen konnte. Eigmüller teile Platzer's Einschätzung bezüglich der durchaus vorhandenen aber begrenzten substantiellen Fortschritte in der EU-Sozialpolitik. Ferner bestätigte sie seinen Befund, dass Sozialpolitik ein sensibler Politikbereich sei, in dem zwar nach wie vor die nationalen Wohlfahrtsstaaten agierten, jedoch im Rahmen einer sich stetig weiter ausdifferenzierenden und mittlerweile in beinahe alle sozialpolitischen Kernbereiche hinreichenden europäischen Regulierungstätigkeit. Dieser Rahmen werde wiederum durch Beschlüsse und Maßnahmen und insgesamt durch die wirtschaftspolitische Orientierung Europas gesetzt. Nationale Sozialpolitik sei somit letztlich nicht mehr als völlig frei anzusehen.

Eigmüller betone zudem die Rolle des EuGH als eigentlicher Motor sozialpolitischer Integration. Erst durch seine Rechtsprechung sei die nun beobachtbare doppelte Entgrenzung nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit möglich geworden: Zum einen in Hinblick auf eine deutliche Ausweitung des territorialen Bezugsraums sozialer Leistungen, also beispielsweise die Möglichkeit der Gesundheitsversorgung im gesamten EU-Raum, zum anderen aber zu einer nachhaltigen Ausweitung des Mitgliedschaftsraums insbesondere in Hinblick auf bedarfsabhängige Sozialleistungen. Erst durch diese doppelte Entgrenzung des nationalen Wohlfahrtsstaates werde der europäische Sozialraum für die Bürger als individueller Anspruchsraum erfahrbar. Für Eigmüller sei eben dies ein entscheidender Aspekt: Wende man sich den Akteuren zu, so könne die doppelte Entgrenzung nicht nur als Herausforderung für den nationalen Wohlfahrtsstaat, sondern auch als Chance für das europäische Projekt gesehen werden. Studien hätten gezeigt, dass eine positive EU-Erfahrung, wie sie ein erfahrbarer europäischer Sozialraum biete, die Bereitschaft zur Umverteilung finanzieller Mittel und zu weiteren integrativen Schritten fördere.

Eigmüllers Fazit laute daher: „Um die Entwicklungsperspektiven, die sich aus der gegenwärtigen Krise für die EU-Sozialpolitik ergeben, richtig deuten zu können, ist es also

entscheidend, den Blick nicht nur auf die Institutionen und Strukturen, sondern auch auf die an dieser Entwicklung beteiligten Akteure und deren Interessen zu richten – und das schließt insbesondere den Blick auf die Adressaten sozialpolitischer Steuerung mit ein!“

### 3.3. Diskussion

**Ministerin Schwall-Düren** griff den von Platzer beschriebenen Aspekt des bescheidenen Fortschritts auf der Ebene der EU-Sozialpolitik auf. Platzer habe deutlich gemacht, dass Fortschritte in diesem sensiblen und schwierigen Bereich zwar vorhanden seien, diese aber nicht mit der negativen Integration Schritt halten könnten. Ausgehend von dieser Erkenntnis könne man zu dem Schluss gelangen, dass eine EU-Sozialpolitik auf Augenhöhe nicht umsetzbar sei. Schwall-Düren gab jedoch zu bedenken, dass man vor der Notwendigkeit stehe, dies zu Stande bringen zu müssen. Die Tatsache, dass die Wirtschaft europäisch beziehungsweise international agiere und unter Profitgesichtspunkten die Plätze mit den geringsten Sozialkosten aussuche, zeige, dass ein Rückzug auf nationalstaatliche Wohlfahrtssicherung nicht mehr möglich sei. Ausgehend von dieser Annahme stellte sie die Frage, ob man nicht alles daran setzen müsse, in diesem Prozess voranzuschreiten, um die Legitimationskrise der Europäischen Union nicht zu verschärfen und damit letztendlich auch gegen die Interessen der Wirtschaft zu verstoßen, sollte die Europäische Union scheitern. **Platzer** gab an, dass dieser Aspekt ihn sehr beschäftige. Er teile die Ansicht der Ministerin, dass man den Prozess in Richtung einer steuerungsfähigen EU auch auf dem Feld der Sozialpolitik entwickeln müsse. Es stelle sich in diesem Zusammenhang die Frage, welche Regulierungsinstrumente man insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise für eine steuerungsfähige Sozialpolitik auf der EU-Ebene benötige. In diesem Bereich gebe es Handlungsbedarf, auch wenn man zunächst die fiskalischen und ökonomischen Probleme lösen müsse. Ein bereits angeklungener Eckpunkt könnte das Korridormodell von Klaus Busch sein, das zwar keine „Zauberformel“ darstelle, aber die Möglichkeit eines Fortschrittes über die Offene Methode der Koordinierung in ihrer Unverbindlichkeit hinaus darstellen könnte. Ein ganz anderes Problem sei hingegen, wie man die objektive Bedeutung Europas für das individuelle, sozialpolitische Interesse des Einzelnen mobilisieren und durch entsprechende Politik sichtbar und materiell erfahrbar machen könne. Gesundheits- und Arbeitsschutz, Nichtdiskriminierung oder Frauengleichstellung – das alles seien Regulierungsfortschritte, die aus Brüssel kommen, die aber nicht für jeden als solche erfahrbar werden. Dies zeige unter anderem das Beispiel des Elternurlaubs, der in vielen Ländern einen Fortschritt darstellte, nicht aber in Deutschland, weil es ihn dort bereits gegeben habe. An den öffentlichen Diskursen lasse sich nachzeichnen, dass es bereits einen Schaden für die Legitimation größeren Ausmaßes in der EU gebe, der insbesondere in den bereits angesprochenen Ländern besonders hoch sei. Man rede nicht mehr über den Ausbau von Gewerkschafts- oder Arbeitnehmerrechten, sondern über das europäische Oktroy. Er sei ratlos, wie man proaktiv die Vorzüge der EU hervorstellen und somit die politische Mobilisierung für europäische Lösungen erreichen könne.

**Eberhard Waiz** von der Staatskanzlei des Landes NRW knüpfte an die These der erzielten Fortschritte an und stellte die Frage, ob es ein unausgeschöpftes Potential europäischer Normen und Kompetenzen gebe. Zudem griff er den Aspekt der regulativen Politik in Bezug auf europäische Mindestnormen auf. Man könne in Griechenland beobachten, wie das

Gesundheitssystem zusammenbrechen, sodass sich die Frage stelle, ob man beispielsweise durch Mindeststandards in der medizinischen Versorgung diesem Prozess entgegen wirken könne. **Platzer** antwortete, dass er durchaus Felder regulativer Politik sehe. Zum einen natürlich in an die Sozialpolitik angrenzenden Bereichen, beispielsweise in Bezug auf die Finanztransaktionssteuer oder die Unternehmensharmonisierung, um das in diesen Zusammenhängen angelegte Dumping zu regulieren. Zum anderen aber auch im Bereich der Sozialpolitik selbst, sei es nun über eine wie auch immer vereinbarte Mindestlohnpolitik oder über eine ganze Reihe von Richtlinien, in denen bislang nur Mindestbedingungen formuliert seien. Bei letzteren gebe es einen Nachregulierungsbedarf im Sinne einer Erhöhung der regulatorischen Qualitäten des Schutzniveaus. Es gebe hier durchaus ungenutzte Spielräume.

**Dr. Thorsten Schulten** vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung fragte, ob die Analyse einer zurückgebliebenen Sozialpolitik für die gegenwärtige Situation unter den Bedingungen der Krise überhaupt noch adäquat sei. Es stelle sich die Frage, ob nicht eine neue Qualität von sozial- und arbeitspolitischer Regulation auf europäischer Ebene beobachtbar sei, nur eben konträr zu dem, was man sich aus gewerkschaftlicher und sozialdemokratischer Sicht gewünscht habe: Eine Regulation im Sinne eines Abbaus nationaler Sozial- und Arbeitssysteme. Er führte als Beispiel die Memoranden für Griechenland, Portugal oder Irland an, die in einer stark interventionistischen Weise vorgegeben werden würden. Der Steuerungsmechanismus sei in diesem Zusammenhang das Geld, das der jeweilige Staat nur bekomme, wenn er sich an die Vorgaben und diktierten Richtlinien halte. **Dr. Martin Höpner** vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung griff diesen Kommentar von Schulten auf. Derzeit erlebe man nicht nur eine Veränderung der Richtung, sondern auch eine Veränderung der Form. So kämen aus Europa nicht mehr die sozialpolitischen Impulse, und auch die behutsame Harmonisierung auf dem Wege der europäischen Gesetzgebung werde durch länderspezifisch sanktionsbewerte oktroyierte Vorgaben ersetzt. Dieser Prozess werde durch die Excessive Imbalance Procedure verstetigt und auf eine allgemeine Grundlage gestellt. **Platzer** merkte an, dass die von Schulten und Höpner geäußerten Kommentare wichtig seien, weil in der Tat eine neue Qualität aufgezeigt werde, die nicht mehr im Sinne des Delorschen „Angleichung-auf-dem-Weg-des-Fortschritts“, sondern vielmehr als „Angleichung-auf-dem-Weg-des-Rückschritts“ zu verstehen sei. Man müsse sehr genau fokussieren, welche Implikationen die Krise hervorrufe und auf die Spitze treibe, denn die Spuren seien in der Tat sozialstaatlich evident: Rentenkürzungen, Kürzung von Mindestlöhnen in den Krisenländern oder aber der Eingriff in Gewerkschaftsrechte und -traditionen. Die Verabschiedung des Sixpacks könne institutionell betrachtet als „erstaunliche Entscheidungsproduktion der EU“ aufgefasst werden. Betrachte man hingegen die Inhalte und Implikationen, falle das Urteil anders aus. Dann müsse man sehen, dass die Krisenlösung die Anpassungslasten, über die Ausgestaltung der Strategie selber, sozial ungleich auferlegt. Konstatieren müsse man dabei natürlich auch die gegenwärtigen politischen Machtverhältnisse in der EU. Rot-Grün habe dem Sixpack im Europäischen Parlament so nicht zugestimmt, die Mehrheitsverhältnisse insgesamt hätten für eine Blockade aber nicht ausgereicht.

## 4. Soziales Europa: Zukünftige Strukturen und Inhalte - Impulse für ein soziales Europa aus Sicht der Wissenschaft

### 4.1. Vortrag: Prof. Dr. Ulrike Liebert

#### Jean Monnet Chair in European Politics, Universität Bremen

**Liebert** stellte fest, dass die aktuelle Verschuldungskrise im Euroraum das Vertrauen in den Fortbestand der sozialen Wohlfahrtsstaaten in Europa tief erschüttert hat. Es habe sich gezeigt, dass in den Krisenländern wie Griechenland, Portugal, Spanien und Italien die sozialstaatlichen Ausgaben unter den Rahmenbedingungen ausgeprägter Kapitalmobilität den größten Kürzungskosten zur Haushaltskonsolidierung unterliegen. Darüber hinaus gebe es die durchaus berechtigte Sorge, dass durch den Fiskalpakt und die darin beschlossenen automatisierten Disziplinierungsmechanismen sowie durch die anstehende Vertiefung hin zu einer politischen Union soziale Standards in Europa weiter abgebaut werden könnten. Anlass zu dieser Sorge gebe vor allem die folgende, in diesem Kontext oftmals vertretene Argumentationslinie. So werde einerseits angeführt, dass Steuererhöhungen oder Schuldenschnitte die wirtschaftliche Erholung behindern würden, während andererseits andere Spielräume für staatliche Privatisierungserlöse ausgeschöpft seien. Demnach seien Einsparungspotentiale in anderen Politikfeldern oder zwischenstaatliche Haushaltstransfers nicht möglich oder nicht durchsetzbar.

Liebert nannte bezüglich der sozialen Vertrauenskrise gegenüber dem Projekt der Europäischen Politischen Union vier, aus ihrer Sicht, wesentliche Faktoren. Erstens sei die derzeitige Situation Folge des Versagens globaler Finanzmärkte. Zweitens habe man Fehlansätze gesetzt und eine zu weiche Kontrolle der Haushaltsdisziplin zugelassen - ein Geburtsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion. Drittens könne man die soziale Krise auf das Versagen vieler Staaten und nicht nur der Krisenländer zurückführen, insbesondere wenn man an die Aufweichung der Maastricht Regeln und des Wachstums- und Stabilitätspaktes denke, wo Deutschland und Frankreich federführend gewesen seien. Viertens sei die derzeitige Vertrauenskrise ein Ergebnis der strategischen Fehlkalkulation ineffizienter ad-hoc Eurokrisenpolitik mit fehlender oder defizitärerer demokratischer Legitimation.

Als erste These formulierte Liebert, dass die Eurorettungspolitik nicht, wie oft dargestellt, alternativlos sei. Korrekturen seien möglich und vielmehr nötig, da diese Rettungspolitik zu Lasten sozialer Integration und nationaler Demokratiequalität gehe. Liebert führte als Gegenentwurf das politische Projekt eines demokratischen, sozialen Europas an.

Der Sozialstaat sei nicht die Ursache der Schuldenkrise, sondern es gebe, so ihre zweite These, gute funktionale, normative und empirische Argumente für ein soziales Europa. Als ein solches funktionales Argument für die notwendige Stärkung der sozialen Dimension der EU könne man anführen, dass durch die sozialen Ungleichheiten in und zwischen den Mitgliedsstaaten der gesellschaftliche Zusammenhalt bedroht und der öffentliche Konsens geschwächt werde. Die Stärkung des Sozialen sei somit eine Bedingung für eine effektive und legitime politische Union Europas. Eine solche Europäische Sozialunion fungiere überdies als Barriere gegen soziales Dumping wie auch als Schutzschirm für die Sicherung nationaler, sozialstaatlicher Autonomie. Letztere sei insbesondere durch instabile Regierungen, resultierend aus ineffizienten, nationalen Regierungspolitiken, bedroht. Schließlich stelle eine Sozialunion

aber auch die notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Wirtschafts- und Währungsunion, die in Krisenzeiten eine Art Puffer bilden könne, dar. Umgekehrt biete die Wirtschafts- und Währungsunion, sofern sie dabei helfe, innereuropäische Transaktionskosten zu reduzieren, Handels- und Wirtschaftswachstum zu stärken und Staatshaushalte zu modernisieren und zu rationalisieren, die Öffnung politischer Spielräume. Diese könnten für die staatliche Sozialpolitik, den Ausbau sozialer Rechte, die Ansprüche zur sozialen Absicherung sowie zur Kompensation markterzeugter Ungleichheiten genutzt werden. Als normatives Argument für eine europäische politische und Sozialunion sei über viele Jahrzehnte immer auf die Friedensdividende, der Europäischen Integration als einem Friedensprojekt verwiesen worden. Funktionale und instrumentelle Argumente reichten nicht aus, um dem Vertrauensverlust des europäischen politischen Projektes zu begegnen. Vielmehr müsse das normative Argument der Verteidigung sozialer Normen angeführt werden.

Ein soziales Europa sei zudem auch empirisch möglich. Denn die Untersuchung von Praxen der europäischen Vergesellschaftung hätte gezeigt, dass es horizontale Europäisierungsprozesse gebe, die sich in transnationalen Erfahrungen und Begegnungen äußerten. Ein Beispiel sei die Kooperation von Gewerkschaften bezüglich der Dienstleistungsrichtlinie. Um deren Verabschiedung zu verhindern habe es eine transnationale Gewerkschaftssolidarität in der Form gegeben, dass Gewerkschaften europaweit zu Massendemonstrationen mobilisierten.

Schließlich gebe es auch transnationale politische Konfliktmuster, die sich durch Konfliktachsen grenzüberschreitend im europäischen Raum herausgebildet und strukturiert hätten. Diese Achsen verliefen zwischen links und rechts, zwischen national und supranational wie auch zwischen grün-alternativ-liberal und traditionell-autoritär-national. Europapolitische Themen würden anhand dieser Achsen diskutiert und fänden sich daher auch in den Europawahlkampagnen und im Europäischen Parlament wieder. Diese Befunde, so resümierte Liebert, zeigten, dass ein europäisches Sozialmodell nicht nur eine Konstruktion, ein abstraktes Modell sei, sondern sich durchaus verwurzelt habe und Ausdruck in lebendigen politischen Prozessen der Auseinandersetzung, also in einer Europäisierung finde.

Liebert wies im Folgenden auf die Herausforderungen hin, mit denen das politische Projekt einer Sozialunion konfrontiert werde. Sie führte als Beispiel die oftmals genannte Diversität der wohlfahrtsstaatlichen Regime an. Auch wenn sich Deutschland, als Repräsentant für den kontinentalen Wohlfahrtsstaatstypus, im Verlauf der Krise als relativ stabil erwiesen habe, greife doch in Folge von Globalisierung und Standortkonkurrenz der exogene Konsolidierungsdruck und hieraus resultierende Lohndämpfung und Arbeitslosigkeit besonders tief in soziale Sicherungssysteme ein. Doch auch der angelsächsische residuale Typus, in dem die private Vorsorge im Vordergrund stehe und der Finanzmarktverwerfungen direkt ausgesetzt sei, müsse hier ebenso wie das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatssystem genannt werden, in dem die Steuerfinanzierung durch offene Grenzen für Kapitalbewegungen immer weniger gesichert sei. Diese drei so unterschiedlichen Systeme konvergierten somit in einem gemeinsamen Problem, der Gefährdung der sozialen Sicherung.

Aus dieser Feststellung leitete Liebert ihre dritte These ab, nämlich die Notwendigkeit einer Definition dessen, was soziales Europa im Rahmen dieser Diversität bedeuten könnte. Ihre Definition orientiere sich nicht an Harmonisierung und Homogenisierung oder dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Sie entwickelte stattdessen ein Modell einer Sozialunion auf Basis von vier Komponenten. Erstens: Die Modernisierung sozialstaatlicher Schutzleistungen in kon-

tinentalen europäischen Staaten, in denen diese Systeme umlagefinanziert sind. Zweitens: Die Absicherung sozialer Sicherung durch ein nachhaltiges Finanzsystem mit Blick auf die angelsächsischen Staaten. Drittens: Eine aktive soziale Investitionspolitik, um die Schutzpolitiken durch aktive Bildungs-, Humankapital- und Sozialkapitalpolitik zu komplementieren. Viertens: Die Betonung einer Solidaritätskomponente. Es müsse einen Transfer in Gefährdungssituationen durch in- oder externen Schocks geben, aber auf Basis einer Reziprozität und nicht eines dauerhaften Umverteilungsmechanismus` von einem Wohlfahrtsstaatstypus in einen anderen.

Liebert befasste sich anschließend mit der Frage, was diese Definition für das Governance-Modell bedeute. Für die Realisierung einer Europäischen Sozialunion sei die Diffusion der nationalen Sozialstaaten in einen supranationalen Staat und somit der dauerhafte Souveränitätsverzicht kein gangbarer Weg. Als vierte These formulierte sie daher, dass es in einem komplexen, komplementär und auch dynamisch gedachten System der Sozialunion um beschränkte Haushaltstransfers und um Stabilisierungsmaßnahmen horizontaler Art, das heißt um keine permanente Umverteilung, gehen solle. Auch verwies sie auf die Bedeutung von „investiver Sozialpolitik“ und hier insbesondere auf Ausgaben für Bildung. Bei der Betrachtung der Korrelation von PISA-Werten und Arbeitslosenquoten in Griechenland, Spanien und Italien könne man starke Zusammenhänge feststellen. Zwar sei dieser Zusammenhang von Bildung, Bildungssystemen und Arbeitsmarkt ein sehr komplexer, dennoch formuliere die Agenda „Europa 2020“ mit der Reduzierung der Schulabbrecherquoten ein richtiges und wichtiges Ziel. Dies sei eine Möglichkeit, um Sozialausgaben im Bereich von Arbeitslosenversicherungen zu reduzieren und so die soziale Sicherungspolitik zu modernisieren. Diese investive sozialpolitische Reformagenda müsse jedoch auch eine Reihe anderer Politiken umfassen, wie beispielsweise eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung, die Kombination und Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienleben oder ein späterer und flexiblerer Eintritt in den Ruhestand.

Liebert formulierte als fünfte These, dass eine europäische Sozialunion Strukturreformen der Wirtschafts- und Währungsunion erfordere. Ohne eine Lösung der Eurokrise und vor allen Dingen ohne ein nachhaltiges Finanzsystem sei eine robuste Sozialpolitik weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene denkbar. Ein solch nachhaltiges Finanzsystem definiere sich durch eine Bereitstellung von Finanzkapital und Finanzrisiko-Managementdienstleistungen, welche ökonomisches Wachstum, soziale Gerechtigkeit und Schutz der natürlichen Umwelt sicherten. Bis zur Erreichung eines solchen Systems sei es jedoch noch „ein langer Weg“, betonte Liebert.

Sie führte als sechste These die Demokratisierung der Eurorettung an. Zum einen sei hier die öffentliche Diskussion zu nennen. Den verunsicherten Bürgerinnen und Bürgern sollte deutlich gemacht werden, welche Kosten und welchen Nutzen für die Teilnahme an der Eurozone selbst als so genanntes Geberland zu berücksichtigen sind, ohne dabei von kurzfristiger Nutzenmaximierung auszugehen. Sie verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass beispielsweise der „Grexit“, also der Austritt Griechenlands aus dem Euroraum, durch sich anschließende Destabilisierungsfolgen letztendlich teurer sei, als Stützungsmaßnahmen, die den Kurs fortführen würden. Zum anderen sei aber auch die europäische Bürgerinitiative gefragt, ebenso wie ein Ombudsmann-System. Auch müsse das Europäische Parlament und die Offene Methode der Koordinierung (OMK) gestärkt werden.



Überdies müsse gegen eine übermäßig starke Finanzlobby vorgegangen werden, wie es Finance Watch in Form einer Gegenexpertise gegen die drückende Präsenz von internationalen Finanzorganisationen bereits leiste.

Als ihre siebte und letzte These formulierte Liebert, dass eine europäische Sozialunion „mutige Sofortmaßnahmen“ bedinge, die es ermöglichen die Eurokrise zu überwinden. In diesem Zusammenhang könne man unter anderem einen Rettungsschirm mit Bankenlizenz, eine EZB in der Verantwortung, eine Teilvergemeinschaftung von Altschulden, eine Neuverschuldung mit Eurobonds sowie ein Abbau von Systemrisiken durch eine Bankenunion und Finanzmarktregulierung nennen.

Abschließend befasste sich Liebert mit der Frage, ob der Lissabon-Vertrag noch Potentiale biete, die bisher ungenutzt geblieben seien. Zum einen führte sie an, dass in diesem Kontext die horizontale Sozialklausel ein sehr interessanter und wichtiger Ansatz sei. Diese könne man analog zum Gender-Mainstreaming-Prinzip nutzen, um eine soziale Folgenabschätzung der kurz-, mittel-, sowie langfristigen Krisenmanagementmaßnahmen zu bewerkstelligen. Zwar habe der IWF dieses Thema inzwischen auf seine Agenda gesetzt, jedoch sei eine solche Folgenabschätzung bei den bisherigen Anpassungsprogrammen für die einzelnen Krisenländer versäumt worden. Zum anderen könne man ein solches Potential auch im Konventsprozess finden. So solle das BVerfG zu einer zeitlichen Differenzierung, aber Kopplung der kurzfristigen, exekutivischen und mehr oder weniger legitimierten Krisenbewältigungsmaßnahmen mit den längerfristigen Struktur-, Institutionen- und Vertragsreformen und zwar über einen Konventsprozess, beitragen. Dadurch könne Öffentlichkeit, Partizipation der Zivilgesellschaft, Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger und damit auch die Repräsentation sozialer Interessen in diesem Reformprozess sichergestellt werden.

## 4.2. Discussant: Prof. Brigitte Young PhD

### Gastprofessorin „Global Finance“, Central European University Budapest

**Young** befasste sich in ihrem Vortrag mit der Neubestimmung dessen, was unter sozialem Europa zu verstehen sei. Es bedürfe einer Diskussion über die Grundprinzipien der europäischen sozialen Ordnung, um wieder ein Gleichgewicht zwischen der Ökonomie und dem Sozialen herstellen zu können. Sie führte diese Forderung auf ihre Kritik am gegenwärtigen Verständnis eines sozialen Europas zurück: Wenn derzeit über das Soziale gesprochen werde, also beispielsweise über Pensionen, Kranken- und Pflegeversicherungen, Bildung oder Training, dann nur als Inbegriff von Kosten, die man sich nicht mehr leisten könne. Diese Definition sei jedoch sehr einseitig.

Einen ganz anderen Ansatz bezüglich der Kostenaspekte stellten Arbeiten zu „Global Public Goods“ dar. Demnach würde ein grundsätzlicher Kalkulationswandel eintreten, wenn die soziale Sicherheit als „public good“ und die soziale Unsicherheit als „public bad“ für den europäischen Wirtschaftsraum angesehen werde. In diesem Sinne seien nicht das Sozialsystem, sondern vielmehr die Folgen sozialer Unsicherheit der Kostenverursacher. Young nannte in diesem Kontext unter anderem die Polizeimaßnahmen gegen Proteste und Demonstrationen, den Bau immer neuer Gefängnisse, die Gefahren des zunehmenden Radikalismus, das Ausbrechen von Seuchen und Krankheiten, die Unsicherheiten durch den globalen Terrorismus, Gewalt und Kriminalität sowie die Verunsicherung durch die Prekarisierung der Arbeitswelt. Die so

entstehenden Kosten seien um ein vielfaches höher als die Investitionen, die erforderlich seien, um ein soziales Europa als integralen Bestandteil einer funktionierenden, europäischen wie auch globalen Wirtschaftsweise zu integrieren. Dies bedinge jedoch zum einen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Staaten, zum anderen aber vor allem jenes angesprochene Umdenken. Erst wenn die genannten sozialen Unsicherheiten als public bad aufgefasst werden würden, sei es im kollektiven Selbstinteresse der EU-Regierungen und der europäischen Wirtschaft, Sicherheit nicht nur im militärischen Sinne zu denken, sondern soziale Sicherheit als ein öffentliches Gut bereitzustellen. Diese Betonung des Sozialen sei letztlich nicht nur materiell, sondern auch für die Verbreitung von Menschenrechten von Bedeutung.

### 4.3. Diskussion

**Fabian** betonte, dass die Mindeststandards in Europa durch die Austeritätspolitik in Südeuropa extrem gefährdet seien. Das Korridormodell von Klaus Busch könne diese Mindeststandards um ein dynamisches Element ergänzen und dafür sorgen, dass bei der Lösung der Krise die sozialen Standards nicht völlig unter die Räder kommen. **Liebert** antwortete, dass die Absenkung von Mindeststandards in Folge der Austeritätspolitiken beziehungsweise der Auflagen an die Krisenländer in einem komplexeren Zusammenhang gesehen werden müssen. Makroökonomische, strukturelle Ungleichgewichte in der Eurozone würden Flexibilität erfordern. Diese könne innerhalb einer Eurozone, in der es das Mittel der monetären Abwertung nicht gebe, unterschiedliche Formen annehmen. Flexibilisierungsmaßnahmen im Sinne von Lohnsenkungen und Arbeitsmarktreformen seien eine sozial besonders schmerzhaft Form. Es stelle sich jedoch die Frage, ob es Alternativen gebe. Sehe der Kompromiss so aus, dass die Absenkung sozialer Mindeststandards mit einem Sicherheits- oder Langfristigkeitserfolg der Beschäftigungsverhältnisse einhergehe, dann sei das ein akzeptabler Kompromiss. Allerdings müssten an der Ausarbeitung und vor allem an der Implementation der Anpassungsprogramme für die Krisenländer, wo derartige Ziele festgelegt würden, zumindest auch Alternativen bestimmt werden. Auch müssten über die Stakeholderpartizipation hinaus die Repräsentanten der entsprechenden Gruppen an diesem Prozess beteiligt sein und zwar über die Grenzen der Troika und der nationalen Regierungen hinaus. Nur über diese Einbeziehung der Repräsentanten könne man das Problem angehen und das Oktroy demokratisieren.

**Liu** fragte, ob eine Arbeitnehmer- oder Arbeitslosenversicherung beziehungsweise eine Grundsicherung auf der EU-Ebene möglich sei, um so dem hohen Risiko der Mittelmeerstaaten gerechter zu werden. **Liebert** antwortete, dass es im Rahmen des Lissabon-Vertrages eine kleine Veränderung bezüglich des Einstimmigkeitserfordernisses gebe. Dies sei insbesondere im Hinblick auf Arbeitsmigranten und deren soziale Sicherungssysteme, reduziert worden, sodass die Minister mit qualifizierter Mehrheit in diesem Bereich entscheiden könnten. Daher könne man hier im Rahmen des derzeitigen Vertrages zu einem Ansatz flächendeckender Innovationen für die Eurozone gelangen.

**Benedikt Bender** vom Max-Weber-Institut für Soziologie der Uni Heidelberg bat **Young** um eine Einschätzung bezüglich der Frage, ob überhaupt die Möglichkeit bestehe, die Armutsvermeidung als Zielvorstellung der Europäischen Union durchzusetzen, zum Beispiel unter der offenen Methode der Koordination. **Young** antwortete, dass sie das Konzept über die bloße Armutsvermeidung hinaus fassen würde. Ferner zeigte sie sich bezüglich der Umsetzung des Sozialen als europäischem Gut optimistisch. Insbesondere das Kapital habe Interesse zu

überleben. Dieser Überlebenstrieb zeige sich an einem Beispiel aus den USA sehr deutlich: Nach der Lehman-Krise habe Henry M. Paulson, der damalige US-Finanzminister, mit der Zustimmung von George W. Bush jr. einige Banken nationalisiert, ein Prozedere, das man in den USA niemals erwartet hätte, gelte es doch eigentlich als sozialistische Maßnahme. Von sozialer Unsicherheit seien letztlich aber auch Realökonomien sowie die Finanzwirtschaft beeinträchtigt. Finanzmärkte investierten nicht in extrem unsichere Gebiete, Demonstrationen wie in Griechenland oder Spanien schreckten das Kapital ab. Letztlich zeige all dies, dass es im Interesse der Firmen und Banken sei, soziale Sicherheit als public good anzusehen.

**Judith Schulte-Loh** vom WDR fragte, wo Young die Akteure sehe, die bereit seien, das von Young angesprochene Modell umzusetzen. Auf das Kapital könne man kaum setzen, solange die Möglichkeit bestehe, in andere risikofreie Länder zu investieren. Schließlich habe man keine zehn Jahre Zeit für einen wissenschaftlichen Diskurs, in dem ein solches Modell entwickelt werden könnte. **Prof. Dr. Georg Simonis** von der FernUniversität Hagen fügte die Frage an, wie man es erreichen könne, dass die public social bads als solche angesehen und dann entsprechend finanziert werden. **Young** hoffte, dass die Diskussion über Modelle kein akademisches Spiel sei. Die Realität in Form der Krise und den Gegenbewegungen wie Occupy und ähnlichen Demonstrationen habe sie längst eingeholt. Der Umfang der Krise und deren Auswirkungen führe sie zu der Überzeugung, dass es keine zehn Jahre dauern werde, einen Konsens darüber zu erlangen, dass die Bürger partizipieren müssen. Die Krise habe schließlich den positiven Nebeneffekt, dass öffentliche Diskussionen angeregt werden, die es vorher nicht in diesem Maße gegeben habe. Aufgrund jener Diskussion sei es möglich, die Konstituierung immer neuer Akteure zu beobachten, die die Parlamente auffordern, für Veränderungen einzutreten. Sollten der Euro-Plus-Pakt, der Fiskal- oder der Stabilitätspakt in Kraft treten, dann sei klar, dass Druck auf die Regierungen gemacht werde, die Sozialausgaben zu kürzen. Sie glaube daher, dass es im Interesse aller und insbesondere der Firmen sei, die sozialen Unsicherheiten zu beseitigen und so die daraus resultierenden möglichen Kosten zu verhindern.

**Simonis** fokussierte darüber hinaus den Aspekt der Finanzierung in Bezug auf die von Liebert angeführte Sozialunion. Ohne eine kontinuierliche steuerliche Finanzierung der EU sei die Sozialunion seiner Meinung nach nicht machbar. **Liebert** erklärte, dass die Finanztransaktionssteuer, sollte sie zustande kommen, nicht für eine Finanzierung ausreiche. Man müsse daher an Haushaltsentlastungen neuer, innovativer Art denken, um Freiräume für Sozialausgaben im transnationalen Bereich zu schaffen. Dies müsse nicht notwendig eine schwer durchsetzbare neue Steuer oder eine Haushaltserweiterung für die EU sein, sondern sei einfacher durch einen intergovernmentalen Mechanismus umsetzbar. Zudem führte sie an, dass ein anderer Weg der Haushaltsentlastungen als Entlassungen aus dem öffentlichen Sektor oder Lohnkürzungen beispielsweise die Ersetzung von Energieimporten sei. Insbesondere in süd-europäischen Ländern könne man durch Solarenergie oder andere regenerierbare Quellen große Anteile staatlicher, regionaler und lokaler Haushalte entlasten. Ebenso könne man andere Posten des Haushaltes auf grüne und nachhaltige Alternativen prüfen. Diesbezüglich gebe es bereits interessante Konzepte aus der Entwicklungspolitik internationaler Organisationen. Liebert nannte hier als ein Beispiel das pre-commercial Procurement, also die staatliche Auftragsvergabe zur Entwicklung von Produkten, die noch nicht auf dem Markt sind. Hier könnten Freiräume für Sozialausgaben geschaffen werden.

**Wilfried Wiene** von der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung äußerte seinen Eindruck, dass die gegenwärtige europäische Politik eine konsequente Fortführung der neoliberalen Politik sei. Speziell der gegenwärtig beobachtbare massive Eingriff in die Staatssouveränität im Hinblick auch auf Arbeits- und Sozialpolitik sei ein Indiz für jene konsequente Fortführung. Er sehe momentan keine Mehrheiten, die andere Modelle umsetzen würden und fügte an, dass er nicht glaube, dass die europäischen Regierungen die Demokratisierung Europas wirklich vorantreiben wollen. Der Europäische Rat wolle „das Heft in der Hand behalten“. **Liebert** erwiderte, dass sie die Gedankenspiele, ob mit einer neoliberalen Politik fortgefahren werde, nicht teile. Sie sehe eine ganze Reihe von Akteuren im Europäischen Parlament, in der Kommission und auch in nationalen Regierungen, angefangen bei Hollande bis zu den derzeitigen Oppositionsparteien in Deutschland, die an entsprechenden sozialen Konzepten arbeiteten. Allerdings betonte sie, dass vieles von den politischen Kräfteverhältnissen abhängen. Eine ihrer Mitarbeiterinnen habe beispielsweise festgestellt, dass die sozialpolitischen Neuerungen dann effektiv seien, wenn im Europäischem Parlament und dem Europäischem Rat gleiche Mehrheiten herrschten.

## 5. Podiumsdiskussion: Impulse für ein soziales Europa aus Sicht der Zivilgesellschaft und der Parteien

Im Anschluss an die drei Vorträge diskutierten unter der Leitung von Judith Schulte-Loh (WDR 5) die Ministerin *Dr. Angelica Schwall-Düren*, *Annelie Buntenbach* (Mitglied des Bundesvorstands des DGB), *Sven Giegold* (Mitglied des Europäischen Parlaments für die Fraktion Grüne/EFA), *Renate Hornung-Draus* (Geschäftsführerin der BDA und Abteilungsleiterin „Europäische Union und Internationale Sozialpolitik“), *Prof. Dr. Gesine Schwan* (Präsidentin der Viadrina School of Governance, Berlin) und *Matthias Schäfer* (Leiter des Teams „Wirtschaftspolitik“ der Konrad-Adenauer-Stiftung). Thema der Paneldiskussion war die Frage, welche Impulse für ein soziales Europa unter den Bedingungen der Krise von den Parteien und der Zivilgesellschaft ausgehen könnten bzw. sollten. Unter diesem Oberthema wurden vier Themenkomplexe diskutiert:

1. Welche Rolle spielt die soziale Dimension für die Legitimität der EU in Zeiten der Krise?
2. Welche Faktoren haben eine Angleichung der europäischen Sozialsysteme bislang verhindert oder erschwert?
3. Wie sollte ein soziales Europa aussehen?
4. Wer sind mögliche Akteure für die Durchsetzung eines sozialen Europas?

Nach der Vorstellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf dem Podium bat die Moderatorin **Schulte-Loh** zunächst um eine Einschätzung, ob der soziale Frieden in Europa überhaupt gefährdet sei und falls ja, wie dieser wieder hergestellt werden könne. **Gesine Schwan** stellte fest, es sei unumstritten, dass der soziale Frieden in Europa gefährdet ist. Die Frage sei nur, wie man etwas ändern könne. Hier sei es wichtig, nach den Interessen an sozialem Zusammenhalt in Europa zu schauen. Schulte-Loh stellte die Nachfrage, wie entscheidend der soziale Aspekt für die Legitimität der EU sei. **Sven Giegold** beurteilte den sozialen Aspekt in seinem Beitrag als essentiell notwendig. Die zentrale Frage, die die Politik sich stellen müsse, sei: Was hat die EU

der Durchschnittsbürgerin oder dem Durchschnittsbürger und den ärmeren Menschen gebracht? Hier sei deutlich, dass hauptsächlich die Reichen von der europäischen Integration profitieren. So sei z.B. die Osterweiterung eher als zusätzliche Konkurrenz denn als „Bereicherung“ wahrgenommen worden. Schon vor der Krise sei für viele europäische Bürgerinnen und Bürger eine wachsende soziale Ungleichheit spürbar gewesen. Diese müsse die EU angehen, um ihre Legitimität aufrechterhalten zu können. Auf die Nachfrage, ob die EU von den Bürgerinnen und Bürgern eher als Bereicherung oder als Gefahr gesehen würde, antwortete **Buntenbach**, dass die EU aktuell eher als Gefahr empfunden werde. Der Fiskalpakt fördere diese Einschätzung, da er die Lasten der Krise auf die „einfachen“ Bürgerinnen und Bürger verteile, während die Banken die Steuermittel hinterhergeworfen bekämen.

Schulte-Loh warf die Frage auf, ob die EU zur Aufrechterhaltung ihrer Legitimität dann neben dem Fiskalpakt auch einen Sozialpakt bräuchte. **Schäfer** war der Ansicht, dass es eigentlich jetzt schon ausreichend viele Instrumentarien gebe, um eine Sozialunion zu erreichen. Außerdem müsse man auch die Ursachen analysieren, warum nach den Verträgen von Maastricht in den letzten Jahren eine Angleichung der Währungs-, Finanz- und Sozialsystem-„Kultur“ nicht erreicht worden sei. **Schwall-Düren** widersprach Schäfer und betonte, dass die soziale Spaltung in Europa steige und es auch nichts bringen würde, diese Spaltung durch Vergleiche mit anderen Erdteilen zu relativieren. Die soziale Dimension Europas müsse endlich ernst genommen werden. Deutschland habe bislang von der wachsenden Auslandsverschuldung anderer europäischer Staaten profitiert. 60 Prozent des deutschen Exportes gingen in europäische Länder. Die Exportfähigkeit Deutschlands sei durch Lohnzurückhaltungen und wachsende Auslandsverschuldung anderer europäischer Staaten erkaufte worden.

Schulte-Loh ging dann zum zweiten Themenblock der Diskussion über und stellte die Frage, warum seit Maastricht keine Angleichung der Sozialsysteme in Europa erreicht worden sei, obwohl auf dem Podium eigentlich ein Konsens darüber bestehen würde, dass die soziale Dimension der europäischen Integration für die Legitimität der EU eine große Bedeutung hat. **Schwan** begründete dies damit, dass seit Maastricht ein immer größerer Standortwettbewerb zwischen den europäischen Staaten stattgefunden habe, sodass die Einrichtung sozialer Mindeststandards aus Sicht der Mitgliedsstaaten nur als Nachteil für die eigene Konkurrenzfähigkeit in Europa gewertet wurde. **Hornung-Draus** gab zu bedenken, dass diese Rationalität aber durchaus sinnvoll gewesen sei, da es insbesondere vor dem Hintergrund der Diskussion um die Eurokrise nicht nur um das Verhältnis der europäischen Länder untereinander gehe, sondern der Bezugspunkt immer auch die Wettbewerbsfähigkeit der EU in der Welt sein müsse. Sie fügte hinzu, dass auch die unterschiedlichen Sozialtraditionen in Europa eine Angleichung der Sozialsysteme erschweren würden, da beispielsweise die Sozialkontrolle in den europäischen Gesellschaften sehr unterschiedlich ausgeprägt sei. Durch die Erweiterung der EU würden diese kulturellen Unterschiede innerhalb der EU noch vergrößert.

Im dritten Teil der Diskussion ging es dann um die Frage, wie eine Sozialunion Europa normativ betrachtet aussehen sollte. **Hornung-Draus** wies darauf hin, dass bereits der Anfangsfehler der EU darin bestanden habe, dass Deutschland immer wieder versucht hätte, seine sozialstaatlichen Vorstellungen auf alle EU-Staaten zu übertragen. Die Sozialsysteme innerhalb der verschiedenen EU Mitgliedstaaten seien aber sehr unterschiedlich, sodass eine

Vereinheitlichung nach deutschem Vorbild nicht im Interesse aller Staaten sei. **Schwall-Düren** entgegnete, dass es nicht um eine komplette Angleichung der Sozialsysteme gehe. Eine Sozialunion bedeutete in ihren Augen vielmehr die Festlegung bestimmter Mindeststandards, sodass die soziale Spaltung in Europa gemindert werden könnte. Soziale Sicherheit müsse – wie Brigitte Young in ihrem Vortrag gesagt habe – als Public Good, nicht als Bad wahrgenommen werden.

**Giegold** schlug daran anknüpfend vor, statt von Europa als „Sozialunion“ besser von einem „sozialen Europa“ zu sprechen. Er definierte sein Verständnis eines sozialen Europas wie folgt: Es heiße nicht, dass alles gleich gemacht würde, sondern dass die Unterschiede zwischen Arm und Reich nicht immer größer werden und dass soziale Rechte überall in Europa gelten müssten, wenn auch nicht identisch und in gleicher Organisationsform. Dies sei umstritten, da es schon seit der Gründung der EU Streit um die Ausrichtung der EU gegeben habe. Es habe Vertreter eines Wettbewerbsföderalismus gegeben und diejenigen, die den gemeinsamen Markt als ersten Schritt auf dem Weg zur tiefergehenden Integration weiterer Politikbereiche gesehen hätten. In dem zentralen Bereich der Sozialpolitik sei bislang aber noch nicht genug erreicht. Auf der europäischen Ebene seien zwar durchaus viele Regelungen zu Gesundheit oder Rente beschlossen worden, aber in der zentralen Frage nach den Mindeststandards und deren Geltungsbereich unterschieden sich die Mitgliedsstaaten nach wie vor stark.

**Schulte-Loh** stellte die Nachfrage, ob ein soziales Europa unter den Bedingungen der Krise möglich sei, wenn die europäische Sparpolitik nicht auf Ausgabensenkung, sondern auf Einnahmenvergrößerung ausgerichtet wäre? Giegold verneinte dies. Eine einseitige Einnahmenvergrößerung sei auch nicht ausreichend. Es gehe auch um den Ausgleich von Lohnniveaus, nicht nur in den verschuldeten Ländern, sondern auch in den Ländern, die von der Verschuldung dieser Länder profitierten. Dazu gehöre allen voran Deutschland. Aufgefordert, sich zu Giegolds Äußerung zu positionieren, merkte **Schäfer** an, dass dies auch seinem europäischen Solidaritätsverständnis entspreche: Jeder solle zunächst vor seiner eigenen Haustüre kehren. Eine einseitig ausgerichtete Sparpolitik dürfe nicht stattfinden.

Aus dem Plenum stellte **Platzer** die Frage an die Sozialpartner, ob es zur Verwirklichung eines sozialen Europas einer auf EU-Ebene koordinierten Lohnpolitik bedürfe. **Buntenbach** antwortete, dass der DGB die Versuche der Kommission, in Lohnfindungsprozesse einzugreifen, mit großer Sorge sehe. Die Tarifautonomie der Sozialpartner sei ein essentielles Element der Demokratie. Die Vorschläge der Kommission, Löhne stärker dezentral zu verhandeln, wertete Buntenbach als Versuch der stückweisen Absenkung von Löhnen in bestimmten Regionen. Eine Vorgehensweise wie die oktroyierte Absenkung des Mindestlohns in Griechenland, sei eine Form der „Lohn-Koordinierung“ auf europäischer Ebene, die nicht im Interesse der europäischen ArbeitnehmerInnen sei.

**Hornung-Draus** fügte hinzu, dass die Arbeitskosten des „Six-Pack“ im Vorwort genannt würden. Das deutsche Verständnis von Tarifautonomie sei nicht in allen anderen europäischen Ländern allgemein akzeptiert, daher sei es wichtig, dass sowohl deutsche Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerverbände in diesem Kontext besonderen Einfluss auf die europäische Gesetzgebung nehmen, um die Tarifautonomie der Sozialpartner weiter aufrecht zu erhalten.

In einer zweiten Nachfrage brachte **Platzer** das Modell der differenzierten Integration Europas ins Spiel. Er fragte, ob es strategisch sinnvoll sein könne, zunächst eine differenzierte Integration Europas anzustreben, also ein sozialpolitisch stärker reguliertes Europa nicht mehr

im Geltungsbereich aller 27 Mitgliedsstaaten einzufordern, sondern nur in einer „Koalition der Willigen“. **Schwan** würde das Konzept der differenzierten Integration nur dann befürworten, wenn es als eine Art neuer Anlauf der freiwilligen Koordination verstanden werden könnte. **Schwall-Düren** sagte, sie sei zwar lange der Ansicht gewesen, eine differenzierte Integration müsse aufgehoben werden, doch inzwischen halte sie dies für unvermeidbar. Es müssten Transferleistungen organisiert werden, die nur unter ausgehandelten Bedingungen ausgeführt werden könnten. Momentan habe es den Anschein, dass nicht alle Mitgliedstaaten diese Bedingungen tragen würden. Mit einer „freiwilligen Koordination“, so Schwall-Düren, könne man die gewaltigen Probleme der Krise nicht mehr lösen. **Buntenbach** teilte die Einschätzung Schwall-Dürens und veranschaulichte die positive Seite einer differenzierten Integration am Beispiel der Finanztransaktionssteuer. Diese sei auch gegen den Willen Großbritanniens letztlich von einer Koalition der Willigen beschlossen worden.

**Giegold** gab zu bedenken, dass durch die Schaffung der Eurozone Europa bereits das Modell der differenzierten Integration praktiziere. Wichtig sei seiner Meinung nur, dass diejenigen Länder, die der Eurozone bislang noch nicht beigetreten seien, beispielsweise Polen, nicht von vorneherein aus Maßnahmen zur differenzierten Integration ausgeschlossen würden. Dafür biete der EU-Vertrag bislang noch keine demokratische Grundlage. Zwar biete er eine demokratische Grundlage für eine differenzierte Zusammenarbeit zwischen den Euro-Staaten oder allen Mitgliedern, ein Mix ist jedoch bislang jedoch nicht vorgesehen. In genau diesen Fällen, die juristisch nicht im EU-Vertrag vorgesehen sind, habe das EU-Parlament also keine Mitspracherechte. Die gleiche Problematik existiere auch in der aktuellen Krisenpolitik, die auch in Foren arbeite, die nicht im EU-Vertrag vorgesehen sind. Insofern sei eine Neuaufstellung der Verträge unabdingbar, die diesen Mischformen der differenzierten Zusammenarbeit (Euroländer und einige weitere) eine juristische und damit auch demokratische Grundlage gebe. Die notwendige Vertiefung europäischer Zusammenarbeit dürfe nicht in Parellelinstitutionen hinter verschlossenen Türen stattfinden, sondern müsse demokratisch, also in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, geschehen.

**Hornung-Draus** merkte an, dass die Heterogenität in Europa bereits so groß sei, dass eine differenzierte Integration unausweichlich erscheine. Es habe aber bereits den Versuch gegeben, eine europäische Verfassung aufzustellen, die aber dann durch Referenden in einigen Mitgliedsstaaten wieder gekippt worden sei. Es sei also weniger eine Frage der institutionellen Vertiefung der EU, sondern es müsse als Voraussetzung dafür zunächst einmal politisch um das Projekt der EU geworben werden. **Schäfer** gab kritisch zu bedenken, dass ein differenziertes Europa dazu führen könne, dass die Mitgliedsstaaten letztlich nur diejenigen Regulierungen befürworten, die ihnen gerade opportun erschienen und so langfristig sinnvolle sozialpolitische Maßnahmen unmöglich machen.

Im darauf folgenden vierten und letzten Teil der Diskussion ging es schließlich um die Frage, welche Akteure das Podium identifiziert, die für ein soziales Europa eintreten würden. Zunächst konzentrierte sich Schulte-Loh auf die Gewerkschaften und stellte die Frage, warum die europäischen Gewerkschaften sich momentan kaum als einheitlicher Akteur für ein soziales Europa auf europäischer Ebene profilieren würden. **Buntenbach** antwortete, dass es momentan für europäische Gewerkschaften schwierig sei, für ein soziales Europa zu mobilisieren, da der Fiskalpakt und die Troika mit ihren oktroyierten Sparpaketen Erfolge der Gewerkschaften fast

unmöglich machten. Schließlich seien mit den Sparpaketen viele Lohnkürzungen verbunden. **Schwan** fügte hinzu, dass es momentan aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit für Gewerkschaften schwierig sei, einen relevanten Akteur auf europäischer Ebene darzustellen. Außerdem sei eine Uniformierung von europäischen Gewerkschaften in Europa problematisch, da diese überwiegend sehr in ihren historischen, nationalstaatlichen Traditionen verhaftet seien. So seien beispielsweise die deutschen Gewerkschaften traditionell eher Industriegewerkschaften, während die spanischen Gewerkschaften eher als „Richtungsgewerkschaften“ begriffen werden müssten. Daher seien transnationale zivilgesellschaftliche Organisationen aussichtsreicher, Angleichungen auf der Ebene sozialer Standards und eine Abkehr vom Standortwettbewerb in Europa zu erreichen.

Auch **Giegold** bedauerte es, momentan keine Kräfte zu erkennen, die eine Durchsetzung von europaweit gültigen sozialen Mindeststandards erreichen können. Dies sah er darin begründet, dass die europäische Bevölkerung mehrheitlich skeptisch gegenüber zusätzlichen Regelungen auf EU-Ebene sei, da sie oft eher schlechte Erfahrungen damit gemacht habe. Die Adressaten für Forderungen nach sozialer Sicherung seien daher für sie nach wie vor hauptsächlich die nationalen Regierungen. Dies sei auch der Grund, warum es den Gewerkschaften so schwer fiele, ihre Mitglieder für ein soziales Europa zu mobilisieren. Einen europaweiten gesellschaftlichen Konsens über die Notwendigkeit zusätzlicher Kompetenzen auf europäischer Ebene sah Giegold kurzfristig als kaum erreichbar. Aussichtsreicher sei eine Konsensgewinnung dafür, die Finanzierungsbedingungen für alle Staaten in Europa zu verbessern, das Soziale aufrechtzuerhalten. So seien in einem ersten Schritt Mehrheiten für europaweit einheitliche Mindeststeuersätze und strenge Regeln zur Bekämpfung der Steuerflucht beziehungsweise -konkurrenz zu erwarten.

**Von Alemann** nannte weitere mögliche Akteure für einen sozialpolitischen Wandel in Europa. Er bat das Podium um eine Einschätzung, welche Rolle die Zivilgesellschaft, die Sozialpartner oder die Parteien in ihren Augen spielen könnten beziehungsweise sollten. Sein Eindruck sei, dass insbesondere die Parteien in dieser Hinsicht erfolglos sind, da sie sich europapolitisch kaum über sozialpolitische Themen profilierten. **Schwall-Düren** bestätigte diese Einschätzung. Die Parteien hätten den Fehler gemacht, nationalstaatliche gegen europaweite Interessen auszuspielen. Sie gab aber auch zu bedenken, dass die Parteien ihre Macht nach wie vor durch die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger auf nationaler Ebene speisen würden und insofern kaum Anreize hätten den nationalen Horizont zu erweitern.

**Giegold** kritisierte, dass Partikularinteressen in Brüssel sehr gut organisiert seien, während gemeinwohlorientierte Organisationen auf der europäischen Ebene hinterherhinkten. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen seien nach wie vor nationalstaatlich organisiert und orientiert, weshalb sie keine europaweite Kampagnenfähigkeit erlangten. Das gleiche Problem sah Giegold auch bei den Parteien. So könne es durchaus vorkommen, dass europäische Parteien derselben Parteienfamilie im Europawahlkampf in unterschiedlichen Ländern widersprüchliche Kampagnen organisieren. Eine einheitliche Stimme sei insofern bei den europäischen Parteien und auch bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen häufig nicht zu vernehmen. Dies sei jedoch wichtig, um die Kräfteverhältnisse in Europa ins Wanken zu bringen. **Schwan** ergänzte, dass das von Giegold beschriebene Problem strukturell darin begründet sei, dass die Parteien nach wie vor ihre Macht aus der nationalstaatlichen Ebene generieren.



**Buntenbach** nannte die Tatsache, dass die Menschen Europa nicht mit sozialen Fortschritt verbänden, sondern im Gegenteil, Europa eher mit ökonomischer Liberalisierung und wachsender Lohnkonkurrenz assoziierten, als Ursache für die wenig europäisch orientierten zivilgesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Organisationen. Buntenbach gab auch zu bedenken, dass momentan immer noch viele Entscheidungen der EU auf intergouvernementaler Ebene getroffen würden, sodass es in diesen Bereichen auch nicht zielführend sei, dass Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen allein auf europäischer Ebene, zum Beispiel beim Europäischen Parlament, lobbyierten. Aufgrund dieser aktuellen Kompetenzverteilung zugunsten des Europäischen Rates sei es immer noch wichtig, dass die Forderungen nach einem sozialen Europa an die jeweiligen nationalen Regierungen adressiert würden.

**Schäfer** führte die Medien als bisher noch nicht genannten, aber in seinen Augen zentralen Akteur für ein soziales Europa, an. Ihnen komme eine bedeutsame Rolle zu, da sie in der Lage seien, eine europäisch orientierte Öffentlichkeit herzustellen. Bislang sei die Perspektive der europäischen Bürgerinnen und Bürger zutiefst national begrenzt. Intereuropäische Verschränkungen von sozialpolitischen Fragen seien insofern bislang noch nicht hinreichend erfahrbar. Die Medien könnten daher dazu beitragen, diese Themen besser zu kommunizieren.

Aus dem Plenum stellte **Dr. Thorsten Schulten** vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung die Frage, wer die relevanten Akteure für einen wirtschaftspolitischen Wandel in Europa sein könnten – jetzt, wo mit dem neuen französischen Präsidenten Hollande ein Kurswechsel hinsichtlich des Fiskalpakts möglich sei. Daran anknüpfend wurde das Podium um eine Einschätzung gebeten, wie die sozialdemokratischen Parteien in Europa und speziell in Deutschland mit dieser Chance umgingen. **Schwall-Düren** antwortete, dass die Reaktionen der Sozialdemokratie auf die Wahl Hollandes vor dem Hintergrund des vorherrschende Diktums zu beurteilen seien „Die anderen sollen doch erst mal so viel sparen wie es die Deutschen tun“. Daher habe nicht nur die Kanzlerin unter dem Zwang gestanden, als Voraussetzung für die Verabschiedung des ESM den Fiskalpakt durchzubringen, sondern auch die Sozialdemokratie hätte in Deutschland keine Wachstumsinitiativen fordern können, wenn sie den Fiskalpakt abgelehnt hätte. Der Ausweg aus diesem Dilemma sei sowohl für Hollande als auch für die deutsche Sozialdemokratie gewesen, zunächst mal dem Fiskalpakt zuzustimmen. Schwall-Düren gestand aber auch ein, dass nun die Sozialdemokratie in der Pflicht sei, den ESM dahingehend zu prüfen, ob er ausreichend viele Instrumente für Wachstumsimpulse beinhalte. **Schwan** konstatierte, dass ein klarer Kurswechsel hinsichtlich des Fiskalpakts durch die Sozialdemokratie nicht eindeutig zu erwarten sei. Die Sozialdemokratie stehe in Deutschland vor zwei Problemen: Zum einen habe intern noch keine klare Positionierung zur Agenda 2010 stattgefunden. So gehe man einerseits auf nationaler Ebene gegen die negativen Auswirkungen der Agenda an, während man andererseits auf internationaler Ebene Reformen fordere, die als Kopien eben jener Agenda identifiziert werden könnten. Zum anderen gebe es aber auch ein spezifisches Problem der Sozialdemokratie in Deutschland, da hier die Krise noch nicht so deutlich zu spüren sei. Den Menschen in Deutschland gehe es finanziell verhältnismäßig gut, sodass die Notwendigkeit der Solidarität mit anderen europäischen Ländern, die stärker von der Krise betroffen sind, schwerer zu vermitteln sei. **Schäfer** gab zu bedenken, dass die Stichwahl für Hollande sehr eng war und er sich insofern nicht einer großen Mehrheit der französischen Bevölkerung sicher sein könne. Zudem wagte Schäfer den vorsichtigen Vergleich von Hollandes

Situation mit der von Altkanzler Schröder, der bei seinem Regierungsantritt auch eine realistische Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Verhältnisse Deutschlands habe machen müssen.

Bezüglich der Wahl Hollandes und seiner propagierten, aber nicht durchgesetzten Neuverhandlung des Fiskalpakts merkte **Giegold** an, man müsse nicht nur die Sozialdemokratie kritisieren. Auch die Grünen hätten sowohl in der französischen Regierung als auch im deutschen Bundesrat dem Fiskalpakt letztlich zugestimmt. In Deutschland sei dies aus wahltaktischen Gründen erfolgt, da auf nationaler Ebene in Deutschland Merkel und ihre Krisenpolitik hegemonial sei. In Frankreich sei die Sozialdemokratie durch die wachsende, strukturelle Wettbewerbsproblematik Frankreichs geschwächt und daher nur begrenzt konfliktfähig. **Schwan** ergänzte, dass die europäische Krise für die Mehrheit der deutschen Bevölkerung vollkommen undurchschaubar geworden sei, sodass sie zur Bewertung der Regierungspolitik auf eher unpolitische, personalisierte Faktoren wie Vertrauenswürdigkeit, Nüchternheit und Nervenstärke der Kanzlerin zurückgreifen würde. In dieser Hinsicht sei es Merkel gelungen, das Vertrauen der Mehrheit der Bevölkerung für sich zu gewinnen. Die Opposition habe im Gegensatz dazu bislang keine konturierte – quasi gegenhegemoniale – Alternative zur Krisenpolitik der Kanzlerin anbieten können.

**Schwan** schloss die Diskussion damit, die deutsche Politik der vergangenen drei bis vier Jahre zu kritisieren. Diese habe allein versucht, die eigenen Interessen auf europäischer Ebene durchzubringen, anstatt politische Verhandlungen einzugehen und nach Interessensschnitten mit anderen Mitgliedstaaten zu suchen, um so Kompromisse möglich zu machen.

## 6. Anlagen

### 6.1 Lebensläufe der Referenten und Moderatoren

#### **Prof. Dr. Ulrich von Alemann**

##### **Prorektor für Lehre und Studienqualität und Leitung des Lehrstuhls Politikwissenschaft II an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf**

- Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, Staatsrecht und Geschichte in Münster, Köln, Bonn, Edmonton/ Kanada
- 1973: Promotion an der Universität Bonn
- 1978-1984: Professor an der Universität Duisburg
- 1984-1998: Leitung des Lehrgebietes Allgemeine Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen
- 1998-2012: Leitung des Lehrstuhls Politikwissenschaft II an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- 2006-2009: Dekan der Philosophischen Fakultät
- 2009-2012: Prorektor für Lehre und Studienqualität an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- Seit 1999: Leitung der Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE)

#### **Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup**

##### **Professor für Wirtschaftswissenschaften, Westfälische Hochschule**

- Studium der Wirtschaftswissenschaft und Promotion an der Universität Bremen
- Langjährige Tätigkeit in der Luft- und Raumfahrtindustrie bei der Firma Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB)
- Abteilungsleiter im PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung mbH, Bremen
- Personalvorstand und Arbeitsdirektor Stahlwerke Bochum AG
- Seit 1996 Professor an der Westfälischen Hochschule am Standort Recklinghausen
- Direktor am Westfälischen Energieinstitut an der Westfälischen Hochschule
- Sprecher der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
- Mitglied im Expertenrat zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion der Europaministerin des Landes NRW (organisiert von FINE)

#### **Annelie Buntentbach**

##### **Mitglied des Bundesvorstands des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Wissenschaftlichen Beirats von Attac**

- Studium der Geschichte und Philosophie an der Universität Bielefeld
- 1994-2002: Mitglied des Deutschen Bundestages für Bündnis 90/Die Grünen
- Seit 2002: Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat von Attac
- 2002-2006: Abteilungsleiterin Sozialpolitik beim Bundesvorstand der IG Bau
- Seit 2006: Mitglied des geschäftsführenden DGB-Bundesvorstands
- Seit 2010 Gründungsmitglied und Mitglied im Kuratorium des Instituts Solidarische Moderne

## **Dr. Monika Eigmüller**

### **Gastprofessorin am Lehrstuhl für Makrosoziologie, Freie Universität Berlin**

- 1995-2001: Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Volkswirtschaftslehre an der Universität Leipzig
- 2001-2002 und 2005-2006: Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Analyse und Vergleich politischer Systeme der Universität Leipzig
- 2006: Promotion zum Thema "Europäische Grenzsicherungspolitik"
- 2006-2008: Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Sozialpolitik der Universität Leipzig
- 2007: Professeur Invité am Institut d'Etudes Politiques, Strasbourg
- Seit 2008: Leiterin der Nachwuchsforschergruppe „Sozialraum Europa“ der Universität Leipzig, gefördert durch ein Schumpeter-Fellowship der Volkswagenstiftung
- 2012: Gastprofessorin (als Vertretung von Prof. Gerhards) am Lehrstuhl für Makrosoziologie, Freie Universität Berlin

## **Sven Giegold**

### **Mitglied des Europäischen Parlaments, Fraktion Grüne/EFA**

- 1991-1996: Studium der Erwachsenenbildung, Politik und Ökonomie an den Universitäten Lüneburg, Bremen und Birmingham
- 1999-2000: Studium an der Universität Bremen
- 2000: Mitbegründer von Attac Deutschland
- 2001-2004 und 2005-2007: Mitglied im Koordinierungskreis von Attac Deutschland
- Seit 2008: Mitglied von Bündnis90/Die Grünen
- Seit 2009: Mitglied des Europäischen Parlaments, Koordinator der Fraktion Grüne/EFA im Ausschuss für Wirtschaft und Währung
- Seit 2012: Mitglied des Landesvorstands von Bündnis 90/Die Grünen NRW

## **Renate Hornung-Draus**

### **Geschäftsführerin der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Abteilungsleiterin „Europäische Union und Internationale Sozialpolitik“**

- 1978-1984: Studium der Wirtschaft, Politik und Soziologie an den Universitäten Freiburg i.Br. und Paris
- 1985-1989: Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- 1990-1992: Leiterin der Brüsseler Vertretung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Seit 1994: BDA-Geschäftsführerin und Leiterin der Abteilung „Europäische Union und Internationale Sozialpolitik“
- 1996-2006: stellvertretende Vorsitzende der Gruppe der Arbeitgeber im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss

## **Prof. Dr. Hartwig Hummel**

### **Professor für Europapolitik und Internationale Beziehungen an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf**

- Studium der Sozialgeographie, Physischen Geographie und Politikwissenschaft an der Universität Tübingen
- 1983-85: Mitarbeiter eines Bundestagsabgeordneten in Bonn
- 1985-88: Promotionsstudium in Tübingen und Tokyo
- 1989-91: Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Tübingen
- 1991: Promotion an der Universität Tübingen
- 1991-1993: Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Duisburg
- 1993-2001: Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Braunschweig
- 1999: Habilitation in Politikwissenschaft an der Technischen Universität Braunschweig
- Seit 2001: Professor für Europapolitik und Internationale Beziehungen an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- Seit 2009: Leitung der Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE)

## **Prof. Dr. Ulrike Liebert**

### **Jean Monnet Chair in European Politics, Universität Bremen**

- 1969-1973: Studium der Philosophie, Soziologie und Mathematik an den Universitäten Tübingen und Bielefeld
- 1973-1977: Studium der Politikwissenschaft, Sinologie, Soziologie und Philosophie an der Universität München
- 1979-1988: PhD und Postdoc-Forschung am European University Institute in Florenz
- 1988-1989: Gastprofessorin an der Universität Autonoma in Barcelona
- 1989-1995: Wissenschaftliche Assistentin an den Universitäten Heidelberg und Mannheim; Habilitation 1994
- 1994-1995: Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Koblenz-Landau
- 1995-1997: DAAD-Visiting Associate Professor an der Cornell University in Ithaca/New York
- Seit 1998: Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Bremen
- Seit 2000: Jean Monnet Chair in European Politics und Direktorin des Centre for European Studies an der Universität Bremen

## **Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzter**

### **Jean Monnet Chair of European Integration, Hochschule Fulda**

- 1972-1979: Studium der Germanistik und Politikwissenschaft an den Universitäten Tübingen und München, Gasthörer an der London School of Economics
- 1979-1982: Wissenschaftlicher Angestellter und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen
- 1982-1984: Wissenschaftlicher Angestellter und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt

- 1984-1992: Tätigkeiten in der politischen Erwachsenenbildung und Politikberatung Zuletzt: Direktor der Gustav-Heinemann Akademie Freudenberg/Siegen und Lehrtätigkeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen
- Seit 1992: Professor im Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften an der Hochschule Fulda
- Seit 2000: ad personam Jean Monnet Chair of European Integration

### **Prof. Dr. Fritz W. Scharpf**

#### **Direktor emeritus am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln**

- 1954-1959: Studium der Rechtswissenschaft und Politischen Wissenschaft an den Universitäten Tübingen und Freiburg i.Br.
- 1960-1961: Yale Law School, Master of Laws
- 1964: Promotion
- 1966-1968: Habilitationsstipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), Universität Freiburg i.Br.
- 1968: Ordinarius für Politikwissenschaft an der Universität Konstanz
- 1973-1984: Direktor des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)
- 1984-1986: Forschungsprofessor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)
- 1986-2003: Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
- Mitglied im Expertenrat zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion der Europaministerin des Landes NRW (organisiert von FINE)

### **Matthias Schäfer**

#### **Leiter des Teams Wirtschaftspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung**

- Studium der Rechtswissenschaft und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Tübingen
- 1994-1995: Freier Mitarbeiter der Kienbaum Unternehmensberatung in Düsseldorf
- 1997-1998: Leiter der Straf- und Bußgeldsachenstelle am Finanzamt Stuttgart II
- 1999-2003: Leiter des Steuerungsdienstes in der Senatsverwaltung für Finanzen
- Seit 2003: Koordinator im Team Wirtschaftspolitik in der Konrad-Adenauer-Stiftung
- Seit 2010: Leiter des Teams Wirtschaftspolitik in der Konrad-Adenauer-Stiftung

### **Judith Schulte-Loh**

#### **Moderatorin des Morgenechos bei WDR5**

- 1980-1986: Studium der Germanistik, Geschichte, Theater-, Film- und Fernsehwissenschaften
- 1989-1993: Redakteurin, Moderatorin und Reporterin beim WDR-Hörfunk
- 1992-1994: Moderation der NDR-Talkshow
- 1994-1997 und 2002-2004: Moderation des ARD-Morgenmagazins, später Reporterin
- 1997-1999: Fernsehbeiträge für ARD und ZDF aus Moskau
- Seit 2000: Freie Mitarbeiterin bei WDR und NDR

- Seit 2004: Moderation des Morgenechos bei WDR5

### **Dr. Angelica Schwall-Düren**

#### **Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen**

- Studium der Geschichte, Politischen Wissenschaft, Französisch in Freiburg i. Br., Montpellier und Münster
- 1973: Erstes Staatsexamen für das Lehramt an Gymnasien
- 1977: Promotion in Wirtschafts- und Sozialgeschichte
- 1977-1994: Lehrerin an Gymnasien in Ahaus und Gronau
- 1994-2010: Mitglied des Deutschen Bundestages
- 1998-2002: Parlamentarische Geschäftsführerin der SPD-Bundestagsfraktion
- 2002-2010: Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion für Angelegenheiten der Europäischen Union
- Seit dem 15. Juli 2010: Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien und Bevollmächtigte des Landes bei Bund

### **Prof. Dr. Gesine Schwan**

#### **Präsidentin der Humboldt-Viadrina School of Governance**

- Studium der Romanistik, Geschichte, Philosophie und Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und der Universität Freiburg i.Br.
- 1970: Promotion
- 1975: Habilitation
- 1977-1999: Professorin für Politikwissenschaft, insbesondere Politische Theorie und Philosophie, an der Freien Universität Berlin
- 1992-1995: Dekanin am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin
- 1999-2008: Präsidentin der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder
- 2005-2009: Koordinatorin der Bundesregierung für die grenznahe und zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit mit Polen
- 2004 und 2009: Kandidatin für das Amt der Bundespräsidentin
- Seit 2010: Präsidentin der Humboldt-Viadrina School of Governance in Berlin

### **Prof. Brigitte Young, PhD**

#### **Professorin (em.) für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster**

- 1978: Bachelor of Arts in Politikwissenschaft, University of California, Santa Barbara/USA
- 1978-1982: Master of Arts in Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Vergleichende Politische Ökonomie, University of California, Davis/USA; zudem 1986: Master of Arts, University of Wisconsin, Madison/USA
- 1985-1990: PhD in Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Vergleichende/Internationale Politische Ökonomie, University of Wisconsin, Madison/USA
- 1991-1997: Professorin am Department of Government, Wesleyan University, Middletown/USA

- 1998-1999: Professur im Fachbereich Politische Wissenschaft und Sozialwissenschaften am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin; 1998: Habilitation
- 1999-2011: Professorin für Internationale/Vergleichende Politische Ökonomie unter Berücksichtigung Feministischer Ökonomie, Westfälische Wilhelms-Universität Münster
- Januar bis Juni 2012: Gastprofessorin für Global Finance, Central European University Budapest
- Weiterhin als Gastprofessorin im In- und Ausland tätig
- Mitglied im Expertenrat zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion der Europaministerin des Landes NRW (organisiert von FINE)

## 6.2 Kontaktdaten der Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE)

### Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE)

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
Politikwissenschaft III  
Universitätsstr. 1  
D-40225 Düsseldorf

### Ansprechpartner

Prof. Dr. Ulrich von Alemann (Projektleiter)

Prof. Dr. Hartwig Hummel (Projektleiter)

Anne Gödde, M.A. (Projektkoordinatorin, verantwortlich für die Organisation des Symposiums 2012)

Klaudia Köhn, M.A. (Projektkoordinatorin ab Dezember 2012)

Georg Türke, B.A. (Projektmitarbeiter)

### Kontaktdaten

Tel.: +49 (0)211 – 81 15097

Fax: +49 (0)211 – 81 15648

E-Mail: [fine@phil.uni-duesseldorf.de](mailto:fine@phil.uni-duesseldorf.de)

[www.fine.uni-duesseldorf.de](http://www.fine.uni-duesseldorf.de)

[www.datenbank-europa-nrw.de](http://www.datenbank-europa-nrw.de)