

Optionen zur Verankerung von Solidarität in einer erweiterten Europäischen Union

Von Martin Brusis

Dieses Papier entstand im Kontext eines Projektes zu den "Folgefragen der EU-Osterweiterung", das von der Bertelsmann Stiftung zusammen mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik durchgeführt wird.

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik
Centrum für angewandte Politikforschung
Ludwig-Maximilians-Universität München

November 2002

Optionen zur Verankerung von Solidarität in einer erweiterten Union

Zusammenfassung

Europas gemeinsame Währung und die bevorstehende Erweiterung haben die EU-Mitgliedstaaten veranlasst, im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik intensiver miteinander zu kooperieren. Diese Kooperation ist aber primär auf gegenseitiges Lernen ausgerichtet, während der größte Teil der EU-Ausgaben in die Agrar- und Strukturpolitik fließt. Will die Union die Erweiterung und Währungsunion meistern und obendrein die Erhaltung des europäischen Gesellschaftsmodells mit einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit verbinden, dann ist zu überlegen, welche Politiken dazu notwendig sind und wie die heutigen Ausgabenpolitiken damit besser verknüpft werden können. Das Papier diskutiert Optionen zur Gestaltung von differenzierter Integration und Konvergenz in der EU bzw. zwischen den Mitgliedstaaten.

I. Konsequenzen von Erweiterung und Währungsunion für das europäische Gesellschaftsmodell¹

Die Erweiterung wird die Einkommensdisparitäten zwischen den EU-Mitgliedstaaten vergrößern. Während das Einkommen im reichsten EU-Mitgliedstaat heute etwa zweieinhalb mal so groß wie im ärmsten EU-Mitgliedstaat ist (gemessen als Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt zu Kaufkraftparitäten in Luxemburg und Griechenland), wird sich dieser Unterschied trotz einer allmählichen, in der Schätzung mit berücksichtigten Einkommenskonvergenz bei einer Erweiterung um zehn Länder im Jahr 2004 mehr als verdoppeln. Damit werden die Unterschiede in den nationalen Prioritäten und Interessen aufgrund unterschiedlicher ökonomischer Ausgangslagen zunehmen. Eine gemeinsame europäische Politik wird in stärkerem Maße einer Kompensationslogik zwischen reich und arm folgen, einen kleinsten gemeinsamen Nenner widerspiegeln oder einfach an unüberbrückbaren Gegensätzen scheitern.

Mit der Erweiterung werden in der heutigen EU tätige Unternehmen Investitionen und Arbeitsplätze in die neuen Mitgliedstaaten verlagern. Dieser Prozess liegt im Interesse des gesamten europäischen Wirtschaftsraums und ist zu einem großen Teil bereits durch die ökonomische Integration der Beitrittsländer erfolgt. Er verschlechtert allerdings die Beschäftigungschancen für gering qualifizierte Arbeitskräfte und Grenzregionen in der heutigen EU. Zudem wird die Erweiterung nach Herstellung der Freizügigkeit eine Zuwanderung von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern zur Folge haben, deren Ausmaß vom Wohlstandsgefälle zwischen alten und neuen EU-Mitgliedstaaten, aber auch von den subjektiven wirtschaftlichen Erfolgsperspektiven der Zuwanderer abhängt (Boeri und Brücker 2001). Es ist argumentiert worden, dass insbesondere das kontinentaleuropäisch-skandinavische Modell eines stark zwischen reichen und armen gesellschaftlichen Gruppen umverteilenden Sozialstaats durch die Zuwanderung von Arbeitnehmern mit niedrigem Einkommen gefährdet sei (Sinn 1997). Solche Zuwanderer würden einen Wettbewerb zwischen diesen Sozialstaaten um die Verringerung von Transfers an Niedrigeinkommensbezieher auslösen.

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) schränkt die fiskalpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten ein und nimmt ihnen die geld- und währungspolitischen Instrumente einer Konjunkturbeeinflussung. Um die im Stabilitätspakt festgelegten inflations- und fiskalpolitischen Kriterien einzuhalten, können WWU-Mitgliedstaaten nur noch ihre Ausgaben reduzieren, ihre Einnahmen erhöhen oder auf die wirtschaftlichen Akteure im Interesse einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik und einer Beschäftigungssteigerung einwirken.

Die Bedeutung konsolidierter öffentlicher Haushalte für die WWU hat die langfristige Finanzierbarkeit der Alterssicherungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse in der EU werden lassen. Unter den gegebenen fiskalpolitischen Zwängen stellen sich zudem die Erhöhung der

¹ Der Autor dankt Janis Emmanouilidis, Thomas Fischer und Claus Giering für wertvolle Anregungen und Hinweise zu einer früheren Version dieses Papiers.

Beschäftigungs- und Erwerbsquote mit neuer Dringlichkeit als arbeitsmarktpolitische Ziele; denn eine Ausweitung der marktvermittelten Einkommen bietet die einzige Möglichkeit, die fiskalischen Kosten von Erwerbslosigkeit und alternden Gesellschaften unter Kontrolle zu halten. Um einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen, müssen die EU-Mitgliedstaaten ihre Arbeitskosten verringern und ihre Arbeitsmärkte flexibilisieren, was nahe legt, die Finanzierung der Sozialpolitik von Sozialversicherungsbeiträgen auf Steuern zu verlagern. Steuerpolitische Instrumente stehen den Mitgliedstaaten jedoch nur noch begrenzt zur Verfügung, da die vertiefte ökonomische Integration sowohl in der WWU als auch weltweit den Wettbewerb um mobile Steuerquellen (Kapital, Unternehmenserträge) verschärft hat.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das europäische Gesellschaftsmodell durch diese Prozesse großen Belastungen ausgesetzt ist. Grundprinzipien dieses national sehr unterschiedlich ausgeprägten Modells sind die im Vergleich mit anderen Weltregionen egalitäre Einkommensverteilung, die relativ umfangreichen öffentlichen Sozialaufgaben und -ausgaben, die vergleichsweise entwickelten und inklusiven sozialen Sicherungssysteme sowie die relativ starke Repräsentation organisierter Interessen (vgl. z.B. Ebbinghaus 1999; Kittel 2002). Erweiterung und Währungsunion bewirken zusammen eine wachsende Einkommensdifferenzierung auch innerhalb der EU-Mitgliedstaaten und eine Einschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten für öffentliche Sozialausgaben. Die Migrationseffekte der Erweiterung sowie die Liberalisierung der Märkte für soziale und öffentliche Dienstleistungen können zu einem dualistischen sozialen Sicherungssystem führen, das in einen gemeinsamen EU-Markt für private Versicherungs- und Sozialdienstleistungen sowie einen Restbestand von nicht liberalisierbaren Fürsorgeleistungen in nationalstaatlicher Souveränität aufgespalten ist (Leibfried und Pierson 2000). Schließlich beschränken die einkommenspolitischen Zwänge der WWU sowie die notwendige Flexibilisierung von Arbeitsmärkten die Einflussmöglichkeiten für Gewerkschaften und andere Interessenverbände gegenüber den Unternehmen.

II. Das Leitbild einer ökonomisch nützlichen Sozialpolitik

Die Herausforderungen, mit denen das europäische Gesellschaftsmodell konfrontiert ist, eröffnen auch Chancen zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik. Bisher stellen die nationalen Sozialstaaten historisch gewachsene Institutionen dar, die in ihren jeweiligen nationalen ökonomischen wie gesellschaftlichen Kontext eingebettet und bei der Bewältigung von Arbeitslosigkeit, Einkommensungleichheit oder Kostenproblemen in unterschiedlichem Maße erfolgreich sind (Hemerijck 2002; Scharpf und Schmidt 2000). Mit dieser gewachsenen, beständigen und legitimen Vielfalt wurde bisher begründet, dass Sozialpolitik im wesentlichen eine Angelegenheit der EU-Mitgliedstaaten sein und nicht vergemeinschaftet werden sollte. Die Währungsunion und die Erweiterung haben jedoch ein gemeinschaftliches Interesse daran erzeugt, dass die nationalen Sozialstaaten die genannten Herausforderungen bewältigen. Zusammen mit den allgemeineren Prozessen der Globalisierung und der demographischen Alterung haben sie eine Angleichung der Problemkonstellationen bewirkt, die eine Optimierung von Lösungsstrategien über nationale Sozialstaatskulturen hinweg begünstigt.

Der EU-Vertrag spiegelt nur insofern einen Konsens wider, als er in Art. 2 die „Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus (...) durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (...)“ als allgemeines Ziel der EU definiert. Der EG-Vertrag identifiziert ein „hohes Maß an sozialem Schutz (...) die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ (Art.2) die Förderung der Beschäftigung, den sozialen Dialog, die „Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen“ (Art. 136) als gemeinsame Ziele. Der Binnenmarkt mit seinen Prosperitätseffekten wird gewöhnlich als primäres Instrument zur Erreichung dieser Ziele betrachtet.

Erst der Amsterdamer Vertrag von 1997 erhielt ein Kapitel zur Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken. Die EU-Sozialpolitik zur Verwirklichung der sozialen Vertragsziele hatte über lange Zeit nur eine – im Titel XI des EGV festgelegte - Randbedeutung, seit dem Europäischen Rat von Lissabon im Jahr 2000 ist sie allerdings konkretisiert und dynamisiert worden. Um den „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ aufzubauen, „der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit besseren Arbeitsplätzen und einem größerem sozialen Zusammenhalt zu erzielen“, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs eine Reihe von konkreten Zielwerten, die jeder Mitgliedstaat innerhalb bestimmter Fristen zu erreichen versuchen will.²

Dieser sogenannte Lissabon-Prozess, der inzwischen auf die Alterssicherungssysteme und die soziale Eingliederung ausgedehnt wurde, belegt die Herausbildung eines EU-weiten Konsenses über die Ziele einer aktivierenden, modernisierenden Sozialpolitik. Eine solche Sozialpolitik wird nicht mehr als Belastung, sondern als Voraussetzung und Stütze eines humankapitalintensiven Wirtschaftssystems bzw. nachhaltigen Wirtschaftswachstums gesehen. Orientierungspunkte des neuen Konsenses sind eine robuste makroökonomische Politik, eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, eine auf Beschäftigungssteigerung ausgerichtete Besteuerung, flexible Arbeitsmärkte, langfristig finanzierbare Alterssicherungs- und Gesundheitssysteme, die Verbesserung von Bildung und Ausbildung sowie effektive Strategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Über diese gemeinsamen Zielsetzungen können die Mitgliedstaaten konvergierende nationale Sozial- und Beschäftigungspolitiken entwickeln, die mittelfristig eine Angleichung der historisch und gesellschaftlich verwurzelten nationalen Sozialstaaten zur Folge haben werden.

Allerdings dürfte nur insoweit mit einer Konvergenz zu rechnen sein, als der ökonomische Nutzen und die Binnenmarktcompatibilität von Zielen und Mitteln der Sozialpolitik unumstritten sind. Ärmere Mitgliedstaaten, deren Zahl mit der Erweiterung stark ansteigt, werden weniger an teuren, nur langfristig ökonomisch nützlichen oder primär redistributiv begründeten Politiken interessiert sein. Außerdem schützt der sich abzeichnende Konsens über eine ökonomisch nützliche Sozialpolitik nicht die weit ausgebauten öffentlichen Dienstleistungen („Daseinsvorsorge, *service*

² Europäischer Rat von Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23/24.3.00, <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=4>.

public“), die die skandinavischen und kontinentaleuropäischen Sozialstaaten als Teil ihres Gesellschaftsmodells aufrechterhalten. Wettbewerbspolitische Initiativen der Kommission und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes können die existierenden begünstigenden und schützenden Rahmenbedingungen öffentlicher Dienstleistungen zunichte machen (Scharpf 2002).

III. Potentiale und Grenzen der offenen Koordinierungsmethode

Zentrales Instrument des Lissabon-Prozesses ist die Methode der Offenen Koordinierung, ein gegenseitiger Lern- und Austauschprozess über die beste Praxis der Problemlösung. Die EU-Mitgliedstaaten vereinbarten darin gemeinsame Ziele, Indikatoren und Leitlinien, deren Umsetzung regelmäßig geprüft und von den Mitgliedstaaten evaluiert wird (vgl. z.B. Linsenmann and Meyer 2002). Dadurch entsteht ein Wettbewerbsdruck („peer pressure“), der Reformen und den Transfer innovativer Politiken befördern soll. Die EU-Mitgliedstaaten wählten die offene Koordinierung im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik, da die Unterschiede in ihren Sozialstaatsmodellen eine legislative Harmonisierung oder Angleichung über die Gemeinschaftsmethode erschwert hätten (Schulte 2002). Entsprechend verbietet der Vertrag von Nizza in Art 137(2) auch explizit die Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten und garantiert, dass sie die Grundprinzipien ihrer Systeme der sozialen Sicherheit selbst festlegen können (Art. 137(4)).

Der Vorteil der offenen Koordinierungsmethode liegt somit darin, dass sie die mitgliedstaatliche Vielfalt respektiert und sie zugleich als Laboratorium für die Erprobung verschiedener Lösungsansätze sowie die Verbreitung erfolgreicher Lösungen nutzt. Nachteile besitzt die Methode vor allem insofern, als sie keine bindenden Regeln dort vorsieht, wo solche Regeln einen Unterbietungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verhindern und das europäische Gesellschaftsmodell schützen könnten. Das erweiterungsbedingt zunehmende Wohlstandsgefälle zwischen den Mitgliedstaaten stellt die beiden impliziten Erfolgsvoraussetzungen der Koordinierungsmethode in Frage: dass die Mitgliedstaaten zum einen ausreichende administrative und finanzielle Kapazitäten haben, um erfolgreiche Lösungen zu übernehmen, zum anderen das politische Interesse haben, erfolgreiche Lösungen zu übertragen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit verschlechtern. Da die Anwendung der Koordinierungsmethode nicht sachlich begrenzt ist, kann dies dazu führen, dass unverbindliche Absprachen und „Lernprozesse“ EU-Recht auch dort ersetzen, wo der Vertrag eine Rechtsetzung entsprechend der Gemeinschaftsmethode ermöglicht.

Zudem handelt es sich bei der offenen Koordinierung der Sozialpolitik um eine intergouvernemental ausgerichtete Zusammenarbeit, bei der die Kommission nur assistiert und das Europäische Parlament im Unterschied zur Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken (Art. 128-130 EGV) überhaupt keine Rolle spielt. Die Methode der Offenen Koordinierung kann die Kommission (Wettbewerbspolitik) oder den Europäischen Gerichtshof (Vertragsverletzungsverfahren) veranlassen, gegen Mitgliedstaaten vorzugehen, die im Rahmen der gemeinsamen Evaluation kritisiert

wurden (Scharpf 2002). Die darin angelegte Tendenz zur Rechtsetzung außerhalb der Gemeinschaftsmethode erscheint ebenso wie die Ausklammerung des Europäischen Parlaments unter Legitimations- und Transparenzaspekten problematisch.

Das Leitbild der ökonomisch nützlichen Sozialpolitik und die offene Koordinierungsmethode stellen insgesamt bedeutende Fortschritte auf dem Weg zur Verankerung von Solidarität in einer erweiterten Union dar, allerdings weisen sie zwei strukturelle Schwächen auf. Zum einen schützen sie überdurchschnittliche Sozialstandards einzelner Mitgliedstaaten in einer erweiterten EU nur unzureichend gegen eine Marktöffnung und einen Unterbietungswettbewerb innerhalb der Union. Zum anderen unterstützen sie eine erwünschte Konvergenz unter den heterogenen Ausgangsbedingungen einer erweiterten EU nur unzureichend. Für beide Probleme werden im folgenden strategische Optionen diskutiert.

IV. Wie lässt sich eine differenzierte Integration im Bereich der Sozialpolitik organisieren?

Höhere Sozialausgabenquoten und umfangreichere Sozialstaaten in einzelnen Mitgliedstaaten reflektieren gewöhnlich ein höheres Wohlstands- bzw. volkswirtschaftliches Leistungsniveau und sind Ausdruck historisch entwickelter Kompromisse zwischen den innergesellschaftlichen Gruppen und politischen Kräften. Diese Sozialstaaten sind durch die extensive Anwendung des EU-Wettbewerbs- und Beihilfenrechts gefährdet.

- Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, könnte man die für die Ausübung der in Art. 3 EGV festgelegten Gemeinschaftstätigkeiten geltende Querschnittsaufgabe der Beseitigung von Ungleichheiten (Art. 3(2) EGV) um die Aufgabe ergänzen, Erfordernisse des sozialen Schutzes zu berücksichtigen (Vandenbroucke 2002). Dieser vom belgischen Sozialminister eingebrachte Vorschlag zielt darauf, dem Europäischen Gerichtshof zu ermöglichen, die Binnenmarktregeln gegen sozialpolitische Prinzipien auf der Grundlage des EG-Vertrages abzuwägen. Die von den Mitgliedstaaten in Vertragsverletzungsverfahren häufig vorgebrachten sozialpolitischen Argumente konnten bisher nicht auf eine Vertragsgrundlage gestützt werden.
- Darüber hinaus sollte es den Mitgliedstaaten überlassen werden, die öffentlichen Dienstleistungen definieren, die aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung nicht der EU-Beihilfenkontrolle unterliegen. Die Rolle der Kommission sollte auf eine Missbrauchsaufsicht beschränkt werden. Dazu müssten in den Artikeln 16 und 86 EGV die gemeinwohlorientierten Aufgaben dieser Dienstleistungen genauer gegenüber rein wirtschaftlichen Aktivitäten abgegrenzt werden, um den Mitgliedstaaten klare Kriterien für eine Entscheidung zu bieten. Bisher liegt die Entscheidung über die Qualifizierung als (unzulässige) Beihilfe bei der Kommission bzw. beim Europäischen Gerichtshof (Fischer und Giering 2001).

Sozialstaaten mit einem höheren Schutzniveau sind aber auch durch einen Unterbietungswettbewerb bzw. unfaire Steuerpraktiken innerhalb der EU gefährdet.

Dies betrifft die Praxis einzelner Mitgliedstaaten, durch Steuersenkungen ökonomische Standortvorteile zu erreichen, die, wenn sie alle Mitgliedstaaten nachvollzögen, den Standorteffekt konterkarieren und eine EU-weite Erosion von Staatseinnahmen bewirken würde. Zugleich kann ein sinnvoller Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten aber auch dazu beitragen, dass die Steuerbelastung nicht übermäßig ansteigt.

- Hier ist vorgeschlagen worden, die offene Koordinierungsmethode mit Rahmenrichtlinien zu kombinieren, die entsprechend dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau unterschiedlich hohe Mindestvorgaben für unterschiedliche Gruppen von Mitgliedstaaten einführen (Scharpf 2002). Dazu müsste Art. 137(2)b EGV, der in seiner jetzigen Fassung nur die Festlegung von Mindeststandards der Sozialpolitik ermöglicht, entsprechend geändert und in seinem Geltungsbereich auf die Systeme des sozialen Schutzes und die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ausgedehnt werden. Mitgliedstaaten mit einem höheren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt könnten dadurch ambitioniertere Entwicklungsziele und höhere Standards untereinander vereinbaren, aus denen keine Wettbewerbsnachteile in Form hoher Produktionskosten für ärmere Mitgliedstaaten erwachsen. Letztere müssten aber ebenfalls bestimmte, entsprechend niedrigere Standards einhalten und die höheren Standards einführen, sobald sie mit den reicheren Staaten ökonomisch aufgeschlossen haben.
- Alternativ dazu könnten Mitgliedstaaten mit ähnlichen Sozialstaatsmodellen in Form einer Verstärkten Zusammenarbeit höhere bzw. niedrigere Standards und ihren jeweiligen Problemen angepasste, gemeinsame Lösungsstrategien vereinbaren, die einen ruinösen Wettbewerb („Sozialdumping“) zwischen ihnen erschweren. Allerdings sind die Bedingungen für eine Verstärkte Zusammenarbeit auch nach der Vertragsreform von Nizza noch immer restriktiv ausgelegt und sehen insbesondere vor, dass eine Verstärkte Zusammenarbeit den rechtlichen Besitzstand der EU beachtet, den Binnenmarkt nicht beeinträchtigt und die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten nicht verzerrt (Art. 43 EUV) (Janning 2001).

Beide Vorschläge setzen eine hohe Kooperationsbereitschaft voraus, sowohl unter den Mitgliedstaaten auf gleichem ökonomischen Leistungsniveau als auch zwischen unterschiedlich leistungsfähigen Gruppen von Mitgliedstaaten. Sie sind voraussichtlich nur dann politisch durchsetzbar, wenn sie als Teil von Koppelgeschäften ausgehandelt werden, in denen Mitgliedstaaten für die Zustimmung zu höheren Sozialstandards bzw. den Verzicht auf unfairen Steuer- oder Sozialwettbewerb entschädigt werden.

V. Wie lässt sich eine Konvergenz zu einem europäischen Gesellschaftsmodell unterstützen?

Die Herausforderungen von Währungsunion, Osterweiterung, Globalisierung und demographischer Alterung bereiten den europäischen Sozialstaaten ähnliche Probleme und steigern ihre gegenseitige Abhängigkeit. Die Offene Methode der Koordinierung unterstützt die Verbreitung von optimalen Lösungsstrategien im Rahmen des Leitbildes einer ökonomisch nützlichen Sozialpolitik. Diese Faktoren und Mechanismen wirken

auf eine strukturelle Konvergenz der nationalen Sozialstaaten in Europa hin. Zudem ist eine „Aufwärtskonvergenz“ der EU-Beitrittsländer auch im Bereich der Sozialpolitik notwendig im Interesse einer homogeneren und damit handlungsfähigeren Union. Um eine solche erwünschte Konvergenz zu fördern, bestehen regulative und redistributive Optionen:

- Die Grundrechtecharta mit ihren sozialen Rechten sollte in den neuen Verfassungsvertrag aufgenommen werden. Dies würde den Solidaritätsrechten und –prinzipien der Charta rechtliche Bindungskraft geben und sie unter den Schutz der EU-Institutionen stellen.
- Insofern das gemeinschaftliche Interesse an der einzelstaatlichen Sozialpolitik zugenommen hat, sollten die im EG-Vertrag aufgeführten sozialpolitischen Kompetenzen eindeutig der Kompetenzkategorie der gemeinsamen Politiken zugeordnet werden. Dies würde bedeuten, dass für die Bereiche Kündigungsschutz, Interessenvertretung und Arbeitsbedingungen für Drittstaatsangehörige (Art. 137(1) d, f und g) das Verfahren der Qualifizierten Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung eingeführt würde. Eine solche Reform ist bereits im Vertrag angelegt und wurde auch von der EU-Kommission gefordert.³
- Zu diskutieren wäre auch, inwieweit die Mehrheitsentscheidung auf den Kernbereich der sozialen Sicherheit und sozialen Schutz der Arbeitnehmer (Art. 137(1)c) angewandt werden. Einerseits kann die Beibehaltung der Einstimmigkeit die Koexistenz unterschiedlicher Sozialstaatsniveaus und –strukturen unterstützen. Andererseits unterliegt die Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes (Art. 137(1)k) bereits heute schon der Mehrheitsentscheidung, was nahe legt, die beiden eng miteinander verbundenen Kompetenzen aus funktionalen Gründen dem gleichen Entscheidungsverfahren zuzuordnen.
- Zur Einschränkung eines ruinösen Steuerwettbewerbs sollte die EU Mindestsätze für Steuern auf Kapitaleinkünfte und Unternehmen festlegen. Entsprechende Untergrenzen ließen den Mitgliedstaaten noch immer große Gestaltungsspielräume bei den Einkommenssteuern, würden aber die unbegrenzte Fortsetzung von Unterbietungsrunden verhindern. Aufgrund der Größe des EU-Binnenmarktes erscheint die Gefahr einer Kapitalflucht geringer als im Falle einzelner Mitgliedstaaten. Eine einheitliche, EU-weite Unternehmenssteuerregelung wäre auch aus Sicht von Unternehmen anzustreben, die in mehreren EU-Ländern tätig und bisher noch immer unterschiedlichen nationalen Steuerrechtsregelungen unterworfen sind. Eine Harmonisierung der Steuern auf mobile Einkommensquellen ist im Prinzip bereits auf der Grundlage des allgemeinen Binnenmarktartikels 94 EGV möglich, bedarf aber der Einstimmigkeit. Die Reform müsste hier darauf zielen, diese EU-Kompetenz explizit und präzise zu formulieren und sie dann ebenso wie die Harmonisierung indirekter Steuern (Art. 93 EGV) in die Qualifizierte Mehrheitsentscheidung zu übertragen. Eine detaillierte

³ KOM(2002) 247 v. 22.5.02.

Kompetenzzuweisung kann Befürchtungen entgegenwirken, die die Einführung der Mehrheitsregel als Einfallstor für die Vereinheitlichung von Steuern perzipieren.⁴

Bisher agierte die EU-Sozialpolitik weitgehend mit Hilfe von Regelungen, nicht durch den Einsatz finanzieller Ressourcen. Die großen EU-Ausgabenbereiche – Gemeinsame Agrarpolitik und Kohäsionspolitik – haben sich historisch entwickelt und wurden traditionell mit ihren marktstabilisierenden und allokativen Effizienzeffekten politisch begründet. Da die oben beschriebene ökonomisch nützliche Sozialpolitik ebenfalls mit Effizienzgründen legitimiert wird, lässt sich die Verwendung von EU-Mitteln für eine aktivierende Sozialpolitik nicht mehr von vornherein und kategorisch ausschließen. Es muß vielmehr gefragt werden, durch welche Politik die verfügbaren Mittel am wirksamsten im Hinblick auf die ökonomischen und sozialen Vertragsziele genutzt werden können.

- So hätten Mittel, die im Rahmen der Strukturfonds für die Entwicklung rückständiger Regionen in den zukünftigen neuen Mitgliedstaaten ausgegeben werden, möglicherweise einen stärkeren wachstumsfördernden Effekt, wenn sie für berufliche Bildung oder Armutsprävention eingesetzt würden. Sie könnten so die Humankapitalausstattung verbessern bzw. von Verarmung betroffene Gruppen reintegrieren. Die bisherige Ausrichtung sozialpolitischer Reformen in den Beitrittsländern zeigt, dass ein breit gestütztes politisches Interesse an der Einführung eines kontinentaleuropäischen Sozialstaatsmodells besteht (Götting 1998). Eine solche Konvergenz sollte von der EU aktiver begleitet werden.
- Indem die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf die Beendigung der Marktpreisregulierung und auf produktionsunabhängige Direktzahlungen an die Landwirte zielt, verwandelt sie die GAP in eine primär redistributiv begründete Sozialpolitik für den ländlichen Raum (Rieger 2000). Wenn aber Umverteilungsziele im Vordergrund stehen, ist zu fragen, ob eine nicht auf die Landbevölkerung begrenzte EU-Sozialpolitik nicht gerechter ist. Sie würde im Prinzip alle EU-Bürger einschließen und eher dem allgemeinen Gerechtigkeitskriterium entsprechen, wonach in größerem Maße zugunsten der ärmeren Unionsbürger umzuverteilen ist. Eine derartige Öffnung und Umwidmung des Agrarhaushalts hätte natürlich mit dem massiven Widerstand gutorganisierter Partikularinteressen und einzelner Mitgliedstaaten zu rechnen. Der Konvent sollte die Blockademöglichkeiten dieser Interessen verringern und die Bedingungen für eine offene, faire Diskussion über die Ziele und Formen redistributiver EU-Politiken herstellen. Dazu ist es notwendig, das Mitentscheidungsverfahren auf die GAP auszudehnen und dem Europäischen Parlament die volle Budgethoheit auch über die sogenannten obligatorischen Ausgaben zuzugestehen.
- Ein weitgehender Vorschlag zur Reform der EU-Ausgabenpolitiken zielt darauf, anstelle der existierenden Fonds und Programme einen Solidaritätsfonds einzurichten, über den die ärmeren von den reicheren EU-Mitgliedstaaten direkt Transferzahlungen erhielten (Heinemann 1998). Diese von den deutschen

⁴ Vgl. zu dieser Diskussion im Konvent den Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Economic Governance“, European Convention, Brussels, 21 October 2002 CONV 357/02.

Christdemokraten vorgeschlagenen Transfers sollten nur an die Vorgabe einer investiven Verwendung gebunden sein und nicht mehr durch die Empfängerstaaten kofinanziert werden müssen.⁵ Ein ausschließlich horizontaler Finanzausgleich würde jedoch deutlich sichtbare Geber-Empfängerverhältnisse zwischen den EU-Mitgliedstaaten installieren, die dem Konzept gleichberechtigter und –wertiger EU-Mitglieder zuwiderliefen und anfällig für populistische Politik in den Geberstaaten wären. Zudem enthebt ein zwischen den Mitgliedstaaten organisierter Finanzausgleich die Kommission und das Europäische Parlament ihrer bisherigen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Eine Vergeudung oder Zweckentfremdung von Mitteln in den Empfängerstaaten könnte dann direkte Auswirkungen auf die Beziehungen zu den Geberstaaten haben. Um diesen Kontrollverlust zu vermeiden, sollte eine Reform der Ausgabenpolitiken zwar den heutigen Verwaltungsaufwand bei der Projektabwicklung verringern und sich auf die nationale statt der regionalen Ebene der Mitgliedstaaten beschränken. Die nationale Kofinanzierung ist jedoch beizubehalten, und ein Finanzausgleichsfonds sollte auf europäischer Ebene, in der Verantwortung der europäischen Institutionen eingerichtet werden.

- Ein noch weitergehender Vorschlag will die in den Ausgabenpolitiken verankerte zwischenstaatliche Solidarität durch ein Modell der Solidarität zwischen den EU-Bürgern ersetzen (Schmitter und Bauer 2001). Demnach sollten die Gemeinsame Agrar- und die Kohäsionspolitik schrittweise durch ein „Europäisches Stipendium“ ersetzt werden, das als EU-einheitliche Transferzahlung über die mitgliedstaatlichen Sozialverwaltungen an arme EU-Bürger mit einem verfügbaren Einkommen (z.B.) von weniger als 30% des EU-Durchschnittseinkommens geleistet wird. Der Reiz einer solchen EU-Sozialleistung liegt darin, dass sie dem Status der Unionsbürgerschaft eine konkrete Bedeutung verleiht und die EU-Mittel im Sinne distributiver Gerechtigkeit optimal auf die bedürftigsten Bürger – in der Landbevölkerung wie in den ärmeren Mitgliedstaaten – konzentriert. Überdies könnte ein entsprechender EU-Zuschuss die Mitgliedstaaten, wie Modellrechnungen auf Basis des heutigen EU-Ausgabenvolumens und der EU-27 zeigen, wirkungsvoll in der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung unterstützen.

Natürlich ist ein Europäisches Stipendium in der Praxis mit Kontrollproblemen, möglichen Mitnahmeeffekten und Missbrauchsmöglichkeiten verbunden, die aber im Prinzip auch bei den heutigen Ausgabenpolitiken existieren und in der konkreten Ausgestaltung sorgfältig bedacht werden müssen. Gegen eine vollständige Ersetzung der Kohäsionspolitik durch Armutsprävention spricht auch, dass eine gesteigerte Kaufkraft und Nachfrage armer Bevölkerungsgruppen wahrscheinlich nicht im selben Umfang Investitionen auslösen würde wie ein erfolgreiches Kohäsionsfonds-Projekt. Aus diesem Grund sowie aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit erscheint es deshalb sinnvoll, eine auch redistributive EU-Sozialpolitik parallel zur Kohäsionspolitik zu entwickeln bzw. beide Politiken stärker zu integrieren.

⁵ Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag, vorgelegt von der CDU-CSU-Arbeitsgruppe "Europäischer Verfassungsvertrag" unter Leitung von Wolfgang Schäuble und Reinhold Bocklet, Berlin, den 26. November 2001, www.cdu.de.

Die letztgenannten Optionen mögen utopisch klingen. Wenn man Solidarität aber zu sehr von den bestehenden Solidaritätsarrangements her betrachtet und als vorsichtige Anpassung an die neuen Realitäten von Erweiterung und Währungsunion versteht, dann unterschätzt man möglicherweise deren Wirkung auf das europäische Gesellschaftsmodell. Insofern erscheint es besser, von den Zielen ausgehend die erforderlichen Politiken und Prioritäten zu definieren. Der Konvent hat die Chance, genau diesen Weg zu gehen und in seinem Textvorschlag für einen Verfassungsvertrag an die Regierungskonferenz entsprechende Weichenstellungen vorzunehmen.

Bibliographie

- Boeri, Tito und Herbert Brücker. 2001. *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*. Berlin/Milano: European Integration Consortium.
- Ebbinghaus, Bernhard. 1999. Does a European Social Model Exist and Can It Survive? In *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU. Institutional Requirements for European Economic Policies*, edited by M. M. Gerhard Huemer, and Franz Traxler. Aldershot: Ashgate, 1-26.
- Fischer, Thomas und Claus Giering. 2001. Ein zukunftsfähiges Europa. Arbeitsteilung, Gesellschaftsmodell und Öffentlichkeit als Kernaufgaben. Diskussionspapier Report, Gütersloh/München: Bertelsmann Stiftung/ CAP.
- Götting, Ulrike. 1998. Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz. Opladen: Leske + Budrich.
- Heinemann, Friedrich. 1998. EU-Finanzreform 1999. Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Hemerijck, Anton. 2002. The Self-Transformation of the European Social Model(s). Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Janning, Josef. 2001. Zweiter Anlauf - Die "verstärkte Zusammenarbeit" im Vertrag von Nizza. In *Nizza in der Analyse: Strategien für Europa*, edited by W. Weidenfeld. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 145-160.
- Kittel, Bernhard. 2002. EMU, EU Enlargement, and the European Social Model: Trends, Challenges, and Questions. MPIfG Working Paper Report, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Leibfried, Stephan und Paul Pierson. 2000. Social Policy. Left to Courts and Markets? In *Policy-Making in the European Union*, edited by H. Wallace and W. Wallace. Oxford: Oxford University Press, 267-292.
- Linsenmann, Ingo, and Christoph Meyer. 2002. Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung. *Integration* 25 (4):285-296.
- Rieger, Elmar. 2000. The Common Agricultural Policy. Politics Against Markets. In *Policy-Making in the European Union*, edited by H. Wallace and W. Wallace. Oxford: Oxford University Press, 179-210.
- Scharpf, Fritz W. 2002. The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. Working Paper, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, www.mpi-fg-koeln.mpg.de.

- Scharpf, Fritz W. und Vivien A. Schmidt, eds. 2000. *Welfare and Work in the Open Economy. Diverse Responses to Common Challenges*. 2 vols. Vol. 2. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe und Michael W. Bauer. 2001. A (Modest) Proposal for Expanding Social Citizenship in the European Union. *Journal of European Social Policy* 11 (1):55-65.
- Schulte, Bernd. 2002. Die "Methode der offenen Koordinierung" - Eine politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes. *Zeitschrift für Sozialreform* 48 (1):1-27.
- Sinn, Hans-Werner. 1997. European Integration and the Future of the Welfare State. What Can the Welfare State Accomplish?, <http://www.cesifo.de/>.
- Vandenbroucke, Frank. 2002. The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose? MPIfG Working Paper, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.