

Soziale Realität in Europa

Von Henning Meyer

Einleitung

Wie sieht die neue soziale Realität in Europa aus? Dies ist die Leitfrage, die die Europäische Kommission in einer neuen Konsultationsinitiative seit März diesen Jahres der europäischen Öffentlichkeit stellt. Der Prozess dieser Initiative ist ein Novum: „Die Kommission ist im Zuhörmodus“, wie es in der offiziellen Pressemitteilung zum Start hieß. Ziel der Konsultation ist es, unter der breiten Beteiligung europäischer Gesellschaftsakteure ein umfassendes Meinungsbild zur sozialen Situation in Europa zu gewinnen.¹ Oder wie Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso es selbst darstellte: „Die modernen Herausforderungen der Wettbewerbsfähigkeit wurden auf EU-Ebene bis ins Einzelne untersucht. Jetzt ist es an der Zeit, sich in gleicher Weise mit den sozialen Herausforderungen auseinander zu setzen.“²

Es bietet sich in diesem Kontext erstmals die Möglichkeit, nicht nur verschiedene Analysen der sozialen Gegenwart nach Brüssel zu kommunizieren, sondern darauf aufbauend auch die Frage nach der politischen Rolle der Europäischen Union in dieser sozialen Welt zu stellen. Wie kann das Konzept des „sozialen Europas“ zukunftsfähig entwickelt werden und welche Rolle kann die europäische Ebene in diesem Unterfangen spielen? Soll es überhaupt

ein sozial moderiertes Europa geben, oder ist die Akzeptanz der reinen Marktallokation auf dem Vormarsch? Dies sind Folgefragen, die quasi zwangsweise aus der gestellten Leitfrage resultieren. Diese Folgefragen sind auch insofern wichtig, als dass sie dem sehr unverbindlichen Charakter der Initiative eine Richtung geben. Zu Beginn der Konsultation wurde explizit darauf hingewiesen, dass es hierbei nicht um die Kommentierung einer bereits existierenden Politikinitiative geht, noch wurde ein Automatismus in Aussicht gestellt, der in jedem Falle Kommissionshandeln auf Basis der Konsultation vorsieht. „Die Kommission nimmt (...) die Rolle des Zuhörers ein, sie will keine politischen Optionen ausloten.“³ Doch genau dieses Ausloten politischer Optionen muss im Interesse der sich beteiligenden gesellschaftlichen Akteure liegen, soll ihre Analyse der sozialen Wirklichkeit denn auch zur Behebung der identifizierten Missstände beitragen und nicht im Sande verlaufen.

Aus sozialdemokratischer Sicht stellt sich in diesem Prozess die Herausforderung, auf der Basis einer fundierten Wirklichkeitsanalyse eine Konfiguration von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu entwerfen, die die europäische Ebene gewinnbringend in das System eines „sozialen

Europas“ integriert, ohne die nationale Ausgestaltung der Sozialpolitik zu unterwandern oder die EU zu überfordern. Dieses Papier soll einen ersten Ansatzpunkt zur Bewältigung dieser Herausforderung bieten, indem es den politischen Kontext der Initiative analysiert, eine grobe Richtung für ein „soziales

Europa“ unter Einbeziehung der europäischen Ebene skizziert und abschliessend einen Prozess vorschlägt, der die gesellschaftliche Diskussion der sozialen Wirklichkeit befördert und somit als Katalysator für die Kommissionsinitiative wirkt.

Der politische Hintergrund der Initiative

„Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und insbesondere die Einführung der gemeinsamen Währung haben zu einer verstärkten Wahrnehmung Europas als wirtschaftlicher Akteur geführt (...). Die Folgen der Globalisierung werden von der Bevölkerung der EU angelastet, die Union wird als unsozial und wirtschaftsfreundlich eingeschätzt“.⁴ Dieses deutliche Urteil von Christos Katsioulis und Gero Maass bringt die seit geraumer Zeit andauernde Identitätskrise der Europäischen Union auf den Punkt: Die Gemeinschaft wird als supranationaler Steigbügelhalter der wirtschaftlichen Globalisierung angesehen. Ihrem notwendigen Bestreben nach mehr Bürgernähe wird somit von vornherein das Wasser abgegraben, weil die sozialpolitische Rolle der EU als negativ wahrgenommen wird – in der Perzeption der Bevölkerung ist die EU das Europa der Wirtschaft und nicht der Bürger.

Woher kommt diese Wahrnehmung? Es gibt einen tiefsitzenden Wertekonflikt zwischen dem Europäischen Sozialmodell (ESM) und dem Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung. Das „Europäische Sozialmodell“ ist als ein in Europa geteilter politischer Wert der Absicherung von Lebensrisiken und sozialer Standardsetzung auf verschiedenen Ebenen zu verstehen. Dieser Wert basiert auf der Idee der „sozialen Gerechtigkeit“ und findet verschiedene nationale Umsetzungen. Einige Charakteristiken

aber sind allen Modellen gemein: Alle sozialpolitische Systeme brauchen handlungsfähige Regulierungsinstitutionen und eine solide Finanzierung, sei es im Form von steuerfinanzierten Sozialsystemen oder Versicherungsmodellen. Die wirtschaftliche Globalisierung erodiert beide Grundpfeiler des ESM – Ebenen der Regierungsführung und sozialpolitische Finanzierungskonzepte. Gleichzeitig produziert sie in Abwesenheit von effektiven Umverteilungsmechanismen soziale Verwerfungen, in Folge derer sich mehr und mehr Bürger als Verlierer der wirtschaftlichen Öffnung wahrnehmen.⁵

Im Gegensatz zur ausgeprägten wirtschaftspolitischen Rolle der EU weist ihr Auftrag nur einen sehr geringen sozialpolitischen Anteil auf. Somit ist es nicht verwunderlich, dass die Europäische Union im Kontext fortschreitender Globalisierung als Katalysator sozialer Verwerfungen angesehen wird. Auf diesem Hintergrund wird mehr und mehr die Forderung nach einer sozialeren Ausrichtung der Union laut, nicht zuletzt um einen weiteren Vertrauensverlust in der Bevölkerung zu verhindern. Die hier vorgestellte Kommissionsinitiative muss auf diesem Hintergrund betrachtet werden. Doch wo steht die Diskussion über Europas soziale Realität momentan?

Erste Diskussionsansätze

Als Startschuss für den jetzt eröffneten Konsultationsprozess hat das „Bureau of European Policy Advisers“ (BEPA) ein Konsultationspapier unter dem Titel „Europas Soziale Realität“ veröffentlicht, das die persönlichen Meinungen der beiden Autoren Roger Liddle und Frédéric Lerais darlegt. In ihrer Gesellschaftsanalyse präsentieren die Autoren sechs Trends, auf die ein „soziales Europa“ neue Antworten finden muss:

1. Europas Transformation in eine postindustrielle Wissens- und Dienstleistungswirtschaft verändert nicht nur das Verhältnis zwischen Arbeit und sozialer Klasseneinteilung, sondern auch den Zugang zu wirtschaftlichen Chancen sowie soziale Mobilität und das Vorkommen von Armut und Ungleichheit.
2. Die europäischen Wohlfahrtsstaaten alter Prägung haben ihre Bürger gegen die Risiken des industriellen Zeitalters abgesichert. Die wirtschaftliche Transformation muss nun auch durch die Umgestaltung der Wohlfahrtsstaaten begleitet werden. Das soziale Auffangnetz muss in ein Trampolin verwandelt werden, das nicht beherbergt sondern neue wirtschaftliche Chancen schafft und dadurch reintegriert.
3. Der deutlich verbreiterte Wohlstand in Europa hat durch erhöhte Mobilität kulturelle Schranken abgebaut und eine postmaterialistische Gesellschaftform befördert. Die veränderte Bedürfnisstruktur wiederum führt zu einer erhöhten und diversifizierten Produktnachfrage, was die Angebotsseite der Wissenswirtschaft antreibt.
4. In diesem Zusammenhang definiert sich der Bürger immer mehr durch seine

Rolle als Konsument als durch seine produktive Funktion. Konsumverhalten drückt sozialen Status aus.

5. Fortschritte im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit haben die wirtschaftliche Beteiligung der europäischen Frauen deutlich verbessert. Gleichzeitig ist aber durch die fallenden Geburtenraten auch ein demografischer Wandel hin zu einer alternden Gesellschaft zu beobachten.
6. Es gibt einen fortschreitenden Trend zur persönlichen Individualisierung.⁶

Die oben dargelegten Trends müssen als Diskussionsgrundlage verstanden werden, da nicht alle beschriebenen Tendenzen – oder ihre Konsequenzen – unbestritten sind. So ist es beispielsweise zwar unstrittig, dass die Wirtschaft der Zukunft verstärkt wissensbasiert sein wird, die Konsequenzen daraus werden jedoch nicht einheitlich bewertet. Einer der größten Debatten in diesem Zusammenhang wird über die Zukunftsfähigkeit des Industriesektors in Europa geführt. Weit verbreitete Meinung ist, dass die vorhandene Kostenstruktur sowie der beschriebene Trend zur wissenlastigeren Wirtschaft den europäischen Industriesektor im internationalen Vergleich wettbewerbsunfähig machen. Man sollte deshalb das postindustrielle Dienstleistungseuropa vorantrieben. Diese Meinung wird aber nicht einmal innerhalb der Kommission geteilt.⁷ Eine alternative Sichtweise bescheinigt der Industrie auch in Zukunft eine wichtige Rolle, da die Nachfrage nach Dienstleistungen zu einem nicht unerheblichen Anteil gerade auf industrieller Produktion beruht, wissensbasierendes Wirtschaften auch im industriellen Sektor möglich ist und die Grenze zwischen Industrie und Dienstleistung oftmals ohnehin nicht genau gezogen werden kann.⁸

Welche sozialpolitische Rolle ist für die EU denkbar?

Einer größeren sozialpolitischen Rolle der EU stehen zwei Probleme im Wege: Erstens besitzt die Europäische Union, wie bereits erwähnt, in der Sozialpolitik nur sehr eng bemessene Kompetenzen; Sozialpolitik ist also nach wie vor ein nationalstaatlicher Schauplatz. Und zweitens scheint es auch kein großes Bedürfnis zu geben, dies zu ändern. Wie eine Studie der Friedrich Ebert Stiftung belegt, sind die Erwartungen an das Europäische Sozialmodell in Europa stark divergierend, insbesondere im linken Parteienspektrum.⁹ Eine Integration der verschiedenen nationalen Sozialpolitiken ist auf diesem Hintergrund zumindest kurz- und mittelfristig nicht denkbar.

Wie kann die EU ohne erweiterte sozialpolitischen Kompetenzen ein sozialeres Profil gewinnen? Anstatt die **Umsetzung** des ESM auf die europäische Bühne zu hiefen, sollte vielmehr die **Umsetzbarkeit** verschiedener nationaler Sozialpolitiken europäisch abgesichert werden. Die EU sollte eine aktivere Rolle im Vorhof der nationalen Sozialpolitik einnehmen. Diese Rolle muss den beiden oben beschriebenen Trends entgegenwirken:

Zum einen muss Europa angesichts der fortschreitenden Beschränkungen nationalstaatlichen Handelns durch eine stärkere politische Ausrichtung eine alternative Regulierungsinstanz zur gemeinsamen Standardsetzung bieten. Es muss eine politische Handlungskompetenz hergestellt werden, die bei Bedarf (sozialen) Fehlentwicklungen effektiver als bisher entgegensteuern kann (positive Integration). Die weitere Demokratisierung der EU sowie die überfällige

Erneuerung ihrer Institutionen und Entscheidungsprozesse sind hierbei von entscheidender Bedeutung. In den Gesetzgebungsverfahren selbst, wäre die Einführung einer sozialen Folgeabschätzung (social impact assessment) im Rahmen der bereits existierenden allgemeinen Folgeabschätzung (impact assessment) ebenfalls sinnvoll.¹⁰

Zum anderen - und dies erscheint zunehmend dringlicher - sollte die EU eine aktive Rolle in der Finanzierbarkeit der verschiedenen nationalen Modelle einnehmen. Dies kann insbesondere durch eine sektorale Steuerharmonisierung auf europäischer Ebene geschehen, die durch die Absicherung nationaler Steueraufkommen entscheidenden Spielraum für die Gestaltung von Sozialpolitik schaffen kann. Der Steuersenkungsdruck, vor allem auf die Besteuerung von Unternehmen, raubt immer mehr finanziellen Spielraum für sozialpolitische Ziele. Auch wenn das Gesamtsteueraufkommen in den einzelnen europäischen Ländern bisher noch nicht dramatisch gelitten hat, so verringert sich der Anteil der international mobilen Besteuerungssubjekte am Gesamtvolumen signifikant. Eine weitere Verschiebung hin zur Besteuerung von immobilien Subjekten und des Konsums wird die Absicherung der Gesamtsteueraufkommens auf lange Sicht nicht gewährleisten können. Von der Gerechtigkeitsfrage, die entsteht, wenn sich ganze Sektoren mehr und mehr aus der gesellschaftlichen Finanzierung verabschieden, mal ganz abgesehen.¹¹

Schlussfolgerungen und Diskussionsprozess

Der oben aufgezeigte Weg ist schwierig und wird nur durch eine breite gesellschaftliche Debatte begehbar werden. Daher macht es Sinn, die Diskussion über Europas soziale Realität und deren Verbesserung nicht nur durch Beiträge direkt an die Kommission zu befördern, sondern diese Diskussion auch breit in die europäische Öffentlichkeit zu transportieren. Dieser Ansatz hat mehrere Vorteile. Zum einen würden so die Bemühungen der EU nach einem sozialeren Profil den Bürgern Europas näher gebracht. Dies ist unerlässlich, wenn die Union aus dieser Initiative neue Legitimität und mehr Bürgernähe ziehen will. Eine unverbindliche Diskussion im „Hinterzimmer“ wird dies nicht bewirken können. Zum anderen könnte ein breiter Dialog in der Öffentlichkeit die Kommissionsinitiative weiter bekannt machen und eine Dynamik entwickeln, die dann auch politisches Handeln

von europäischer Seite zwingender machen würde.

Die Generierung dieser Dynamik ist auch wichtig da es denkbar ist, dass die Konsultation absichtlich vage gehalten wurde, um dem aufgebauten politischen Druck zwar ein Ventil zu geben, ohne aber das wirtschaftsfokussierte Projekt der Kommission um soziale Erwägungen wirklich erweitern zu wollen. In diesem Falle wäre die Initiative ein Placebo, dessen psychosomatische Wirkung der Weiterentwicklung eines wirklichen „sozialen Europas“ nicht helfen würde. In jedem Falle ist die offene Diskussion über die soziale Realität in Europa und die Balance zwischen wirtschaftlich und sozial orientiertem Handeln auf europäischer Ebene längst überfällig. Schon allein aus diesem Grunde ist die Initiative der Kommission sehr zu begrüßen.

Henning Meyer ist Head of European Programme am Global Policy Institute, London Metropolitan

Kontakt: h.meyer@global-policy.com

- 1 Siehe die Homepage der Initiative:
http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/index_de.htm
- 2 Pressemitteilung vom 26 Februar 2007, aufrufbar auf
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/244&format=PDF&aged=1&language=DE&g_Language=en
- 3 Kom (2007) 63: Die Soziale Wirklichkeit in Europa – Eine Bestandsaufnahme, S.4, aufrufbar auf
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0063de01.pdf
- 4 Katsioulis, Christos, Gero Maass (2007): Europäische Integration: Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, S. 6.
- 5 Für eine genauere Ausführung über den Konflikt zwischen dem Europäischen Sozialmodell und der Globalisierung siehe: Meyer, Henning (2007): Thinking Globally: The Reform of the European Social Model is also a Reform of Globalisation, Social Europe Journal, Vol. 2, No. 4, aufrufbar auf http://www.social-europe.eu/fileadmin/user_upload/journals/Vol2-Issue4/SocialEurope-8.pdf.
- 6 Siehe http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_en.pdf.
- 7 Vgl. Verheugen, Günter: A New Industrial Policy for Europe, Social Europe Journal, Vol. 1, No. 4, aufrufbar auf http://www.social-europe.eu/fileadmin/user_upload/issues/SocialEurope-5.pdf.
- 8 Vgl. Meyer, Henning (2006): Elemente einer neuen Industriepolitik, aufrufbar auf <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/wirtschaft/industriepolitik.shtm>. Für eine detaillierte Analyse siehe Abelshausen, Werner (2003): Kulturkampf: Der deutsche Weg in die Neue Wirtschaft und die amerikanische Herausforderung, Berlin.
- 9 Siehe Busemeyer, Marius, Christian Kellermann, Alexander Petring, Andrej Stuchlik (2006): Politische Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell – eine Landkarte der Interessen, aufrufbar auf <http://library.fes.de/pdf-files/id/03886.pdf>.
- 10 Siehe hierzu Leiber, Simone (2007): Gestaltungsoptionen für ein „Soziales Europa“, Diskussionpapier für den „Arbeitskreis Europa“ der FES.
- 11 Vgl. Kellermann, Christian, Thomas Rixen, Susanne Uhl (2007): Unternehmensbesteuerung europäisch gestalten, FES, Berlin.