

Dr. sc. André Brie, MdEP

Europäische Sozialpolitik: Der Abriss des Sozialstaats

Geschichtliche Wurzeln und Verläufe. Aktuelle Entwicklung.

Im Anhang: Acht Thesen zu einer Alternative aus linker Sicht

Brüssel/Schwerin, 4. Mai 2004

Einleitung: Der geplatzte Traum vom vereinten, sozialen Europa

Die gemeinsame Erfahrung des Widerstands gegen die Regime von Hitler und Mussolini und die Besatzungspolitik der „Achsenmächte“ führte bereits im Zweiten Weltkrieg zu Debatten innerhalb des breiten anti-faschistischen Spektrums über die Notwendigkeit der Vereinigung Europas. Aus diversen nationalen Gruppen begann sich eine Europabewegung zu formieren, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine kurze idealistische Blüte erlebte. Für sie stand die Schaffung eines *sozialen Europa* als Konsequenz der Überwindung von Faschismus und Krieg ganz oben auf der Tagesordnung. Sie trat bewusst für eine europäische Perspektive („Vereinigte Staaten von Europa“) des Wiederaufbaus der Demokratie ein, die sich aus den unterschiedlichen Traditionen des antifaschistischen Widerstands speiste.

So forderte das von Altiero Spinelli und seinen Mitstreitern des späteren sozial-libertären italienischen *Partito d' Azione* inspirierte „Manifest von Ventotene“ bereits 1941 eine Neuordnung Europas, die auf eine gemischte Wirtschaft mit Sozialisierung der Schlüsselindustrien gerichtet war: „Die europäische Revolution muss sozialistisch sein, um unseren Bedürfnissen gerecht zu werden; sie muss sich für die Emanzipation der Arbeiterklasse und die Schaffung menschlicherer Lebensbedingungen einsetzen. Die Nadel dieses Kompasses darf jedoch nicht in eine rein theoretische Richtung ausschlagen, wonach der private Besitz der Produktionsgüter grundsätzlich abzuschaffen ist oder dann vorübergehend zu dulden, wenn es nicht anders geht. (...) Das Privateigentum muss, von Fall zu Fall, abgeschafft, beschränkt, korrigiert oder erweitert und nicht nach einer rein dogmatischen Prinzipienreiterei gehandhabt werden. Diese Richtlinie fügt sich blendend in den Entstehungsprozess eines vom Alptraum des Militarismus oder der nationalen Bürokratie befreiten europäischen Wirtschaftslebens. Die rationelle Lösung soll die irrationelle erlösen, auch im Bewusstsein der Arbeiter.“

Das Manifest verlangte ebenfalls, den Wiederaufbau der Wirtschaft in Europa auf sozialstaatliche Prinzipien zu gründen: „Die dank der modernen Technik beinahe unbegrenzte Leistungsfähigkeit der Massenproduktion lebensnotwendiger Güter gestattet heutzutage allen, mit verhältnismäßig geringen sozialen Kosten, Wohnung, Nahrung und Kleidung zu sichern, so wie ein für die menschliche Würde unverzichtbares Minimum an Komfort. Die menschliche Solidarität denen gegenüber, die im Wirtschaftskampf unterliegen, darf jedoch keine karitativen Formen annehmen, welche den Empfänger demütigen und gerade jene Übel erzeugen, deren Folgen man zu bekämpfen wünscht. Man soll im Gegenteil eine Reihe von Maßnahmen ergreifen, die jedem bedingungslos einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, sei er arbeitsfähig oder nicht, ohne indes den Anreiz zum Arbeiten und zum Sparen zu verringern. So wird niemand mehr aus Elend dazu gezwungen werden, abwürgende Arbeitsverträge anzunehmen.“

Auch das Hertensteiner Programm der deutschen Europaunion von 1946 forderte in dieser Tradition ein föderatives, geeintes und soziales Europa:

„Die Europäische Union sorgt für den planmäßigen Wiederaufbau und für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit sowie dafür, dass der technische Fortschritt nur im Dienste der Menschheit verwendet wird.

Die Europäische Union richtet sich gegen niemand und verzichtet auf jede Machtpolitik, lehnt es aber auch ab, Werkzeug irgendeiner fremden Macht zu sein.“

In dieser letzten Forderung wird bereits die Auseinandersetzung mit der Neuordnung Europas durch die USA auf der einen und die Sowjetunion auf der anderen Seite deutlich. Doch selbst noch 1950, als in der neu gegründeten Bundesrepublik Deutschland der erste Elan bereits abnahm, forderte der Deutsche Rat der Europäischen Bewegung eine europäische Politik der Vollbeschäftigung, der Arbeitnehmerfreizügigkeit und des Aufbaus eines umfassenden Sozialschutzes. Dies war orientiert am „Ideal eines einheitlichen europäischen Sozialversicherungs- und Fürsorgerechts“, welches „für gesamteuropäische Gegenseitigkeit der Leistungen sorgen und die notwendigen Maßnahmen für Verrechnung und Spitzenausgleich treffen“ solle (Mühlbach 1950). Es ging den Europabewegungen also um den schrittweisen Aufbau eines europäischen Sozial- und Wohlfahrtsstaats.

Mit der zunehmenden „Systemkonkurrenz“ und dem beginnenden Kalten Krieg verringerten sich die Möglichkeiten der Europabewegungen, ihre Visionen in eine praktische Gestaltungspolitik umzusetzen. Der Idee eines vereinten, sozialen Europas als „Drittem Weg“ gegenüber dem „sowjetischen Kommunismus“ und dem „US-Kapitalismus“, welche von sozial-christlichen, sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Kreisen der Europabewegung vertreten wurde, entschwand immer mehr die Grundlage. Osteuropa wurde unter dem Konzept der „Volksdemokratie“ fest in den Einflussbereich der Sowjetunion eingebunden. In Westeuropa betrieben die USA und die mit ihr verbundenen westeuropäischen politischen Eliten (z. B. Adenauer, Schumann, Monnet) zwar ein eigenständiges europäisches Integrationsprojekt. Dieses war jedoch bloß funktional auf Schaffung eines westeuropäischen Marktraums und die Restauration des Kapitalismus ausgerichtet. Nicht auf der europäischen, aber auf der nationalstaatlichen Ebene war das westeuropäische Projekt durchaus mit dem Auf- und Ausbau sozialstaatlicher Strukturen verbunden.

1. Sozialpolitik – Stiefkind der europäischen Integration

Die ersten mehr als 30 Jahre der westeuropäischen Integration – von der Bildung der drei Europäischen Gemeinschaften: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) in den 1950er Jahren bis zum EG-Binnenmarktprojekt 1986 – wurden von einem ökonomischen und sozialen Entwicklungsmodell geprägt, das vielfach als „**fordistisch-korporatistische Wohlfahrtsstaatlichkeit**“ bezeichnet wird. Die Basis dafür war die Etablierung eines „Klassenkompromisses“ zwischen Arbeiterbewegung und Unternehmern auf nationalstaatlicher Ebene. Dieser festigte einerseits eine liberale, offene Marktwirtschaft. Andererseits wurden auf der Grundlage hohen Wirtschaftswachstums Einkommenssteigerungen der Arbeitnehmer möglich und soziale Risiken durch sozialstaatliche Mechanismen abgefedert. Die EG-Integration diente in dieser Epoche im wesentlichen der Absicherung nationalstaatlicher „fordistischer“ Entwicklungswege im beschriebenen Sinne. Sie wurde vor allem in den Anfangsjahren überwiegend von US-orientierten, anti-kommunistischen Politikern aus dem katholisch-konservativen Lager gestaltet. Auf europäischer Ebene galt der Vorrang der Marktschaffung. Die Sozialpolitik wurde als nachgelagert betrachtet – sie war ja nach dem Subsidiaritätsprinzip bereits auf der nationalstaatlichen Ebene geregelt und stark verankert.

1.1. Sozialpolitik in der EWG (1957 – 1974)

Der Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951 enthielt bereits einige wenige sozialpolitische Bestimmungen. Die sozialpolitischen Formulierungen und Handlungsfelder des EWG-Vertrags von 1957 beinhalteten weitgehend unverbindliche Absichtserklärungen. Sie konzentrierten sich im wesentlichen auf Maßnahmen, um den bestehenden Mobilitätsbeschränkungen der Arbeitnehmer in der EWG entgegenzuwirken.

Insofern fanden sich im EWG-Vertrag folgende sozialpolitische Handlungsfelder:

- Angleichung der Sozialversicherungssysteme (Artikel 51)
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Artikel 117)
- Förderung der Zusammenarbeit in sozialpolitischen Fragen (Artikel 118)
- Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Artikel 51)
- Förderung der beruflichen und räumlichen Mobilität durch Hilfen des Europäischen Sozialfonds (Artikel 123 bis 127)

Der Europäische Sozialfonds wurde 1960 eingerichtet und finanzierte zunächst vorwiegend Umschulungs- und Umsiedlungsmaßnahmen. Bis Mitte der 1970er Jahre trug er praktisch die Hauptaktivität der europäischen Sozialpolitik. 1971 wurde schließlich ein europäisches Regelwerk zur Koordinierung der nationalstaatlichen gesetzlichen Sozialversicherungssysteme geschaffen und später weiterentwickelt. Damit soll gewährleistet werden, dass Bürgerinnen und Bürger von Mitgliedstaaten sich frei im Gemeinschaftsgebiet bewegen können. Sofern sie in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, dürfen sie im Bereich der sozialen Sicherheit nicht schlechter gestellt werden als dessen eigene Staatsbürgerinnen und -bürger. Ansprüche auf gesetzlich geregelte soziale Sicherheit können infolge der Koordination der nationalstaatlichen Systeme zum Teil mitgenommen (z.B. Rente, Arbeitslosenunterstützung; Krankenversicherung im Ausland, aber nicht Sozialhilfe) und die im Ausland erworbenen Ansprüche (z.B. Rente) nach einem einheitlichen Anrechnungssystem addiert werden.

1974 wurde das erste „Soziale Aktionsprogramm“ der Europäischen Gemeinschaft aufgelegt. Die sozialpolitischen Programme beruhten in der Regel auf allgemeinen Kompetenznormen (Artikel 100 und 235 EGV) und setzten einstimmige Entscheidungen im Rat voraus. Die Ziele der „Sozialen Aktionsprogramme“ waren die Sicherung der Vollbeschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen mit der Perspektive ihrer Angleichung in der Gemeinschaft und die Zunahme der Beteiligung der Sozialpartner an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen sowie der Arbeitnehmer an den Geschicken der Unternehmen in der gesamten EWG. Auch hier handelte es sich allerdings um nicht verbindliche Absichtserklärungen, die dem damals vorherrschenden Geist „keynesianischer Globalsteuerung“ entsprachen. Schwerpunkte der konkreteren europäischen Sozialpolitik seit Mitte der 1970er Jahre waren spezifische Aktionsprogramme zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, zur Eingliederung benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt, Regeln zur Koordinierung der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer und zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen. Die europäische Chancengleichheitspolitik trug tatsächlich nicht unerheblich zur Bewusstseinsbildung und zu partiellen Gesetzesänderungen in eher konservativ geprägten Mitgliedstaaten bei.

1.2. Stagnation der europäischen Integration („Eurosklерose“, 1979 – 1985)

Die Phase der „Eurosklерose“ war geprägt von einer allgemeinen Stagnation des Integrationsfortschritts und einer zunehmenden Renationalisierung der Wirtschaftspolitik. Vor dem Hintergrund der Mitte der 1970er Jahre sichtbar gewordenen grundlegenden Veränderung der ökonomischen Verwertungsbedingungen beendete sie letzten Endes gleichsam das ökonomische und soziale Entwicklungsmodell des „sozial eingebetteten, keynesianisch-korporatistischen Liberalismus“. Vor allem die neue britische Regierung von Margaret Thatcher verhinderte jedweden Fortschritt bei der Weiterentwicklung der sozialen Aktionsprogramme und entsprechender europäischer Rechtsetzung. Kommissionspräsident Jacques Delors konnte 1984 zwar eine Initiative durchbringen, die Sozialpartner auf europäischer Ebene in einen „sozialen Dialog“ eintreten zu lassen. Dahinter stand die Idee, eine „Sozialpartnerschaft“ auf europäischer Ebene zu installieren, die später in ein europäisches Kollektivvertragssystem münden sollte. Doch außer unverbindlichen Gesprächen und Erklärungen kam nichts zustande. Die Arbeitgeberverbände weigerten sich, auf europäischer Ebene Konfliktpartei zu werden. Der arbeits- und lohnpolitische Konflikt verlagerte sich bereits seit Beginn der 1980er zunehmend auf die betriebliche Ebene.

1.3. Binnenmarkt, Euro und Währungsunion: Umbau der Integrationsweise

Spätestens mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA, EG-Binnenmarktprojekt) 1986/87 begann ein tiefgreifender Umbau der europäischen Integration hin zu einer „*wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise*“¹. Sie basiert auf einer europaweiten Kostensenkungsstrategie, die Unternehmen entlasten, ihre internationale „Wettbewerbsfähigkeit“ so fördern als auch den Staat von Aufgaben entbinden und „verschlanken“ soll (Liberalisierung und Privatisierung vormals staatlich erbrachter oder regulierter öffentlicher Dienste wie Energieversorgung, Bahn, Post, Telekommunikation usw.).

Das Binnenmarktprojekt gründete auf dem Prinzip regulatorischer Konkurrenz (gegenseitige Anerkennung von Produktstandards, nur geringe Harmonisierung entsprechender Vorschriften auf europäischer Ebene, Wettbewerb der nationalstaatlichen Steuer- und Sozialsysteme). Auch bei der Wirtschafts- und Währungsunion und dem Euro-Finanzregime spielten wettbewerbs- und finanzpolitische Motive die Hauptrolle. Die sogenannten Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags orientierten auf den Vorrang der Inflationsbekämpfung und vor allem auf den Abbau von Haushaltsdefiziten und staatlicher Gesamtverschuldung. Dadurch gerieten zusehends die als „konsumtiv“ empfundenen Sozialausgaben unter Druck. Innerhalb der Währungsunion bleiben im wesentlichen die Löhne als Anpassungsvariable übrig, weil die Möglichkeiten der Wechselkurspolitik entfallen. Die gleiche Philosophie liegt dem Projekt der Schaffung eines integrierten europäischen Finanzmarkts zugrunde. Die wettbewerbsstaatliche Integrationsweise setzt so die nationalen Sozialstaaten beständig unter Druck und untergräbt zunehmend ihre Basis (Verschwinden der Versicherungsfähigkeit homogener Arbeits- und Lebensrisiken durch Flexibilisierung und Segmentierung der Arbeit, durch Zunahme besonderer Beschäftigungsformen wie befristete Arbeit, Teilzeit, Arbeit auf Abruf, Minijobs etc.).

¹ Manche Autoren sehen die Einführung des Europäischen Währungssystems EWS 1979 bereits als Vorläufer dieser Entwicklung. Vgl. Beckmann/Bieling/Deppe 2003.

Es mag vor diesem Hintergrund auf den ersten Blick paradox erscheinen, dass in den Europäischen Verträgen seit 1986 sozialpolitische Anliegen zumindest symbolisch schrittweise aufgewertet wurden. Die erste Phase (1986 bis 1992) zeichnete sich durch erste kleine Schritte in dieser Richtung aus. Mit der EEA wurde das Ziel des „sozialen Zusammenhalts“ (Artikel 130 a bis e) beschworen und durch den Ausbau der europäischen Struktur- und Regionalfonds umgesetzt. Artikel 118 a EGV führte das Prinzip der Mehrheitsentscheidung im Rat bei „Fragen der Arbeitsumwelt“ (insbesondere Arbeits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) ein. Der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors wollte allerdings eine umfassendere „soziale Dimension des Binnenmarktes“ durchsetzen, was ihm nicht gelang. Mit Artikel 118 b wurde einzig der „soziale Dialog“ festgehalten (als Möglichkeit der Mitwirkung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften an der „sozialen Ausgestaltung“ des Binnenmarktes). Die 1989 vom Ministerrat als feierliche Erklärung (allerdings ohne Großbritannien) angenommene „Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte“ blieb rechtlich unverbindlich und beharrte zudem weiter auf der vorrangigen Zuständigkeit der nationalstaatlichen Ebene für die Sozialpolitik.

1.4. Maastrichter Vertrag und EU-Gründung (1991): Sozialpolitik ohne Großbritannien

Auch der Maastrichter Vertrag (Vertrag über die Schaffung einer Europäischen Union) von 1991 führte zu keinen wesentlichen sozialpolitischen Neuerungen, sondern zu einem kniffligen „juristischen Unikum“. Weil Großbritannien jedes Aufgreifen sozialpolitischer Anliegen auf Vertragsebene verweigerte, vereinbarten die übrigen 11 Mitgliedstaaten das sogenannte Sozialprotokoll sowie das Maastrichter Abkommen über die Sozialpolitik. Es bestimmte für diese 11 Mitgliedstaaten sozialpolitische Themenfelder, die in die gemeinschaftliche Regelungskompetenz fallen können:

- Mindeststandards für Arbeitsbedingungen (welche mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden können)
- Soziale Sicherheit, Kündigungsschutz und Informations- und Konsultationsrechte der Arbeitnehmer (Einstimmigkeit)
- Sozialer Dialog der Sozialpartner, welcher „vertragliche Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen“ auf europäischer Ebene erlaubt.

So kamen in den 1990er Jahren diverse neue und die Änderung alter europäischer Richtlinien zustande, die in einigen Bereichen soziale Mindeststandards im Binnenmarkt verankerten:

- zum Arbeits- und Gesundheitsschutz (Maschinenrichtlinie, Arbeitsschutz im Gerüstbau, Bildschirmarbeitsrichtlinie etc.),
- zu den Allgemeinen Bedingungen des Arbeitsvertrages (Höchst Arbeitszeit sowie Urlaub, Nacht- und Schichtarbeit, atypische Arbeitsverhältnisse, Arbeitnehmerentsendung, Schriftform von Arbeitsverhältnissen),
- zur Chancengleichheit für Frauen (Lohngleichheit, allgemeine Gleichbehandlung, Beweislast),
- zu Unternehmenskrisen (Betriebsübergang, Massenentlassungen, Zahlungsunfähigkeit),
- zum Mutterschutz und Jugendarbeitsschutz,
- sowie zur Beteiligung der Arbeitnehmer (Richtlinie über europäische Betriebsräte, Information und Konsultation der Arbeitnehmer).

Auch der Europäische Sozialfonds (ESF) erhielt weiter gefasste Aufgaben. In den 1980er Jahren wurden die Mittel vorrangig für die Eingliederung arbeitsloser Jugendlicher verwendet. Ein Großteil der Förderung floss in die ärmeren Mitgliedstaaten. Mit den „Delors-Paketen“ (1988 und 1992) wurden die Strukturfondsmittel erhöht und thematisch ausgebaut. In diesem Rahmen übernahm der ESF primär Aufgaben im Bereich der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, der Eingliederung Jugendlicher in das Erwerbsleben, der Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Strukturwandel und Begleitmaßnahmen zur Erneuerung von traditionellen Industrieregionen.

Der erweiterte soziale Dialog ermöglichte den beiden europäischen Unternehmerverbänden und dem Europäischen Gewerkschaftsbund, wie schon erwähnt, gemeinsame Erklärungen zu verabschieden oder Abkommen zu bestimmten Themen zu treffen. Verhandelte Abkommen zwischen den europäischen Sozialpartnern können auf Vorschlag der Kommission vom Rat in eine europäische Richtlinie verwandelt werden. Dies geschah z.B. mit den EU-Sozialpartner-Abkommen zum *Elternurlaub* und zur *Teilzeitarbeit*.

Das Konzept sozialer Mindeststandards im EU-Binnenmarkt trägt einer unleugbaren Tatsache Rechnung: Die wirtschaftliche Leistungskraft und die sozialstaatliche Verfasstheit der EU-Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich. In der großen Mehrzahl der sozialpolitischen EU-Richtlinien dominiert deshalb meist das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners. Im Vergleich zu den arbeits- und sozialpolitischen Standards der entwickelteren Sozialstaaten (z.B. Schweden, Dänemark, BRD) sind die europäischen Normen häufig schwächer. Eine Ausnahme bilden vielleicht das im EU-Arbeitsumweltrecht verankerte Vorsorgeprinzip, die Bildschirmarbeitsrichtlinie und die Politik zur Chancengleichheit von Frauen.

1.5. Amsterdamer Vertrag (1997): Europäische Beschäftigungsstrategie und Integration des Sozialprotokolls

Die Regierung Tony Blairs beendete 1997 das britische Opting Out bei der Sozialpolitik. Der Amsterdamer Vertrag erhielt einen eigenen Titel VIII „*Beschäftigung*“. Somit konnte die nationale Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten auf Grundlage europäischer Leitlinien koordiniert werden. Die Mitgliedstaaten mussten jährlich *Nationale Aktionspläne* aufstellen, um diese Leitlinien umzusetzen. Allerdings enthielten auch die Leitlinien überwiegend nicht verbindliche Empfehlungen.

Gleichfalls wurden mit einem neuen Titel XI „*Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend*“ die bisher im Sozialabkommen und Sozialprotokoll enthaltenen sozialpolitischen Politikfelder der EU in den Vertrag aufgenommen, neu gebündelt und teils erweitert. Dies umfasste Themen wie Arbeits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Arbeitsbedingungen, berufliche Eingliederung, Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt, Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und Lohngleichheit ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Kollektivverhandlungen, Beschäftigungsförderung und vieles mehr. Der neue Artikel 13 des Amsterdamer Vertrags ermöglichte erstmals gesetzgeberische und andere Initiativen der EU, um „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

Mit dem Amsterdamer Vertrag unterstanden nun folgende sozialpolitische Handlungsfelder einer Mehrheitsentscheidung im Rat:

- Beschäftigungspolitische Leitlinien
- Verbesserung der Arbeitsumwelt (Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz)
- Arbeitsbedingungen
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
- Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt, Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und gleiches Entgelt bei gleicher und gleichwertiger Arbeit
- Durchführungsbeschlüsse zum Europäischen Sozialfonds.

Für alle übrigen galt weiter die Einstimmigkeitsregel. Fragen des Arbeitsentgelts, des Koalitions- und Streikrechts sowie der Aussperrung blieben weiterhin ausgeklammert. Im Bereich der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung wurde der Rat zu Initiativen ermächtigt, die die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Verbesserung des Wissensstandes, des Austauschs von Informationen und bewährter Verfahren der Förderung innovativer Ansätze und der Bewertung der gemachten Erfahrungen betreffen.

1.6. EU-Gipfel von Lissabon und Vertrag von Nizza (2000/01): Methode der offenen Koordinierung

Diese Vorgehensweise wurde seit dem EU-Gipfel von Lissabon (2000) unter der Bezeichnung „*Methode der offenen Koordinierung*“ als allgemeineres Instrument der Regierungszusammenarbeit für verschiedenste Politikbereiche ins Leben gerufen. Sie geht vom Grundsatz aus, dass für den angesprochenen Politikbereich (wie hier z. B. die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung) weiterhin primär die nationalstaatliche Ebene zuständig ist. Die Koordination auf EU-Ebene beinhaltet zunächst das systematische Sammeln von Informationen und darauf aufbauend den Vergleich „bewährter Praktiken“ der Mitgliedstaaten. Auf dieser Grundlage kann versucht werden, für den Politikbereich aussagekräftige Indikatoren festzulegen, die einen systematischeren Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten erlauben (das sogenannte „Benchmarking“).

In einem weiteren Schritt können dann allgemeine Prinzipien und Ziele oder konkretere europäische Leitlinien (wie z.B. bereits aus der europäischen Beschäftigungspolitik bekannt) für die europäische Koordinierung vom Rat verabschiedet werden. Dies kann zur Folge haben, dass die Mitgliedstaaten sich zu nationalen Aktionsplänen verpflichten. In diesen legen sie dar, inwiefern ihre national ergriffenen Maßnahmen der Umsetzung der europäisch vereinbarten Ziele und Prinzipien dienen. Im Bereich der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung hat man sich beispielsweise für sehr allgemein gehaltene europäische Ziele und Prinzipien entschieden, wobei die Mitgliedstaaten sich zu nationalen Aktionsplänen mit 2-jähriger Laufzeit verpflichteten. Auf Basis der mit den nationalen Aktionsplänen gemachten Erfahrungen wird anschließend eine gemeinsame und gegenseitige Bewertung vorgenommen. Die Methode der offenen Koordination ist damit ein rechtlich unverbindliches europäisches Verfahren („soft law approach“). Es zieht keinerlei Sanktionen nach sich, falls die Umsetzung der europäischen Ziele nicht oder nur unzureichend gelang. Sie ist damit eine indirekte europäische Steuerungsmethode, die im Kern auf der gemeinsamen Erarbeitung eines

europäischen Leitbilds und europäischer Ziele (untersetzt mit „Indikatoren“) beruht. Auf die Mitgliedstaaten wird insofern Druck ausgeübt, als die Regierungen sich gegenseitig, gegenüber der Kommission und den Medien rechtfertigen müssen, inwieweit ihre Politik den europäischen Leitbildern folgt. Verkürzt ausgedrückt: „schwarze Schafe“ können an den europäischen Pranger gestellt werden.

Der EU-Vertrag von Nizza (2001) modifizierte erneut die Bestimmungen zur europäischen Sozialpolitik. Er listete folgende Handlungsfelder auf (*kursiv*: Einstimmigkeitsprinzip im Rat):

- a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- b) Arbeitsbedingungen,
- c) *soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,*
- d) *Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,*
- e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- f) *Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 5,*
- g) *Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten,*
- h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 150 (ergänzende europäische Maßnahmen zur beruflichen Bildung),
- i) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- j) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung,
- k) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstabens c).

In allen diesen Handlungsfeldern kann der Rat Initiativen gemäß der offenen Methode der Koordinierung beschließen, wobei eine europäische Harmonisierung von Rechtsvorschriften explizit ausgeschlossen wird. In den Bereichen a) bis i) kann der Rat zudem europäische Richtlinien mit Mindestvorschriften erlassen. Diese Mindeststandards sollen aber „keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.“ In der Regel beschließt er mit qualifizierter Mehrheit, außer in den Bereichen c), d), f) und g).

Der EU-Gipfel von Nizza hatte ebenfalls die von einem Europäischen Konvent ausgearbeitete EU-Charta der Grundrechte verabschiedet – allerdings nur als rechtlich nicht bindende „feierliche Erklärung“. Die Grundrechtecharta enthält auch wirtschaftliche und soziale Grundrechte, die die EU-Institutionen und EU-Politiken in allen Bereichen binden und individuell vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar werden sollen. Die Ausgestaltung sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte ist dabei vergleichsweise moderat, vielfach enttäuschend ausgefallen. Die 1999 in Kraft getretene revidierte *Europäische Sozialcharta des Europarats* enthält mit ihren 31 Artikeln eine sehr viel präzisere Beschreibung sozialer Grundrechte. Sie betont stärker die Gleichstellung von Frauen in allen Bereichen, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, das Recht auf würdige Arbeitsbedingungen und vorsorgenden

Arbeitsumwelt- und Gesundheitsschutz, das Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung oder das Recht auf Wohnen.

1.7. Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents (2003)

Mit dem Entwurf einer „Verfassung für Europa“ (Juli 2003) versuchte der Europäische Konvent, die Grundrechtecharta rechtsverbindlich als zweiten Teil der Verfassung zu verankern. Dieses Vorhaben wurde von allen EU-Regierungen unterstützt. Ansonsten nahm der Entwurf der Verfassung im wesentlichen im Bereich der Zielbestimmungen (Teil I) der Europäischen Union Veränderungen vor, die für die europäische Sozialpolitik relevant sind.

In Artikel 3 Abs. 3 von Teil I des Verfassungsentwurfs wurde festgehalten: „Die Union strebt die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums an, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“

Während z. B. die Ziele einer „sozialen Marktwirtschaft“ und von „Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt“ neu sind, fällt andererseits auf, dass nicht mehr wie im geltenden Vertrag von Nizza von einem „*hohen Maß* an sozialem Schutz“ (Artikel 2 EGV) die Rede ist.

In Artikel 14 wird außerdem bestimmt, dass die Union „Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen“ kann.

In Teil III des Verfassungsentwurfs (Politikbereiche) ist dann von sozialer Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung etc. keine Rede mehr. Er enthält im wesentlichen die bereits geltenden Bestimmungen und Formulierungen des Nizza-Vertrags. So hätte die EU-Verfassung keine wesentlichen Neuerungen im Bereich der Sozialpolitik erbracht. Im Gegenteil: Die neoliberale Wirtschaftspolitik des "offenen Marktes" und des Vorrangs des freien Wettbewerbs wird in den Verfassungsrang gehoben und droht auch die vorhandenen sozial- und beschäftigungspolitischen Orientierungen auszuhöhlen, ihre Realisierung unmöglich zu machen.

1.8. Zwischenbilanz

Für eine vorläufige Bilanz der „wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise“ seit Mitte der 1980er Jahre (Schaffung des EG-Binnenmarkts, Vorbereitung und Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion und des Euro, Vertiefung des Binnenmarktes durch „Strukturreformen“ der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte im Sinne von Liberalisierung und Flexibilisierung, Schaffung eines integrierten europäischen Finanzmarkts bis 2005) kann im Hinblick auf die europäische Sozialpolitik festgehalten werden:

- Vor allem mit dem Vertrag von Amsterdam (Titel Beschäftigung, Titel Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend) sind „sozialpolitische Anliegen“ symbolisch integriert, Mehrheitsentscheidungen teilweise ausgeweitet und die „europäische Koordination“ entsprechender nationalstaatlicher Politiken (beschäftigungspolitische Leitlinien, Vertragsbestimmungen von Nizza) ermöglicht worden;
- Nach wie vor bleibt die Sozialpolitik allerdings in Kernbeständen in nationalstaatlicher Kompetenz; die europäischen Koordinationsprozesse sind weitgehend unverbindlich;
- Die gesetzgeberische Aktivität der EU bleibt lückenhaft und beschränkt sich auf „Mindestvorschriften“, die häufig deutlich unter den nationalstaatlichen Vorgaben entwickelterer Sozialstaaten bleiben.

Die europäische Sozialpolitik verfügt also weder über beträchtliche finanzielle Ressourcen noch nimmt sie eine umverteilende Funktion wahr. Die sozial- und beschäftigungspolitischen Koordinationsprozesse beinhalten ebenfalls nicht, dass zumindest die Mitgliedstaaten höhere Ressourcen für diese Bereiche auf nationaler Ebene zur Verfügung stellen. Die EU beschränkte sich zunächst auf eine sozialregulative Politik (soziale Mindeststandards im Binnenmarkt). Deren Elan hat aber schon seit Ende der 1990er Jahre deutlich abgenommen (kaum neue europäische Richtlinienprojekte zu „Mindestvorschriften“). Stattdessen hat sich eine „Koordinierung“ herausgebildet, welche die Sozialpolitik indirekt steuert.

2. Das „Europäische Sozialmodell“ – Mythos oder Wirklichkeit?

In den Dokumenten der EU-Institutionen (Kommission, Rat, Europäisches Parlament) ist stets von einem „Europäischen Sozialmodell“ die Rede, das sich deutlich von den Sozialmodellen der USA oder Japans unterscheidet. Die Europäische Kommission definierte das Europäische Sozialmodell folgendermaßen: „Dazu zählen Demokratie und Persönlichkeitsrechte, Tariffreiheit, Marktwirtschaft, Chancengleichheit für alle sowie soziale Sicherheit und Solidarität“ (Weißbuch Sozialpolitik 1994). Der Europäische Gewerkschaftsbund lieferte eine noch entschiedener Definition: „Dieses Modell, das gekennzeichnet ist durch einen auf Solidarität basierenden sozialen Schutz von hohem Niveau, durch die zentrale Rolle der öffentlichen Dienste, die Stellung der Tarifverhandlungen und durch verschiedene Modelle der Mitbestimmung, gründet sich auf den unerlässlichen Kompromiss zwischen den Marktkräften und dem demokratischen Staat“ (EGB 1995).

In der Tat ist zunächst festzustellen, dass die Ausgaben für Sozialschutz in der EU-15 mit rund 27,3 % des EU-BIP im Jahr 2000 höher waren als in den USA mit rund 14 – 17 Prozent des US-BIP oder in Japan mit 12 – 15 Prozent des japanischen BIP (1991 – 1998). Das ist auch strukturellen Unterschieden in den jeweiligen sozialstaatlichen Verfassungen geschuldet. In Japan wird soziale Sicherheit z.B. sehr viel stärker (aber abnehmend) über das Konzept der lebenslangen Arbeitsplatzgarantie für Kernbelegschaften und entsprechenden Gratifikationen auf betrieblicher Ebene organisiert und weitaus schwächer über öffentliche Sozialversicherungssysteme. In den USA existiert als Folge des *New Deal* von Franklin D. Roosevelt in den 1930er und der *War on Poverty* Programme von *Lyndon B. Johnson* in den 1960er Jahren zwar ein rudimentärer Sozialstaat (minimale staatliche Rentenversicherung und

Arbeitslosenversicherung, diverse Kreditfazilitäten zugunsten einkommensschwacher Haushalte für Bildung, Wohnung oder Erwerb von Wohneigentum sowie für kleine Farmer etc.) aber z. B. keine alle Bevölkerungsschichten umfassende soziale Krankenversicherung.

Der Sozialstaat und das Sozialschutzniveau in Westeuropa sind als Folge des größeren Gewichts der organisierten Arbeiterbewegung und ihrer Kämpfe im 19 und 20. Jahrhundert sowie unter dem unmittelbaren Einfluss des Systemwettbewerbs tatsächlich stärker entwickelt und in der Regel besser mit Ressourcen ausgestattet als in den USA oder Japan. Auf dem Weg in die kapitalistische Moderne bildeten sich die Fronten zwischen den gesellschaftlichen Klassen in Europa klarer heraus als anderswo. Ein historisch auf den Klassengegensätzen aufbauendes Parteiensystem (mit kleineren und größeren Parteien in den Traditionslinien der Arbeiterbewegung und des Bürgertums) und ein relativ ausgeprägtes klassenbezogenes Wahl- und Streikverhalten sind für Westeuropa immer noch typisch. In den USA gibt es bis heute keine Massenpartei, die sich auf die Traditionslinie der Arbeiterbewegung stützt, und in Japan sind diese Parteien in der Regel zu schwach, um Einfluss auf die Regierungsbildung und staatliche Gestaltungspolitik auszuüben.

Über diese Feststellungen hinaus gibt es jedoch wenig, was die These von einem mehr oder weniger *einheitlichen* „Europäischen Sozialmodell“ stützen würde. „Demokratie, Persönlichkeitsrechte und Marktwirtschaft“ können auch die kapitalistisch verfassten Gesellschaften der USA und Japans für sich in Anspruch nehmen. Auch in den USA spielten Strukturen öffentlich regulierter Dienste (*Public Utility Regulation*) und Chancengleichheitsprogramme (*Affirmative Action*) als Erbe des New Deals und des War on Poverty eine gewisse Rolle. Ihr Stellenwert und die Bandbreite der Leistungen sind auch innerhalb Europas sehr unterschiedlich. Letzteres gilt in noch größerem Maß für die Mitbestimmung und den Flächentarifvertrag.

2.1. Vielfalt der wohlfahrtsstaatlichen Modelle in der EU

Auf Grundlage empirischer Untersuchungen Anfang der 1990er Jahre (Esping Andersen 1990) lässt sich für Westeuropa feststellen, dass etwa vier verschiedene wohlfahrtsstaatliche Modelle nebeneinander existieren:

- Der *mediterrane oder rudimentäre Wohlfahrtsstaat* (z.B. Griechenland, Portugal, Spanien): er beinhaltet ein steuerfinanziertes, allgemeines staatliches Gesundheitssystem, aber schwache Sozialversicherungssysteme mit niedriger Transferintensität. Die tradierten Familienstrukturen spielen immer noch eine bedeutsame Rolle als soziales Unterstützungssystem, flächendeckende Mindestsicherungssysteme existieren hingegen kaum.
- Der *liberale Wohlfahrtsstaat* (z.B. Großbritannien, Irland, und eben auch die USA): er beruht auf einer universellen, meist steuerfinanzierten sozialen Sicherung, die allerdings lediglich extreme Armut vermeiden soll und durch ein striktes System von Bedürftigkeitsprüfungen zu einer „durchlöchernten“ Versorgung mit niedriger Transferintensität führt. Alle über „Armutsvermeidung“ hinausgehenden Aufgaben der sozialen Sicherung werden, wenn überhaupt, durch betriebliche, staatlich geförderte oder private Zusatzversicherungen organisiert.

- Der *konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaat* (z.B. Frankreich, BR Deutschland, Österreich, Italien seit den 1980er Jahren): Er ist vorrangig an die Erwerbsarbeit gebunden und beruht auf beitragsfinanzierten, einkommensabhängigen Sozialversicherungssystemen mit moderaten Umverteilungsmechanismen, welche den erreichten sozialen Status und Lebensstandard bewahren sollen. Er beruht auf dem Ideal des lebenslang vollzeitbeschäftigten männlichen Familienernährers (mit entsprechend durchlöcherter sozialer Absicherung „untypischer“ Erwerbsverläufe) und bietet eine steuerfinanzierte soziale Mindestsicherung mit Bedürftigkeitsprüfung für jene, die nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können und keine sonstigen Einkommensquellen haben.
- Der *sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat* (z.B. Schweden, Dänemark): Er beruht auf einem universellen, überwiegend steuerfinanzierten Sozialschutzsystem mit hoher Transferintensität und vergleichsweise hoher Umverteilung. Die Systeme zielen auf eine Gleichheitspolitik, die auch die Gleichstellung der Geschlechter einschließt, verbunden mit einem hohen Ausbau sozialer Infrastruktureinrichtungen (Kindergärten, Ganztagschulen etc.). Hinzu kommen zusätzliche, beitragsfinanzierte Versicherungssysteme (vor allem gesetzlich oder kollektivvertraglich geregelte betriebliche Rentensysteme).

Die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten werden sonst meist nur nach zwei idealtypischen Prinzipien unterschieden: dem *Bismarck-Prinzip* (welches klassisch auf *beitragsfinanzierte Sozialversicherungen* setzt und damit erwerbsarbeitszentriert ist) und dem *Beveridge-Prinzip* (welches klassisch auf *steuerfinanzierte, universelle Mindestversorgung* setzt). Die nationalen Wohlfahrtsstaaten in der EU verkörpern jedoch jeweils spezifische Mischungen des Bismarck- wie des Beveridge-Typs. Selbst im klassischen Land des Bismarck-Typs, der Bundesrepublik Deutschland, wird z. B. die Sozialhilfe aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. In klassischen Ländern des Beveridge Typs (wie z.B. Großbritannien und Dänemark) wird z.B. die Arbeitslosenunterstützung durch eine beitragsfinanzierte Sozialversicherung organisiert. Insofern zeichnen sich die historisch gewachsenen wohlfahrtsstaatlichen Regulierungen in den westeuropäischen EU-Staaten durch große Vielfalt aus und weisen deutliche Unterschiede in der Bandbreite der Leistungen, ihrer Struktur und den Finanzierungsregelungen der Sozialsysteme auf.

Tabelle 1: **Finanzierung der sozialen Sicherung** (nach Aufkommensarten, in % des Gesamtaufkommens)

	Steuerfinanziert (öffentliche Haushalte)		Sozialversicherungsbeiträge						Andere	
			gesamt		Arbeitgeber		Versicherte			
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
EU-15	30.9	35.8	65.0	60.7	41.4	38.3	23.6	22.4	4.1	3.5
B	21.4	25.3	69.4	72.3	43.7	49.5	25.7	22.8	9.2	2.5
DK	81.7	63.9	11.7	29.4	7.2	9.1	4.5	20.3	6.6	6.7
D	26.9	32.5	70.5	65.2	42.2	36.9	28.3	28.2	2.6	2.4
EL	32.8	29.1	58.4	60.8	38.1	38.2	20.3	22.6	8.8	10.1
E	27.3	26.9	69.9	69.1	53.2	52.7	16.7	16.4	2.7	4.0
F	17.6	30.6	78.8	66.5	50.4	45.9	28.3	20.6	3.6	2.9
IRL	60.0	58.3	38.9	40.2	24.0	25.0	15.0	15.1	1.0	1.5

I	29.1	39.8	68.7	58.1	52.6	43.2	16.1	14.9	2.2	2.1
L	40.6	47.1	51.9	48.4	29.8	24.6	22.1	23.8	7.5	4.5
NL	23.9	14.2	60.4	67.9	20.1	29.1	40.3	38.8	15.7	17.9
A	35.7	35.3	63.2	63.8	38.1	37.1	25.1	26.8	1.2	0.8
P	26.1	38.7	60.9	53.5	41.8	35.9	19.1	17.6	13.0	7.8
FIN	44.1	43.1	48.1	49.8	40.9	37.7	7.2	12.1	7.8	7.1
S	n.d.	46.7	n.d.	49.1	n.d.	39.7	n.d.	9.4	n.d.	4.3
UK	44.6	47.1	53.7	51.6	27.9	30.2	25.8	21.4	1.7	1.3

Quelle: Eurostat-ESSPROS 2003;

B = Belgien, DK = Dänemark, D = Deutschland, EL = Griechenland; E = Spanien, F = Frankreich, IRL = Irland, I = Italien, L = Luxemburg, NL = Niederlande, A = Österreich, P 0 Portugal, FIN = Finnland, S = Schweden, UK = Großbritannien

Im Mai 2004 wurde die EU um 10 neue Mitgliedstaaten erweitert, überwiegend aus Osteuropa. Die osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten gehörten bis 1989/91 dem „realsozialistischen“ Lager an und hatten ein diesem Gesellschaftstypus entsprechendes System der sozialen Sicherung. In den 1990er Jahren durchlebten sie eine tiefgreifende Transformation ihres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, wobei unterschiedliche Varianten einer marktradikalen „Schocktherapie“ ausprobiert wurden. Im Gegensatz zu den großspurigen Versprechungen schnellen und dauerhaften Wohlstands für alle führte die Transformation zur Marktwirtschaft in allen osteuropäischen Ländern zunächst zu einem drastischen Einbruch des Bruttoinlandsprodukts. Erst im Jahr 2000 konnten 4 dieser Länder – Polen, Ungarn, Slowenien, Slowakei – das Niveau ihres „realsozialistischen“ Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1989 deutlich übertreffen. Tschechien (98 %) und die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen lagen immer noch darunter. Der ökonomische Rückstand der mittel- und osteuropäischen Staaten gegenüber der EU war gemessen am BIP bzw. der Industrieproduktion und der Landwirtschaft im Jahr 2000 größer als im Jahr 1989. Die Hälfte der neuen Mitgliedstaaten erzielt ein Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von mehr als 50 Prozent des EU-15-Durchschnitts (davon erreichen nur Slowenien und Zypern 70 Prozent und mehr). Die andere Hälfte liegt deutlich unter 50 Prozent des EU-Durchschnitts. Im Vergleich zur Süderweiterung (Spanien, Portugal, Griechenland) bringt die neue EU-Erweiterung ein deutlich dramatischeres Gefälle bei Wohlstand und wirtschaftlichem Entwicklungsniveau.

2.2. EU-Erweiterung 2004: Sinkende EU-Sozialleistungsquote?

Die sozialen Sicherungssysteme der neuen Mitgliedstaaten sind nach ähnlichen Strukturprinzipien, allerdings auf meist sehr niedrigem Sicherungsniveau, geordnet wie jene der „alten“ EU-Staaten. Die meisten von ihnen organisieren den Sozialschutz nach dem Versicherungsprinzip (Bismarck-Typ), während Sozialhilfe-ähnliche Leistungen durch allgemeine Steuern finanziert werden und einer Bedürftigkeitsprüfung unterworfen sind. Estland finanziert das öffentliche Renten- und Gesundheitssystem durch eine Sozialsteuer (Beveridge Typ), während die Arbeitslosenunterstützung als Versicherung ausgestaltet ist. Neben diesen allgemeineren Strukturmerkmalen besteht jedoch ähnlich wie in der alten EU eine große Vielfalt bei der Bandbreite der Leistungen, der konkreten Finanzierungsstruktur und der Lastenteilung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern bezüglich der Sozialversicherungsbeiträge. Eine Reihe von Staaten (Slowenien, Ungarn, Tschechien, Estland) setzen insbesondere in der Rentenpolitik auf Betriebsrentensysteme und auf (freiwillige oder obligatorische) kapitalgedeckte Pensionsfonds. Auch in der Gesundheitsversorgung gibt es

unterschiedliche Regelungen in Bezug auf den Leistungskatalog, Zusatzversicherungen und private Zuzahlungen.¹

Für eine Reihe von mittel- und osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten gilt allerdings, dass die Versorgung mit Leistungen des Sozialschutzes „durchlöchert“ und prekär ist und insbesondere den Problemlagen wachsender Armut und sozialer Ausgrenzung geringe Aufmerksamkeit geschenkt wird. In Polen ist beispielsweise die reale Arbeitslosenrate auf 20 Prozent gestiegen, doch nur rund ein Fünftel der Arbeitslosen bezieht Arbeitslosenunterstützung.

Bereits für die 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten kann festgestellt werden, dass das Niveau der öffentlichen Sozialausgaben im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (die Sozialleistungsquote) recht unterschiedlich ist: es reicht von 14,1 Prozent in Irland bis 32,3 Prozent in Schweden. Die Mittelmeerstaaten (Portugal, Spanien, Griechenland) haben dabei seit den 1980er Jahren zwar deutlich aufgeholt, aber es gibt immer noch einen merklichen Abstand zu den reicheren EU-Staaten.

Tabelle 2: **Öffentliche Sozialausgaben als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts (Sozialleistungsquote) in der EU**

Land	1991	1993	2000
EU-15 Durchschnitt	26.4	28.8	27.3
Belgien	27.1	29.3	26.7
Dänemark	29.7	31.9	28.8
Deutschland	26.1	28.4	29.5
Griechenland	21.6	22.1	26.4
Spanien	21.2	24.0	20.1
Frankreich	28.4	30.7	29.7
Irland	19.6	20.2	14.1
Italien	25.2	26.4	25.2
Luxemburg	22.5	23.7	21.0
Niederlande	32.6	33.6	27.4
Österreich	27.0	28.9	28.7
Portugal	17.2	21.0	22.7
Finnland	29.8	34.6	25.2
Schweden	34.3	39.0	32.3
Großbritannien	25.7	29.0	26.8

Quelle: Eurostat-ESSPROS 2003

Die Sozialleistungsquoten der meisten neuen Mitgliedstaaten liegen teils deutlich unter diesem Niveau – im Durchschnitt der 10 neuen Mitgliedstaaten ergibt sich für das Jahr 2000 eine Sozialleistungsquote von 19,6 Prozent. Im Unterschied zur EU-Süderweiterung geht die aktuelle EU-Erweiterung ohne Ausweitung der EU-Strukturbeihilfen vonstatten. Im Gegenteil erhalten die neuen Mitgliedstaaten anfangs nur 25 Prozent der ihnen zustehenden Agrarbeihilfen, wobei diese über 10 Jahre erst schrittweise auf 100 Prozent anwachsen. In der politischen Debatte um den EU-Haushalt 2004 und den Finanzrahmen 2006 – 2011 drängt insbesondere Deutschland

¹ Inwiefern die sozialen Sicherungssysteme der neuen Mitgliedstaaten den vier Wohlfahrtsstaats-Modellen von Esping-Andersen zugeordnet werden können, muss ich an dieser Stelle unbeantwortet lassen. Dies mögen fachlich berufenere Sozial- und Politikwissenschaftler versuchen.

darauf, die Haushaltsobergrenze weiter abzusenken (auf 1,0 bzw. max. 1,1 % des EU-BIP) oder zumindest auf dem bisherigen Niveau einzufrieren. Sollte diese Linie sich durchsetzen, so werden die neuen Mitgliedstaaten mit der Aufgabe der Bewältigung des industriellen Strukturwandels und des Aufschließens zum EU-Wohlstandsniveau alleine gelassen.

Tabelle 3: Öffentliche Sozialausgaben als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts (Sozialleistungsquote) in den neuen EU-Mitgliedstaaten (plus Beitrittsstaaten)

Wichtiger Hinweis: Die Tabelle enthält **vorläufige** Zahlen; wegen fehlender „Harmonisierung“ der national unterschiedlichen Definition von Sozialschutzausgaben gibt es noch keine absolut vergleichbaren Daten;

Land	1998	2000
Estland	14,7	15,2
Lettland	17,6	17,8
Litauen	15,8	15,8
Polen	23,9	24,0
Ungarn	24,2	23,2
Slowakische Republik	21,9	21,7
Slowenien	26,1	n.d.
Tschechische Republik	18,1	19,5
Zypern	12,8	n.d.
Malta	19,6	19,8
EU-10 (neue Mitgliedstaaten)*		19,6
1.1. EU-25		23,2
Bulgarien (2007)	14,9	17,9
Rumänien (2007)	13,8	13,9
Türkei	10,4	10,6
1.2. EU-28		22,3

Quelle: GVG Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries, Synthesis Report, Second Draft, November 2002

*Wo Daten für 2000 fehlten (Slowenien, Zypern), wurden die 1998er Daten für die Berechnung der jeweiligen Durchschnitte verwendet (EU-10, EU-25, EU-28)

In den mittel- und osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten entfallen rund 20 Prozent der Gesamtbeschäftigung auf die Landwirtschaft – im Durchschnitt der EU-15 sind es nur 4,3 Prozent. Hinzu kommt der absehbare Strukturwandel in den altindustriellen Regionen (Bergbau, Stahl, Werften etc.) und die bereits jetzt rund doppelt so hohe Arbeitslosenquote dort. Vor diesem Hintergrund ist mit einer deutlichen Erhöhung von Arbeitslosigkeit und sozialpolitischer Problemlagen in den neuen Mitgliedstaaten zu rechnen, für deren Bewältigung jedoch keine Ressourcen bereitgestellt werden sollen. Ob ein Aufschließen bei der Sozialleistungsquote ähnlich wie nach der EU-Süderweiterung unter diesen Bedingungen möglich sein wird, erscheint äußerst

fraglich. Damit wird die durchschnittliche Sozialleistungsquote der erweiterten EU aber deutlich in Richtung des Niveaus der USA driften. Die These vom „Europäischen Sozialmodell“ wird dann auch unter dem bislang noch vertretbaren Aspekt immer brüchiger, dass die Europäische Union ein bedeutsam höheres Sozialschutzniveau als das US-Modell gewährleiste.

3. Modernisierung des Wohlfahrtsstaats: Die Umwertung der „sozialen Gerechtigkeit“

Die Herausbildung des Sozialstaats wird häufig als ein gesellschaftlicher Großversuch interpretiert, die soziale oder Arbeiterfrage zu lösen. Bis in die späte Neuzeit hinein war Sozialpolitik überwiegend auf Armenfürsorge konzentriert. Diese wurde meist von karitativen Organisationen der diversen christlichen Kirchen und Glaubensgemeinschaften oder des Bildungsbürgertums geleistet und war mit entsprechenden moralischen Postulaten über eine rechtschaffene Lebensführung der Armen aufgeladen. Ein extremes Beispiel ist die Institution des spätneuzeitlichen Arbeitshauses (18. und frühes 19. Jahrhundert), in welchem die Armutsbevölkerung kaserniert, in „nützlichen“ industriellen Kulturtechniken unterrichtet und zu Zwangsarbeiten verpflichtet wurde.¹ In England opponierten die Strömungen der *Digger* und *Leveller* gegen die Armutsgesetze und diese Praktiken der Arbeitshäuser.

3.1. Von der Armenfürsorge zum rudimentären Sozialstaat

Der von Manufakturwesen und industrieller Revolution beschleunigte Verstärkerprozess führte zur Entwicklung staatlicher Hygienepolitiken. Ihr Ziel war es, die öffentliche Gesundheit zu sichern und Seuchen zu bekämpfen. Dies lag durchaus im staatlichen Interesse, die Wehr- und Finanzkraft zu erhalten. Die Hygienepolitiken schufen mit der Entwicklung des Statistikwesens (vor allem Gesundheits-, Sozial- und Altersstatistik) eine entscheidende technische Voraussetzung für die Organisation und Bearbeitung der Probleme der entstehenden Industriegesellschaft ab den 20er Jahren des 19. Jahrhunderts. Die staatliche Sozialstatistik und die Wahrscheinlichkeitsrechnung legten wiederum die Grundlage für die Erkenntnis in bürokratisch-wissenschaftlichen Expertenkreisen, dass die sozialen Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall, Invalidität, Alter etc.) der kapitalistischen Industriegesellschaft nicht aus reinem Zufall, dem blinden Wüten böser Mächte oder dem individuellen Verschulden einzelner erklärbar waren, sondern sich vielmehr aus der Objektivität des sozialen Zusammenlebens ergaben. Eine staatlich regulierte Versicherung zur Kompensation dieser sozialen Risiken (als „Sozialversicherung“ oder finanziert aus dem Steueraufkommen) schien immer mehr geboten, verbunden mit einer Präventionspolitik (Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz etc.). Auf Seiten der Arbeiterbewegung spielten hierbei die Erfahrungen mit solidarischen Selbsthilfekassen und Unterstützungsvereinen (kollektive Sicherung gegen den Ausfall des Lohnes durch Verlust der Arbeitsfähigkeit oder des Arbeitsplatzes) eine Rolle, die aber wegen der eher geringen Mitgliederzahl und der Freiwilligkeit des Beitritts zu diesen Auffangnetzen stets prekär geblieben waren.

Diese neue Wahrnehmung sozialer Risiken konnte sich nur sehr schrittweise durchsetzen. Eine wichtige Rolle spielte hierbei das Wachstum der organisierten Arbeiterbewegung, die die bürgerlichen Kräfte als Bedrohungspotenzial wahrnahmen. Die erstarkende (sozialistische, anarcho-syndikalistische, anarchistische) Arbeiterbewegung in Europa forderte, die Prinzipien der bürgerlichen Revolution materiell einzulösen – Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Sie bestand auf einer Ausweitung demokratischer Teilhaberechte (Frauen- und allgemeines Wahlrecht), auf einer Abkehr von der entwürdigenden Armenfürsorge und vor allem auf einer radikalen

¹ Der sonst dem liberalen Freiheitsdenken zugerechnete Frühaufklärer John Locke trat z.B. im Bereich der Armutsbekämpfung für Freiheitsbeschränkung, rigorose Strafpraxis und Zwangswirtschaft ein.

Veränderung der Primärverteilung und der Überwindung des kapitalistischen Privateigentums an den Produktionsmitteln. Die offizielle Mehrheitsposition der sozialdemokratisch-sozialistischen Parteien hielt eine soziale Revolution für unabdingbar. Diese werde sich aus dem „Zusammenbruch des Kapitalismus“ ergeben, der nach quasi naturgesetzlichen Regeln bevorstünde. Diese Haltung ist mit Recht als „Revolutionspartei im Wartestand“ oder als „revolutionärer Attentismus“ bezeichnet worden. Gleichzeitig existierte in der Arbeiterbewegung aber auch eine alternative Strategie der „schrittweisen Reformen“, die vor allem in den Führungsapparaten der gemäßigeren Gewerkschaften große Unterstützung erfuhr. Diese Reformen sollten durch Regierungsbündnisse mit sozial-liberalen oder radikal-demokratischen bürgerlichen Kräften in Angriff genommen werden, wie etwa nach der Dreyfuss-Affäre 1899 in Frankreich durch das Regierungsbündnis zur „Verteidigung der Republik“.

Der Durchbruch zur staatlichen Sozialgesetzgebung und der Einführung rudimentärer Sozialversicherungen in Deutschland unter Bismarck fand 1878 bis 1890 unter dem Leitziel statt, dadurch den Aufschwung von Arbeiterbewegung und Sozialdemokratie zu stoppen. Als Begleitmaßnahme zur Kranken- und Unfallversicherungsgesetzgebung und der Einführung einer Renten- und Invaliditätsversicherung als Pflichtversicherung für Arbeiter und „kleine“ Angestellte wurde die Sozialdemokratie verboten und mit Repressionsmaßnahmen belegt. Die Altersrente wurde nach 30 Beitragsjahren ab 70 Jahren gewährt und war als Teilrente ausgestaltet, die eine gewisse Einschränkung der Arbeitstätigkeit erlauben sollte. Nicht einmal ein Drittel der Männer wurde allerdings überhaupt 70 Jahre alt.

Obwohl das Sozialversicherungsprinzip Bismarck zugeschrieben wird, hatte dieser sich persönlich zumindest bei der Alterssicherung für ein steuerfinanziertes Mindestsicherungssystem mit dem Primat der Armutsvermeidung eingesetzt. Bismarck hat wiederholt den „Soldaten der Arbeit“ mit dem Soldaten im Heeresdienst verglichen – beide sollten durch eine (minimale) staatliche Pension im Alter an den Staat gebunden werden. Die autoritär-paternalistische Schlagseite der bürgerlichen Sozialreform ist unverkennbar. Österreich und die von Liberalen geführten britischen Regierungen von 1906 bis 1914 folgten mit ähnlich minimalistischen Sozialreformen (Alterssicherung, Arbeitsvermittlungsbörsen, Unfallschutz- und Krankenversicherung).

Den weiteren Aufschwung der gewerkschaftlichen und politischen Arbeiterbewegung konnte die Bismarcksche Doppelstrategie von politischer Repression und gradueller Sozialreform nicht stoppen. Im Ergebnis erreichte die zögerlich anlaufende bürgerliche Sozialreform in Europa allerdings eine politische Differenzierung innerhalb der Arbeiterbewegung. „Revisionistische“ und reformistische Strömungen in Gewerkschaften und Parteien griffen das Angebot auf, zumindest die „Sekundärverteilung“ durch eine Erweiterung der Sozialsphäre und neuer sozialer Rechte im Rahmen einer rationalitätsgeleiteten „Modernisierung“ des bürgerlichen Staats und der Ausbreitung großer Industriekonzerne und Monopole über eine Schrittchenstrategie für sozialen Fortschritt zu beeinflussen (Arbeits- und Sozialgesetzgebung, Ausweitung der Sozialversicherungen und der mit ihnen verbundenen Ansprüche, Betriebsräte und „industrielle Demokratie“, Standardisierung der Erwerbsarbeit usw.). Der „alte“ Konflikt um die Vergesellschaftung der Produktionsmittel und ein neues Produktionsmodell wurde zurückgestellt.

Ganz wesentlich für das Wachstum dieser reformerischen Strömungen war die Unfähigkeit der traditionellen Strategie des „revolutionären Attentismus“, die anfängliche nationalistisch angeheizte Kriegsbegeisterung auch unter den Arbeitern und den Ausbruch des Ersten Weltkriegs aufzuhalten bzw. den Zusammenbruch nach dem Ende des Krieges für eine revolutionäre Umgestaltung in Europa im Sinne der alten Ziele der Arbeiterbewegung zu nutzen. Die „reformistische“ Mehrheitssozialdemokratie wirkte vielmehr als stabilisierende Kraft bei der Restauration des Kapitalismus in Europa nach dem Kriege. Dabei konnte sie anfänglich in einigen Ländern durchaus Teilerfolge erzielen (8-Stunden-Tag, Betriebsräte, Wohnungspolitik in Österreich usw.) und den Sozialstaat ausbauen. Die am Erfolg der Bolschewiki in Russland orientierte „kommunistische“ Fraktion der Arbeiterbewegung blieb in Westeuropa hingegen eine Minderheit. In den späten 1920er und den 1930er Jahren gerieten die sozialstaatlichen Errungenschaften allerdings unter Druck. Aus der zunehmenden gesellschaftlichen Polarisierung ging der Faschismus in einigen Ländern Westeuropa zunächst gestärkt hervor, begrub die parlamentarische Demokratie und initiierte einen neuen Weltkrieg.

3.2. Der „keynesianische Wohlfahrtsstaat“ nach dem Zweiten Weltkrieg

Der Durchbruch für den Sozialstaat „wie wir ihn kennen“ kam erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die ideologische und konzeptionelle Blaupause dafür lieferte in der Regel nicht die sozialistisch-sozialdemokratische Arbeiterbewegung (dies trifft nur auf Schweden zu), sondern der Sozialliberalismus (Keynes, Beveridge). Keynes wandte sich gegen den Monetarismus und die in der Zwischenkriegszeit vorherrschende Laissez Faire Politik, die zu Deflation, Massenarbeitslosigkeit, Polarisierung der Einkommen und einer Rentiersökonomie geführt hatten. Stattdessen sei eine staatsinterventionistische makroökonomische Politik erforderlich, die Massenkaufkraft und Endnachfrage stärkt, dadurch produktive Investitionen anregt und die Wirtschaft auf ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht hin bewegt. Der Staat soll nicht zum Eigentümer der Produktionsmittel werden, sondern über makroökonomische Politik und Investitionslenkung in Perioden wirtschaftlicher Stagnation der Unterauslastung der Kapazitäten und Ressourcen entgegenwirken. Auf diese Weise könne die kapitalistische Eigentumsordnung und die parlamentarische Demokratie gleichermaßen gerettet werden - gegen den Faschismus von rechts und den Bolschewismus von links.

Lerntheoretisch gedeutet läuft Keynes Strategie auf die Erzeugung von "Win-Win"-Konstellationen hinaus: Staatsinterventionismus sollte den Unternehmen dauerhafte Profitancen und den Arbeitnehmern höhere Einkommen und Vollbeschäftigung sichern. Im Ergebnis dieses "Klassenkompromisses" gelinge die Sicherung der Leistungsfähigkeit der kapitalistischen Wirtschaft bei relativem sozialen Frieden, verringerter Ungleichheit der Einkommen und verbesserter sozialer Sicherheit der Arbeitnehmer. Diese Grundphilosophie kam auch im Beveridge-Plan zur großen Sozialstaatsreform in Großbritannien zum Ausdruck. Sie wurde sowohl von bürgerlichen Parteien als auch von den reformistischen Parteien der Arbeiterbewegung aufgegriffen - wenngleich mit unterschiedlichen Akzentuierungen. In Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg waren es überwiegend bürgerliche Mehrheitsparteien, die einen Ausbau des Sozialstaates (Wohlfahrtsstaat) in Angriff nahmen.

Der "keynesianische Wohlfahrtsstaat" umfasste nicht mehr allein Schutzvorkehrungen vor den klassischen sozialen Risiken einer kapitalistischen Erwerbsgesellschaft (Unfall, Invalidität, Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit, Armut, Mutterschutz etc.), sondern

übernahm erweiterte Aufgaben zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft (makroökonomische Politik) und zur Herstellung "sozialer Kohäsion" (Bildungsexpansion, Chancengleichheitspolitiken, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken, sozialer Wohnungsbau, Regionalpolitik für annähernd gleiche Lebensbedingungen, Kulturförderung etc.).

3.3. Der Wohlfahrtsstaat im Spannungsfeld unterschiedlicher Vorstellungen von „Gerechtigkeit“

Die konkrete Ausgestaltung der Wohlfahrtsstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg folgte national spezifischen Mustern, die jeweils ländertypische Vermengungen teils divergierender, teils sich ergänzender Leitprinzipien sozialer Gerechtigkeit beinhalteten (vgl. auch Esping-Andersens Typisierung). Aus der Tradition der Armenfürsorge stammt das Prinzip der *Bedürftigkeitsorientierung*: von Fall zu Fall nach Einkommenslage der Betroffenen und ihres familiären Umfelds geprüfte soziale Beihilfen. Auf das bürgerliche formale Gleichheitspostulat und die Idee des Allgemeinwohls gründet sich das Prinzip der *Bedarfsgerechtigkeit*: Sicherung eines wie auch immer definierten sozio-kulturellen Existenzminimums, das die möglichst gleichberechtigte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben ermöglichen soll (Versorgungsansatz). Gestützt auf das liberale Postulat der individuellen Freiheit und des Wohls der Einzelnen begründet sich das Prinzip der *Leistungsgerechtigkeit*.

Egalitär ausgerichtete Sozialpolitik zielt darüber hinaus auf die Reduzierung von Vermögens- und Einkommensunterschieden ("materielle Gleichheitspolitik", weitgehend über progressive Einkommens- und Vermögensbesteuerung) sowie *Chancengleichheit* und Anti-Diskriminierung (Bildung, Frauen, Immigranten, Behinderte etc.). Der amerikanische Philosoph John Rawls hat das *Differenzprinzip* in die Debatte um Gleichheit eingebracht: soziale und ökonomische Ungleichheit ist solange tolerierbar, wie die Verteilung so gestaltet ist, dass auch die untersten Einkommensklassen am wirtschaftlichen Zuwachs teilhaben (Fahrstuhleffekt). Das Differenzprinzip ist damit ein typisches Abbild der fordistischen "Wohlstand-durch-Wachstum-Philosophie". Ein eher pragmatisches Prinzip verkörpert die *Stabilitätsgerechtigkeit*: Sicherung relativen "sozialen Friedens", Verhinderung von Revolten etc..

Bismarcks Sozialstaatspolitik folgte z.B. weitgehend dem Motiv der Stabilitätsgerechtigkeit - die Arbeiter sollten von ihren Bestrebungen zum revolutionären Umsturz abgehalten werden. Beveridges Sozialstaatskonzept orientierte sich überwiegend an der Vorstellung der Bedarfsgerechtigkeit: Gewährleistung eines nationalen Einkommensminimums als Grenze der sozialstaatlichen Aktivität. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit galt bei ihm für die aufstufende betriebliche und private Vorsorge. Adenauer verankerte das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit hingegen im Konzept der dynamischen Rentenversicherung,. Sie beruhte auf dem Recht aller abhängig beschäftigten Arbeitnehmer auf eine ausreichende Lebensstandardsicherung durch das staatliche System im Alter. Das Prinzip der Chancengleichheit kam z. B. in der Bundesrepublik in der Ausbildungsförderung (BaföG), Frauenförderplänen oder im Schwerbehindertengesetz zur Geltung.

Schon die grundlegendsten Formen sozialstaatlicher Regulierung – Versicherungsschutz vor sozialen Risiken – machten es erforderlich, allgemeine Grundsätze zu formulieren, die zwischen Risiken unterschieden, für die das Individuum

selbst aufzukommen hat und solchen, die durch Sozialversicherungen oder andere staatliche Instrumente kompensiert (oder präventiv minimiert) werden. Die Kompensation der von den Sozialversicherungen abgedeckten Risiken war damit aber auch als individueller Rechtsanspruch gefasst. Er muss als unveräußerlich gelten und ist von den Anspruchsberechtigten notfalls durch Rechtsmittel auch gegenüber dem Staat bzw. den Sozialversicherungen durchzusetzen. Parallel hierzu entwickelten sich Konzeptionen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Bürgerrechte, welche durch den demokratischen Sozialstaat nach jeweils spezifischen gesellschaftlichen Normen garantiert und durch seine verschiedenen Instrumentarien individuell und kollektiv zugemessen werden (als Anspruch auf Kompensation, Einkommen, Versorgung mit öffentlichen und sozialen Dienstleistungen usw.). Sie gehen mit Standardisierungen und Typisierungen von Lebenslagen einher, die auf jeweils spezifischen „Normalitätsvorstellungen“ (Lebensführung, Dauer von Arbeitszeit und Urlaub, Geschlechterrollen, berufliche Leistung und Entlohnung etc.) und Gerechtigkeitsprinzipien beruhen.

Vor allem die skandinavische, sozialdemokratische wohlfahrtsstaatliche Tradition orientiert sich idealtypisch an der Vorstellung von unbedingten Rechtsansprüchen, die universalistisch an die Staatsbürgerschaft gebunden sind. In anderen Traditionen ist dieses Prinzip universeller sozialer Bürgerrechte wesentlich gebrochener. Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen (wie z. B. in Deutschland Sozial- und Arbeitslosenhilfe) verkörpern nur das Recht auf *Zugang* zu einer Leistung. Das Prinzip der *Subsidiarität* (Berücksichtigung der Einkommen anderer Personen bei der Leistungsberechnung etc.) schränkt dieses Zugangsrecht weiter ein. Vor allem erwerbsarbeitszentrierte Sozialversicherungssysteme setzen häufig den „männlichen Familienernährer“ als Norm, wobei sich für Haus- und Ehefrauen, Jugendliche und Kinder eben nur *abgeleitete Ansprüche* (z. B. auf Hinterbliebenenversorgung etc.) ergeben.

3.4. Kontroverse Deutungen der Widersprüche des keynesianischen Wohlfahrtsstaats

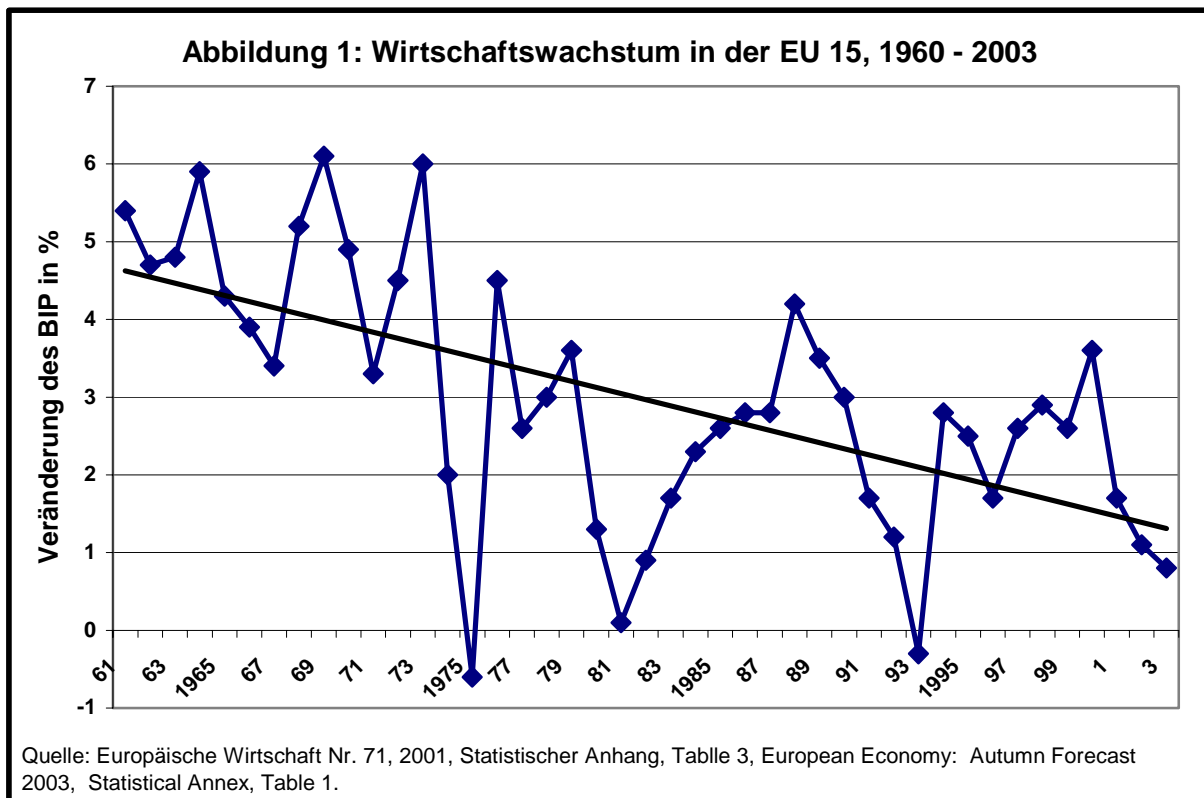
So ist auch der keynesianische Wohlfahrtsstaat in seinen unterschiedlichen nationalen Ausprägungen in Westeuropa häufig geteilt geblieben. Die Leistungen der sozialen Dienste und Sozialversicherungen, das soziale Auffangnetz gegen Armut, fiskalische und arbeitsplatzbezogene Leistungen haben sich ungleich entwickelt. Er brachte eine nachträgliche Korrektur der Marktergebnisse und soziale Wohlfahrt mit sich, aber er produzierte auch Unterversorgung und Ausschluss („marginalisierte Randgruppen“, „Neue Armut“).

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass der Sozial- und Wohlfahrtsstaat verschiedenen (sich teils auch ergänzenden) Deutungen unterlag:

- *Klassentheoretisch* handele es sich beim Wohlfahrtsstaat „um einen asymmetrischen Klassenkompromiss und eine Teilintegration der Arbeiterbewegung in die kapitalistische Gesellschaft. *Asymmetrisch*, weil die gesellschaftliche Interessenvertretung der kapitalistischen Klassen der Interessenvertretung der Arbeiterklasse strukturell überlegen ist; *Teilintegration*, weil die Arbeiterbewegung selbst unter einer betont nicht revolutionären ideellen Führung dennoch immer auch über die kapitalistische Gesellschaft hinausstrebt“ (von Oertzen 1984).

- *Modernisierungstheoretisch* – in „rechten“ wie auch „linken“ Varianten - steht die Steigerung gesellschaftlicher Komplexität, der Ausbau staatlicher Steuerung, Risikoabsicherung und- vorsorge und die damit verbundene Verrechtlichung, Verwissenschaftlichung und Professionalisierung im Vordergrund. Damit sei auch eine Differenzierung und Segmentierung der „Klienten“ des Sozialstaats verbunden. Negative Seiten des Sozialstaats seien die bürokratische Überformung „lebensweltlicher“ Sphären (Kindererziehung, Altenbetreuung etc.), eine Kolonialisierung der Lebensstile durch das den sozialstaatlichen Leistungen zugrundeliegende Normensystem und die Selbstdefinition der Bedarfe durch professionelle Akteure (staatliche Bürokratie, freie Wohlfahrtspflege usw.). Daraus entwickelten sich neue Widersprüche und Konflikte: der Sozialstaat verschärfe eben auch die Probleme, die er bearbeiten soll.
- *Demokratiethoretisch* wird der Sozial- und Wohlfahrtsstaat als gesellschaftliche Innovationsleistung interpretiert, welche durch die Definition unbedingter Rechtsansprüche und universeller sozialer Bürgerrechte sowie darauf gestützte Instrumentarien zu ihrer materiellen Gewährleistung erst die gleichberechtigte Teilhabe aller Staatsbürger an den Prozessen politisch-demokratischer Selbstbestimmung ermögliche. Soziale Absicherung schaffe erst die materielle Basis für die politische Autonomie der Staatsbürger, unabhängig von ihrer Rolle im wirtschaftlichen Prozess.

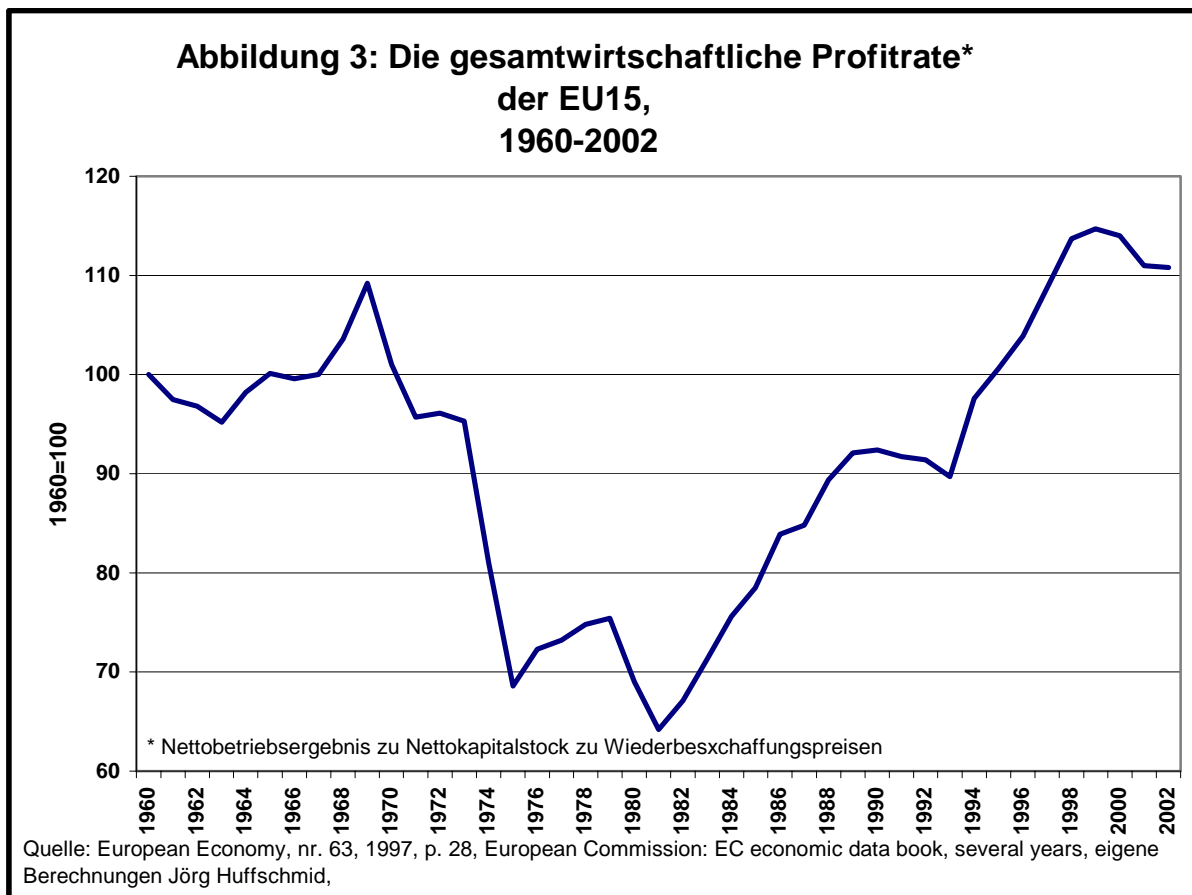
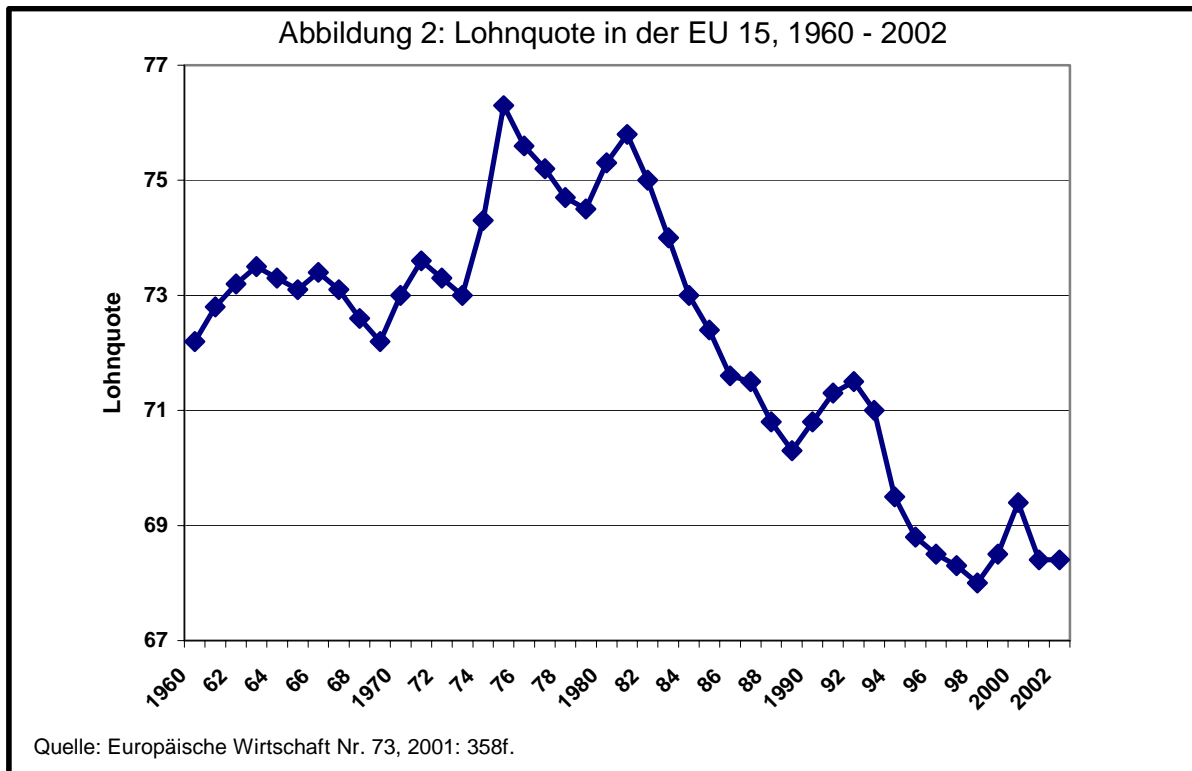
Aus der bisherigen Darstellung ergibt sich aber auch, dass der keynesianische Wohlfahrtsstaat ernsthafte wirtschaftliche und soziale Krisen als „Ausnahmesituation“ begriffen hatte. Er war ja daraufhin angelegt, dass stetes hohes Wirtschaftswachstum, wachsende Arbeitsproduktivität und hoher Massenkonsum immer wieder eine Situation der relativen Vollbeschäftigung erhalten würden, wobei nur in zeitlich begrenzten Konjunkturflauten das soziale Netz etwas strapaziert würde. Die Anhänger einer allzu simplen Interpretation von Keynes Theorie traf es erwartungsgemäß hart, als Mitte der 1970er Jahre bei noch weitgehend bestehender Vollbeschäftigung eine schnelle Inflation der Güterpreise und Löhne (Lohn-Preis-Spirale) mit einem deutlichen Einbruch des Wirtschaftswachstums einherging (Stagflation) und die Wachstumsraten sich über die nächsten Jahrzehnte hinweg abflachten.



In seinem Essay „*Das Langzeitproblem der Vollbeschäftigung*“ hatte Keynes sich 1943 (also mitten im Weltkrieg) mit dem Problem beschäftigt, was zu tun sei, wenn „die Investitionsnachfrage soweit gesättigt ist, dass sie nicht mehr auf das angezeigte Sparniveau (also das mit Vollbeschäftigung kompatible Sparvolumen, A.B.) angehoben werden kann, ohne sich auf verschwenderische oder unnötige Unternehmungen einzulassen.“ Seine Antwort: sinnvollen Konsum fördern, Sparen missbilligen – und einen Teil des unerwünschten Überangebots durch vermehrte Freizeit, mehr Urlaub und kürzere Arbeitszeiten kompensieren. Diese Antwort legte den Schwerpunkt der Lösung auf die „Verteilungsfrage“. Sie verwies darüber hinaus auf breitere Fragen der Lebensqualität und Emanzipation, die dann Mitte der 1970er von der feministischen Bewegung, dem Milieu der '68er, der Revolte der angelernten Massenarbeiter gegen die stupide fordistische Arbeitsorganisation (*Blue Collar Blues*) und der aufkommenden Ökologiebewegung gestellt wurden. Keynes Konzept hätte allerdings einen Bruch mit einem tragenden Pfeiler des bisher geltenden „Klassenkompromisses“ erfordert, wonach im wesentlichen nur die Wachstumszuwächse als Umverteilungsmasse galten. Bevor solche „gefährlichen Schlussfolgerungen“ mehrheitsfähig werden konnten, musste aus Sicht der Unternehmer und Vermögenden die Notbremse gezogen werden.

Es ist vor diesem Hintergrund (und anderen Konstellationen Mitte der 1970er Jahre wie der Niederlage der USA im Vietnamkrieg) nicht verwunderlich, dass der beschriebene „Klassenkompromiss“ nun zerbrach und die Unternehmenseite auf Gegenoffensive (ein inzwischen zunehmend radikaleres und umfassenderes gesellschaftliches Roll Back zur Wiederherstellung angemessener Profitraten, zur Eindämmung der Inflation, zur Zurückdrängung von „Gewerkschaftsmacht“ und „überbordender sozialstaatlicher Regulierung“ etc.) umschaltete. In der Folge ergab sich ein deutlicher Umschwung auch in der Primärverteilung (Rückgang der Lohnquote, Anstieg der

gesamtwirtschaftlichen Profitrate der Unternehmen spätestens seit den 1980er Jahren).



Ihre ideologische Stütze fand diese Unternehmeroffensive in den nach dem Zweiten Weltkrieg eher marginal gebliebenen Wirtschafts- und Gesellschaftstheorien des *Neoliberalismus* der 1930er/1940er Jahre (Hayek, von Mises) und des *Monetarismus* der Chicago Boys (Milton Friedmann u. a.). Die monetaristische Wirtschaftspolitik stellte vor allem den Kampf gegen die Inflation und das freie Wirken von Marktkräften in den Mittelpunkt ihrer Strategie – beides werde von allein wieder zu neuem Wirtschaftswachstum und einer dynamischen Ökonomie führen. Die keynesianische Vollbeschäftigungspolitik wurde ad acta gelegt. Insbesondere die Regierungen von Margaret Thatcher in Großbritannien, Ronald Reagan in den USA und des Diktators Augusto Pinochet in Chile waren die internationalen Vorreiter des Monetarismus.¹

3.5. Kontroversen um die „Krise des Wohlfahrtsstaats“

Im Gefolge von Monetarismus und „neoliberaler Revolution“ entwickelten sich in den 1980er und 1990er Jahren verschiedene neue Sichtweisen auf den Sozialstaat. Einige davon sollen nachfolgend „idealtypisch-stilisierend“ dargestellt werden:

- Die „*neoliberale reine Lehre*“ entdeckte Hayeks alte Formel vom „Weg in die Knechtschaft“ (1944) wieder. Demnach werden sowohl der sowjetische „Staatssozialismus“, der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat als auch die sozialstaatlichen Kompromisse konservativer Regierungen der Nachkriegszeit (z. B. von Winston Churchill bis Edgar Heath in Großbritannien; Konrad Adenauers und Ludwig Ehrhards „soziale Marktwirtschaft“ in Westdeutschland; die „Wirtschaftsprogrammierung“ der Gaullisten in Frankreich) unisono als die freie Entfaltung des Individuums und gesunden Unternehmergeistes knebelnde Varianten des „Sozialismus“ gebrandmarkt und eine Rückbesinnung auf die Entfesselung der Marktkräfte eingeklagt. Margaret Thatchers Parole, es gebe „keine Gesellschaft, sondern nur Individuen“, bringt diese Denkweise am klarsten auf den Punkt. In den 1990er Jahren wurde diese Ideologie in Deutschland unter anderem von der Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen in der ideologischen Figur vom Arbeitnehmer als „Unternehmer seiner eigenen Arbeitskraft“ zum Ausdruck gebracht. Wenn nur genügend „ökonomische Freiheit“ und Eigenverantwortung der Individuen herrschten, könne die Wirtschaft so dynamisiert werden, dass bestenfalls eine soziale Basissicherung für die nicht arbeitsfähigen StaatsbürgerInnen (Bürgergeld etc.) erforderlich sei.
- Auf der „marxistisch“ orientierten politischen Linken wurde die „*Sozialstaatsillusion*“ attackiert. Weil der Sozialstaat nicht in die Primärverteilung und die kapitalistischen Eigentumsverhältnisse eingreife, könne er soziale Ungleichheit nicht ursächlich bekämpfen. Er werde unter Bedingungen sich abflachenden Wirtschaftswachstums zunehmend funktionsuntüchtig und damit in Frage gestellt. Notwendig sei deshalb ein Systemwechsel hin zum Sozialismus.
- Die von den „*neuen sozialen Bewegungen*“ der 1980er Jahre inspirierten linken Strömungen (Grüne, ökologisch und frauenpolitisch sensibilisierte linke Sozialdemokratie und kirchliche Kreise) thematisierten weniger diese fundamentalen Fragen alternativer Gesellschaftsordnung, sondern den

¹ Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass Reagan entgegen dem monetaristischen Credo „gesunder Staatsfinanzen“ eine aktive Verschuldungspolitik betrieb, die den Rüstungshaushalt (Star Wars-Projekt etc.) aufblähte. In dieser Hinsicht blieb Reagans Politik „keynesianisch“ (Militärkeynesianismus).

„bevormundenden Charakter des bürokratisch-etatistischen Wohlfahrtsstaats“, seine Erwerbszentriertheit und den weitgehenden Ausschluss von Frauen, gesellschaftlichen Randgruppen und „atypisch Beschäftigten“. Ein grundlegender *Umbau* sei erforderlich, damit der Sozialstaat zukunftsfähig werde. Die Umbauvisionen konzentrierten sich auf die „Anerkennung“ der bisher randständig gebliebenen Interessenlagen, eine Ausdehnung des zivilgesellschaftlichen „Selbsthilfepotenzials“ und insbesondere auf die Frage eines „garantierten Grundeinkommens“ oder einer „sozialen Grundsicherung“ für alle. Die klassischen Fragen der Sozialversicherung (Lebensstandardsicherung im Alter etc.) fanden hingegen weniger Beachtung. Ein kleinerer Teil dieses Spektrums (insbesondere aus den „korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsstaaten“) entwickelte Ende der 1990er Jahre vage Ideen vom Umbau der Sozialversicherungen zu „Erwerbstätigen- und Bürgerversicherungen“, die nicht mehr allein an die Erwerbstätigkeit gekoppelt sind (Anlehnung an das „Schweizer Modell“ der Einbeziehung aller Einkunftsarten zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Wertschöpfungsabgabe etc.).

- Der Mainstream der Sozialdemokratie (und der Gewerkschaften) tat sich schwer, eine prinzipielle Verortung in dieser neuen Sozialstaatsdebatte zu finden. Man reagierte zunächst „pragmatisch“ – soviel Verteidigung der überlieferten Strukturen wie möglich, soviel Anpassung an schwache Wachstumsraten und „schrumpfende Staatseinnahmen“ wie nötig. Dies galt im übrigen auch für die „offizielle“ Politik der gemäßigeren Konservativen – Einschnitte ins soziale Netz wurden stets damit begründet, dass nur so der Sozialstaat im Kern zu erhalten und zukunftsfähig zu machen sei. Dies war durchaus auch verbunden mit der Suche nach neuen Finanzierungsformen (z.B. Einführung und Ausweitung einer allgemeinen Sozialversicherungsabgabe in Frankreich nach Initiative des sozialdemokratischen Premierministers Michel Rocard Anfang der 1990er Jahre) als auch der Abdeckung neuer Risiken (z.B. Einführung einer Pflegeversicherung in Deutschland durch die Konservativen unter Sozialminister Norbert Blüm in den 1990er Jahren, allerdings unter Aufgabe des Prinzips der paritätischen Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer).
- Erst mit der Diskussion um und der Durchsetzung der „*Strategie des Dritten Wegs*“ als Mehrheitsposition der europäischen Sozialdemokratie Ende der 1990er Jahre verfügte diese über ein klares eigenständiges Profil. Im Gegensatz zur „reinen neoliberalen Lehre“ hielt der „Dritte Weg“ an der Auffassung fest, dass es eine Gesellschaft gebe. Auch unter Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung müsse ein soziales Netz aufrecht erhalten werden, um die „Modernisierungsverlierer“ aufzufangen und sie in die neuen Verhältnisse „mitzunehmen“. Die neue Grundphilosophie lautete, der Staat müsse „steuern statt rudern“. Globalisierung und gestärkte Marktkräfte brächten eine dynamischere Wirtschaft hervor. Die Aufgabe des Sozialstaats sei nunmehr, Chancengerechtigkeit (bei den „Startchancen“, nicht „im Ergebnis“; sowie eine „zweite Chance“ nach einem gescheiterten Anlauf) und Teilhabemöglichkeiten zu organisieren. Erwerbslose und sonstige von sozialen Transfers Abhängige müssten über ein System von Rechten und Pflichten („Fördern und Fordern“) in die Lage versetzt werden, die neuen Chancen in einer dynamisierten Ökonomie zu ergreifen. Das soziale Netz würde somit gleichsam zu einem Trampolin, das die Schwachen und Gestrauchelten wieder in wirtschaftlich aktive Tätigkeit

zurückfedert. Dafür brauche man einen „aktivierenden Sozialstaat“, der nicht mehr länger „passive Leistungen“ und „unbedingte Ansprüche“ gewähre, sondern vorrangig auf „Anreize“ zur Integration in das Marktgeschehen und den Arbeitsmarkt setzt. In Anlehnung an die Ideen der *Kommunitaristen* aus den USA wurde „Gesellschaft“ als „Gemeinschaft“ aufgefasst, denen die Einzelnen in ihrem individuellen Verhalten Rechenschaft schuldig sind: „Andererseits wird hier aber auch ein Bruch mit dem neoliberalen Freiheits-Diskurs vollzogen. Der Vorrang von *Gemeinschaft* als Gesellschaft in Gestalt einer Pflichten-Ethik verleugnet sogar noch die rein liberale Dimension von Freiheit. ... Wo Thatcher nicht mehr wusste, ob es überhaupt *so etwas wie Gesellschaft* gäbe, wird die Gesellschaft des nationalen Wettbewerbsstaates – in der Identifizierung mit Gemeinschaft – ideologisch totalitär gegen die Einzelnen (Rheinlaender 1999).“

3.6. Umbau oder Modernisierung des Sozialstaats: Die neue Unübersichtlichkeit

Nahezu alle politischen und zivilgesellschaftlichen Kräfte benutzen gleich klingende Begriffe, wenn sie über die Zukunft des Sozialstaats sprechen: „Umbau“ (der Kampfbegriff der 1980er Jahre) oder „Erneuerung und Modernisierung“ (der Kampfbegriff der 1990er Jahre). Ironischerweise gerieren sich Konservative, Liberale und neue Sozialdemokraten dabei neuerdings zunehmend als Befürworter einer „radikalen Politik“ bzw. eines „Systemswechsels“, während die Kräfte links von ihnen als „Besitzstandswahrer“ gelten. In der politischen Praxis der letzten 25 Jahre ist allerdings eine paradoxe Situation festzustellen. Einerseits wurden die oben als idealtypisch vorgestellten Denkweisen von den politischen Lagern teils kräftig durchgemixt. Andererseits verbargen sich hinter fast gleichlautenden Begriffen und Konzepten häufig völlig unterschiedliche Vorstellungen.

Hierfür einige Beispiele:

- Konservative Kräfte (in Westdeutschland etwa die CDU unter ihrem Generalsekretär Heiner Geissler Ende der 1970er Jahre) griffen die Etatismus- und Bürokratiekritik der alternativen Linken in der Formel der „*Neuen Sozialen Frage*“ auf. Die „alte soziale Frage“ (d.h. die Arbeiterfrage) habe sich durch den keynesianischen Wohlfahrtsstaat und die Wohlstandsentwicklung der Nachkriegszeit nahezu erledigt. Dafür sei aber ein breites Armuts- und Ausschließungspotenzial an den „Rändern der Gesellschaft“ (Obdachlosigkeit wegen persönlicher Krisen, Armut wegen Kinderreichtum, soziale Ausschließung wegen Behinderung etc.) entstanden, das mit den bestehenden sozialstaatlichen Strukturen nicht verhindert werde. Damit wurde dann gegen den „entmündigenden Sozialstaat“ Front gemacht, ohne in den 1980er Jahren in der Regierung irgend etwas an diesen Problemen zu verändern, sondern im Gegenteil die sozialen Sicherungssysteme weiter auszudünnen.
- Alternative Linke wie neoliberale Denkfabriken propagieren „*Bürgergeld*“ und „negative Einkommenssteuer“ als mögliche Form einer „sozialen Grundsicherung“. Oft zeigt sich nur in der veranschlagten Höhe dieser Grundsicherung und den Zugangsvoraussetzungen, dass völlig Unterschiedliches damit beabsichtigt ist. Die „Linken“ wollen meist ein voraussetzungsfreies, nicht an Arbeitsleistung gebundenes „Grundeinkommen“, mit dem es sich einigermaßen kommod leben ließe. Die Neoliberalen wollen hingegen eine „Basissicherung“ meist unterhalb des Armutsniveaus, die nur

„arbeitsunfähigen“ Bürgern gewährt wird (oder anderen, sofern sie „Gemeinwohlarbeit“ u. ä. leisten).

- Konservative, alternative Linke und neue Sozialdemokraten fordern gleichermaßen eine Stärkung und Aufwertung *zivilgesellschaftlichen Engagements* und der *Selbsthilfe*. Für nicht wenige alternative Linke ist deren Förderung jedoch eine als zusätzlich begriffene Aufgabe über die Funktionen eines erneuerten Sozialstaats hinaus. Sie müssten auch entsprechend mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet werden, damit sie leistbar seien. Für neue Sozialdemokraten und Konservative sollen Selbsthilfestrukturen und zivilgesellschaftliches Engagement hingegen zunehmend bisher sozialstaatlich gewährleistete Funktionen *ersetzen*.
- Ähnlich verhält es sich mit dem Lob auf den „*Dritten Sektor*“ und die „*Sozialwirtschaft*“, welches gleichermaßen aus linken, sozialdemokratischen und selbst neofaschistischen Kreisen erklingt. Die italienische *Aleanza Nazionale* etwa hält diese Begriffe in durchaus „alternativer Prosa“ hoch und verbindet damit einen Abbau staatlicher Strukturen und eine Aufwertung familiärer, nachbarschaftlicher und wohlfahrtspflegerischer Strukturen (vor allem aus dem kirchlichen Bereich), wobei Unterstützungsleistungen an die Erfüllung von Kriterien „moralischen Wohlverhaltens“ der Einzelnen im Sinne der *Aleanza*-Ideologie gebunden sind.

Insofern lohnt es sich, nicht nur auf divergierende ideologische Begründungen in der neuen Sozialstaatsdebatte zu achten, sondern auch auf die konkrete Praxis und konkrete Konzepte. Nur dadurch lassen sich Brüche und Kontinuitäten im Vergleich zur tradierten Konzeption des keynesianischen Wohlfahrtsstaats deutlicher herausarbeiten. Typischerweise vermengen sich dabei Maßnahmen, die „systemkonform“ auf Einschnitte (Kürzung von Sozialausgaben und –leistungen) setzen, mit solchen, die „strukturelle Reformen“ im Sinne eines Systemwechsels beinhalten.

3.7. Das Ende der sozialen „Wohlfahrt, wie wir sie kennen“

Im Zentrum der jüngeren „Sozialreformen“ in den Mitgliedstaaten der EU steht das Bestreben, den Sozialstaat immer mehr nach dem Prinzip der *individuellen Eigenverantwortung* der Einzelnen umzugestalten und die Pflicht zur individuellen Eigenvorsorge auszuweiten. Damit wird das Prinzip der kollektiven Sicherung und (begrenzten) Umverteilung zurückgedrängt. Das Ideal, dass der Sozialstaat „unbedingte Ansprüche“ und die Verwirklichung sozialer Bürgerrechte zu gewährleisten hat, wird vielfach durchlöchert. Das Prinzip der *Chancengleichheit* – welches immer auf die Beseitigung der Ursachen sozialer Benachteiligung und sowohl auf gleiche „Startchancen“ als auch nachträgliche Korrektur von Ungleichheit verstärkenden Marktergebnissen ausgerichtet war – wird zum Prinzip der *Chancengerechtigkeit* umgewandelt. Letzteres sieht soziale Ungleichheit als unvermeidlichen und willkommenen Katalysator für Wirtschaftswachstum und Wohlstandsmehrung, wobei nach dem Prinzip der individuellen Verantwortung nur noch auf der Ebene der „Startchancen“ (z.B. Bildung, Förderung der „Beschäftigungsfähigkeit“ usw.) staatliches Eingreifen legitimierbar sei. Wie das Beispiel der Bildung und der „Investitionen ins Humankapital“ zeigt, setzt die Chancengerechtigkeit auch nicht notwendigerweise auf sozialstaatliche Mittel, sondern auf marktliche Anreize und Förderung privater Weiterbildung. Das Prinzip der *Verteilungsgerechtigkeit* („materielle Gleichheitspolitik“)

und das Ziel der *Herstellung annähernd gleicher Lebensverhältnisse* muss logischerweise im Rahmen einer solchen Umwertung der Prioritäten entfallen.

Diese grundlegende Neuorientierung ist – in vielfältigen Abstufungen und Erscheinungsformen – in den mitgliedstaatlichen „Reformen“ der Alterssicherung, der Gesundheitssysteme, der Arbeitsmarktpolitik und bei der sozialen Basissicherung (in Deutschland die Sozialhilfe) zu beobachten. Die Reform der Alterssicherung orientiert sich am „Drei-Säulen-Modell“ der Weltbank. Danach werden die öffentlichen Rentensysteme mehr oder weniger auf die Funktion einer Basissicherung im Alter reduziert und durch – bevorzugt kapitalgedeckte und individualisierte – betriebliche Rentensysteme (Pensionsfonds) und freiwillige private Vorsorge ergänzt, um den Lebensstandard zu sichern. Die Rentenreformen in den Niederlanden und Schweden (1999), Deutschland (2001), Österreich (2003) und Frankreich (2003, Fortsetzung angekündigt) weisen bei unterschiedlichen Akzentsetzungen in diese Richtung. Sie sind zudem eng mit der beabsichtigten Schaffung eines europäischen Finanzmarktes verbunden, für den sie eine, wenn nicht sogar die entscheidende Finanzierungsquelle darstellen sollen.

Den bereits erfolgten und angestrebten Reformen der öffentlichen Gesundheitssysteme liegt das gleiche Prinzip zugrunde: einschränkende Definition der „medizinisch notwendigen“ Pflichtleistungen, Privatisierung und soziale Kürzung durch Zuzahlungen und Auslagerung der nicht mehr dem staatlichen Leistungskatalog angehörenden Behandlungen und Leistungen (z.B. Zahnersatz, Brillen etc.) auf „Eigenvorsorge“ oder Zusatzversicherungen. In beiden Fällen geht es vorrangig um eine Entlastung der Unternehmen von „Lohnnebenkosten“, was sich häufig in der im Vergleich zur Vergangenheit geringeren Finanzierungsverpflichtung der Arbeitgeber für diese sozialen Sicherungssysteme ausdrückt. Die marktkorrigierende und umverteilende Funktion der Sicherungssysteme wird insgesamt zurückgefahren. Ein wachsender Teil der Leistungen ist vom individuellen „Markterfolg“ abhängig (bei den kapitalgedeckten Säulen der Altersvorsorge sogar vom „Finanzmarkterfolg“).

Für die Arbeitslosenversicherung (Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit) und die soziale Basissicherung wurden und werden zunehmend Konzepte aus den USA (Workfare) handlungsleitend. Der Begriff des „Workfare“ ist am ehesten mit „Work for your welfare“ (Arbeite für Deine „Stütze“) zu fassen. Die norwegische ILO-Expertin Nanna Killdal (2000) beschrieb dieses Konzept zutreffend: „Workfare-Programme verpflichten arbeitsfähige Leistungsempfänger, für die bezogene Leistung zu arbeiten, und zwar zu schlechteren Bedingungen als bei vergleichbaren Arbeiten auf dem 'freien Arbeitsmarkt'. Zielgruppe sind meist die unteren Schichten der Empfänger staatlicher Leistungen aus der sozialen Basissicherung.“ Die grundlegende Idee lautet also, dass die „Klienten des Sozialstaats“ der „Gemeinschaft“ für den Bezug einer Unterstützungsleistung in Form von Niedriglohnarbeit wieder etwas zurückgeben müssen. Workfare-Projekte wurden im Gefolge von Ronald Reagans Regierungszeit in einer Reihe von US-Bundesstaaten eingeführt. Den wirklichen Durchbruch erreichte jedoch der demokratische Präsident Bill Clinton 1996 mit dem *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*. In seiner Diktion war das Ziel „to end welfare as we know it“ (vgl. Hitchens 1999: 64 ff.; Platt 2004).

Das US-Gesetz zielte nicht auf Arbeitsmarktpolitik, sondern betraf im wesentlichen sozialhilfeabhängige Gruppen (z.B. arbeitslose, alleinerziehende Mütter etc.). Es

verlangte Arbeitseinsätze im Gegenzug für staatliche Unterstützungsleistungen, begrenzte die Bezugsdauer drastisch (auf lebenslang maximal 60 Monate, Lebensmittelmarken nur 3 Monate innerhalb von 36 Monaten usw.) und verhängte Sanktionen (Leistungsentzug) bei als ungenügend erachteter Kooperationsbereitschaft der Leistungsempfänger.¹

In Großbritannien (New Deal Projekte der Blair Regierung), den Niederlanden, Belgien und Dänemark („aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik“) und in Deutschland (Jobactivgesetz, Hartz-Reformen) ist diese generelle Orientierung mit unterschiedlichen Akzentsetzungen (z.B. in Dänemark und den Niederlanden durchaus auch mit Qualifizierung und Förderung) sowohl in Bezug auf die soziale Basissicherung als auch auf Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenunterstützung integriert worden. Unabhängig von den jeweiligen nationalstaatlichen Besonderheiten dieser Unterstützungssysteme herrscht ein Trend vor, verbrieft Rechte und Ansprüche (auf „passive Unterstützungsleistungen“ als auch auf „Förderung“ in Form von Umschulung, Aus- und Weiterbildung) zurückzunehmen. Leistungen werden an Auflagen und „Pflichten“ geknüpft (Mobilitätsbereitschaft, Zumutbarkeit von prekärer und Niedriglohnarbeit, Arbeitsverpflichtung für Sozialhilfebeziehende etc.) und ein rigides Instrumentarium von Sanktionen (teilweiser oder völliger Leistungsentzug bei ungenügender Kooperationsbereitschaft und „Pflichterfüllung“) durchgesetzt. Damit wird der Gleichbehandlungsgrundsatz und das alte Wohlfahrtsstaatsideal unteilbarer sozialer Bürgerrechte durchlöchert. Denn für die untersten Schichten der ökonomisch Inaktiven (in Deutschland Sozial- und Arbeitslosenhilfebeziehende) werden partikulare Sonderrechtsverhältnisse obrigkeitlich definiert, die den „Klienten“ je nach der Fallgruppe, denen sie zugeordnet werden, einen spezifischen Status mit (eingeschränkten) besonderen Rechten und (ausgeweiteten) Pflichten zuweist. Sie werden zu Bürgerinnen und Bürgern zweiter Klasse: während für die noch Erwerbstätigen z. B. der Grundsatz der freien Berufswahl und der freien Wahl des Arbeitsortes gilt, müssen diese Leistungsempfänger zu hoher Mobilität und zur Annahme perspektivloser Minijobs etc. bereit sein – ansonsten fallen sie aus dem sozialen Netz heraus. Was hier als „Modernisierung des Sozialstaats“ ausgegeben wird, ist in Wirklichkeit eine Regression zu den moralisierenden Prinzipien des „Arbeitshauses“.

In Bezug auf die soziale Basissicherung ist anzumerken, dass die selbstgestellte Aufgabe der Verhinderung von Armut und sozialer Ausgrenzung – oder positiv formuliert der Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums– nicht gelingt oder auch gar nicht mehr beabsichtigt ist. Das durchschnittliche Einkommen aus der sozialen Basissicherung (Sozialhilfe) betrug in den 1990er Jahren in Großbritannien 18 %, in Portugal 22 %, in Frankreich 27 %, in Deutschland 33 % und in Belgien 34 % des nationalen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Das Statistische Amt der EU definiert die Armutsschwelle bei 50 % des nationalen BIP pro Kopf (vgl. Guibentif/Bouget 1997).

¹ Hitchens berichtet vom Fall einer dreißigjährigen ledigen Mutter, die in Missouri durch das District Job Placement Scheme gezwungen wurde, für einen Hungerlohn beim Nahrungsmittelkonzern Tyson Foods zu arbeiten. Ihre Aufgabe war, Hühner zu rupfen und auszunehmen. Während sie schwanger war, wurde ihr die Sozialhilfe entzogen. Sie musste täglich 6 Meilen zu Fuß zur Arbeit gehen, bereits 11 Tage, nachdem ihr Baby geboren wurde. Das ist die Wirklichkeit hinter der wohlklingenden „Jobs, Jobs, Jobs“-Rhetorik.

3.8. Umdeutung sozialstaatlicher Grundbegriffe

Parallel zu den praktischen Versuchen einer „Modernisierung des Sozialstaats“ werden dessen zentrale Leitbegriffe umgedeutet. Der Begriff der „Reform“ stand in den 1970er Jahren noch für sozialen Fortschritt und den Ausbau des Sozialstaates. Heute müssen die erwerbsabhängigen Schichten, Rentnerinnen und Rentner, Arbeitslose und Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger reflexartig nach dem Portemonnaie greifen, wenn dieses Wort fällt.

Der Begriff der „*Solidarität*“ erfährt einen vielfachen Bedeutungswandel. Im Kontext des keynesianischen Wohlfahrtsstaatsideals meinte er nicht nur Risikoteilung (Sozialversicherung), sondern auch Finanzierung des Wohlfahrtsstaats durch alle gesellschaftlichen Gruppen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Solidarität zwischen wirtschaftlich Schwachen und Starken unter Einbeziehung von Unternehmen und Vermögenden). Steuer-, lohn- und arbeitspolitisch wird er nun umgedeutet in „*Wettbewerbssolidarität*“: allgemeine Steuersenkungen mit überproportionaler Entlastung von Unternehmensgewinnen, hohen Einkommen und Vermögen, moderate Lohnabschlüsse, betriebliche Flexibilität (Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen, arbeitsvertragliche Bedingungen) und Aufbrechen von Flächentarifverträgen sollen höheres Wachstum und mehr globale Wettbewerbsfähigkeit liefern, was dann die Beschäftigung stabilisiere und langfristig sinkende Arbeitslosenzahlen bewirke. In Deutschland steht sogar inzwischen die progressive Einkommensteuer zur Disposition.

Das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ der Europäischen Kommission von 1993 forderte etwa einen „neuen Gesellschaftsvertrag“. Solidarität wurde darin im wesentlichen als eine Aufgabe definiert zwischen „jenen, die Arbeit haben und jenen, die keine haben“. Die Löhne der Beschäftigten seien gemäß einer „Insider-Outsider-Theorie“ im Vergleich zu einem Arbeitsmarkt mit vollständigem Wettbewerb zu hoch. Deshalb seien moderate Lohnerhöhungen unterhalb des Produktivitätswachstums erforderlich (also Lohverzicht der Beschäftigten), damit die Arbeitslosen eine Chance hätten, in Arbeit zu kommen. Eine Umverteilung zwischen Kapital und Arbeit als Basis der „Solidarität“ wird aufgegeben zugunsten einer Umverteilung nur noch zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen („Umverteilung innerhalb einer Klasse“).

Nach ähnlichen Mustern ist die Alterssicherung für alle kaum mehr eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, sondern eine Frage der „*Solidarität zwischen den Generationen*“, d.h. zwischen der schrumpfenden Zahl junger Erwerbstätiger und der wachsenden Zahl Älterer im Rentenalter bzw. ein davon abgeleitetes „neues Verteilungsproblem“ zwischen Kinderlosen und Kinderreichen¹. Es geht also darum, die Pflicht zur Solidarität auf engere Gruppen und Fragestellungen einzugrenzen, wobei die wirtschaftlich Starken meist ausgenommen werden. Umgekehrt gibt es auch Tendenzen in den sozialpolitischen Debatten, bestimmte Risiken als „selbstverschuldete“ oder privat zu tragende (z.B. Rauchen, Alkoholismus, unfallträchtige Sportarten in der Krankenversicherung; Erwerbsunfähigkeit bei der Rentenversicherung) aus dem Solidaritätszusammenhang auszugliedern.

¹ Vergleiche hierzu insbesondere die Vorschläge aus den Reihen der bundesdeutschen Grünen und der CSU, Kinderlosigkeit bei Renten- und Pflegeversicherung mit Abschlägen zu bestrafen.

Nicht anders ergeht es dem Begriff der „Vollbeschäftigung“. Nach Keynes und Beveridge ging es um Vollbeschäftigung auf Grundlage standardisierter „Normalarbeitsverhältnisse“ (mit tariflicher, sozialversicherungsrechtlicher etc. Regelung). Vollbeschäftigung war als ein Zustand definiert, wo die Zahl der offenen Stellen die Zahl der erwerbslos gemeldeten zumindest tendenziell überschritt. Jetzt geht es um „Vollbeschäftigung“ ohne Standardisierung der Arbeitsverhältnisse – also unter Bedingungen von in hohem Maße verbreiteten prekären Beschäftigungsverhältnissen (geringfügige Beschäftigung, Minijobs, Teilzeit, Arbeit auf Abruf etc.) ohne auskömmliche Einkommen. Diesem Vollbeschäftigungsbegriff fehlt der vormals vorhandene soziale Gehalt. Und auch rein quantitativ wird er einfach am Erreichen einer bestimmten Beschäftigungsquote (Anteil der Erwerbstätigen an der gesamten arbeitsfähigen Bevölkerung zwischen 14 und 65 Jahren) festgemacht. Eine Beschäftigungsquote von 70 % Prozent, welche die EU mit Vollbeschäftigung gleichsetzt, ging aber immer noch z. B. im Jahr 2000 in Schweden (73 %) mit einer offiziellen Arbeitslosenrate von rund 6 % einher.

Die „Krise des keynesianischen Wohlfahrtsstaates“ wird also nicht nur unterschiedlich gedeutet, sondern den an der Oberfläche häufig ähnlichen Leitbegriffen im Kampf um „Umbau“ oder „Modernisierung“ des Sozialstaates liegen unterschiedliche Konzepte und handlungsleitende Prinzipien zu Grunde. Die EU hat – mangels realer eigenständiger Kompetenzen in der Sozialpolitik – in der jüngsten Vergangenheit mehr und mehr die Rolle eines „Leitbildlieferanten“ und „Koordinators“ für die Sozialstaats-Politiken der Mitgliedstaaten übernommen.

4. Die Koordinierung der Sozialpolitik in der EU: „Soziale Eingliederung“, „Rentenreformen“, Gesundheitswesen und Altenpflege

Bereits in den 1990er Jahren begann die Europäische Kommission damit, zu versuchen, einen Minimalkonsens zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten zur „Modernisierung des Sozialschutzes“ herzustellen. Dies erreichte sie insbesondere mit der Debatte um ihre gleichnamige Mitteilung von 1997. 1999 ergaben sich erste Schlussfolgerungen im Sinne einer gemeinschaftlichen Strategie der EU und ihrer Mitgliedstaaten: „Die Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten stehen einer Reihe von bedeutenden gemeinsamen Herausforderungen gegenüber. So müssen sie z. B. der sich verändernden Arbeitswelt, neuen Familienstrukturen und dem dramatischen demographischen Wandel der bevorstehenden Jahrzehnte angepasst werden. Dabei ist der klar zum Ausdruck gebrachte Wunsch der Bürger, das erreichte hohe Sozialschutzniveau beizubehalten, mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, öffentliche Leistungen effizienter bereitzustellen und einer strengen Haushaltsdisziplin zu unterwerfen. (KOM 1999)“

4.1. Leitvision „Modernisierung des Sozialschutzes“

Der Verweis auf „neue Familienstrukturen“ ist dabei ein milder Abglanz frauenpolitischer Forderungen, die in der Mitteilung von 1997 noch eine prominentere Rolle spielten: Abkehr vom Rollenbild des „männlichen Familienernährers“ durch die Individualisierung der Steuersysteme und des Sozialschutzes (verbunden mit einer besseren Berücksichtigung eigenständiger Rechtsansprüche von Frauen und Absicherung „frauentypischer“ Erwerbsverläufe mit Kindererziehungs- und Pflegezeiten

etc. in den Sozialversicherungen sowie einer Verbesserung der Betreuungsinfrastrukturen). Diese vergleichsweise „feministische“ Orientierung war allerdings weniger einer bewussten Verpflichtung der europäischen Politik auf die Ziele der Frauenbewegung geschuldet, sondern eher einer ökonomischen Sichtweise. Das Ziel der Kommission, angesichts des demographischen Wandels das Arbeitsangebot langfristig hoch zu halten (und so „wettbewerbsfähige“ niedrige Arbeitskosten zu erhalten) war aus ihrer Sicht unter anderem nur dann zu erreichen, wenn die Erwerbsquote von Frauen deutlich gesteigert würde. Höhere Erwerbstätigkeit von Frauen ist demgemäß „Mittel zum Zweck“, eine dauerhaft dynamische Wirtschaft mit hohen Wachstumsraten zu ermöglichen.

Die „veränderte Arbeitswelt“ mache es erforderlich, dass „Sozialschutzsysteme (...) dem Aufkommen neuerer Arbeitsformen wie Zeit- und Teilzeitarbeit und der wachsenden Bedeutung selbstständiger unternehmerischer Tätigkeit Rechnung tragen und diese fördern (KOM 1999).“ Die Schlussfolgerung lautete: „Eine Anpassung an derartige Veränderungen erfordert ein neues Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Flexibilität sowie auch zwischen Rechten und Pflichten. Die Systeme müssen nunmehr Arbeitnehmern und Stellensuchenden aktive Hilfe bieten, insbesondere durch Förderung der Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit, und müssen starke Anreize schaffen, einer Arbeit nachzugehen, und dafür zu sorgen, dass Arbeit sich lohnt.“ Es geht also nicht darum, die Entwertung der Erwerbsarbeit und die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse zurückzudrängen. Einen neuen europäischen Arbeitszeitstandard (verkürzte Arbeitszeiten, vollwertig gesicherte Teilzeit) will die Kommission keineswegs etablieren. Ihr geht es darum, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte weiter zu treiben und abgestuft (Arbeitsrecht, Sozialschutz) im Umbau der sozialen Sicherungssysteme widerzuspiegeln. Es sind vor allem die (tatsächlichen wie potenziellen) Arbeitnehmer als künftige „Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft“, die ihre „Anpassungsfähigkeit“ unter Beweis stellen müssen. Dafür braucht man eine „neue Balance von Rechten und Pflichten“, der dem Workfare-Ansatz Rechnung trägt. „Anreize“ müssen den Erwerbslosen und „Klienten“ der sozialen Mindestsicherungssysteme Beine machen, nicht länger untätig in der Arbeitslosigkeit zu verharren. Dies alles wird natürlich in einer „freundlichen“ oder sachlich-bürokratischen Sprache ausgedrückt, wie es für die EU-Institutionen typisch ist.

Das Hauptmotiv der Kommission kommt jedoch in der Kostenfrage zum Ausdruck. Die „Wirtschaft“ darf nicht mit zu hohen Steuern und Lohnnebenkosten belastet werden. Die demographische Entwicklung – d.h. die zu erwartende Umkehr der Alterspyramide mit weniger jungen Erwerbstätigen und immer mehr Menschen im Rentenalter sowie eine langfristig schrumpfende Bevölkerung – wird in erster Linie als Kostenproblem für Renten- und Gesundheitssysteme begriffen. Dieses sei durch geeignete Kostendämpfungsmaßnahmen zu lösen. Und über allem steht das Gebot, strikte Haushaltsdisziplin zu wahren (gemäß den Regeln des EG-Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts) – was bei der angestrebten Politik der Steuersenkungen und niedrigen Lohnnebenkosten eben erfordert, die staatliche Finanzierung der Sozialschutzsysteme zu begrenzen und zurückzufahren.

4.2. Die „Überalterung der Bevölkerung“: Können wir uns den Sozialstaat nicht mehr leisten?

In der Wahrnehmung der Kommission und der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten haben wir es angeblich mit einer „demographischen Zeitbombe“ zu tun. Zwischen 2000

und 2050 soll sich der Alterslastquotient (das Verhältnis von Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren zu Menschen im Rentenalter über 65) von 28,3 % auf 55,9 % im Durchschnitt der EU-15 fast verdoppeln. Anders ausgedrückt: derzeit stehen im Schnitt 3,5 Erwerbsfähige je Rentner zur Verfügung, 2050 sollen es nur noch 1,8 Erwerbsfähige sein. Die Ausgaben für Renten belaufen sich im EU-Durchschnitt derzeit auf etwa 12 Prozent des EU-Bruttoinlandsprodukts (für die Gesundheitssysteme auf 7 Prozent). Die Rentenausgaben sollen in einigen Mitgliedstaaten bis auf 15 – 20 Prozent ihres nationalen Bruttoinlandsprodukts anwachsen. Das, so Kommission, Regierungen, Unternehmerverbände, Experten und Medien, sei einfach nicht zu schaffen – die sozialen Sicherungssysteme könnten so wie bisher nicht weiter finanziert werden.

Eigentlich wäre das dargestellte Problem ja noch viel schlimmer. Denn der Alterslastquotient drückt ja nur das Verhältnis von Erwerbsfähigen und Menschen im Rentenalter aus. Aber nicht alle Erwerbsfähigen haben tatsächlich einen Arbeitsplatz. Die Beschäftigungsquote (der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter, der tatsächlich Erwerbsarbeit hat) lag 2003 im EU-Durchschnitt bei 64 %. Wäre das auch 2050 noch so, so kämen nur 1,15 Erwerbstätige auf einen Rentner. Deshalb argumentiert die Kommission, komme es darauf an, alle Möglichkeiten (Frauen, Zuwanderung, ältere Arbeitnehmer, Verlängerung der Lebensarbeitszeit) für die Erhöhung der Beschäftigungsquote zu mobilisieren, um so diese Relation zu verbessern. Was das bringen könnte, veranschaulicht eine kleine Modellrechnung von Schani Margulies für Österreich. 1996 gab es in Österreich 1,6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner über 60 Jahren sowie 5 Millionen zwischen 15 und 60 Jahren. Von diesen letzteren waren aber nur 3,3 Millionen erwerbstätig (Beschäftigungsquote von 69 %). Regierungsamtliche Schätzungen sagten einen Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 – 60) auf 4,5 Millionen bis 2030 voraus. Wenn Österreich es bis 2030 schaffen würde, eine Beschäftigungsquote von 90 % zu erreichen, so gäbe es im Vergleich zu 1996 rund 700 000 Erwerbstätige und rund 1 Million Rentner mehr. „Vollbeschäftigung“ würde das demographische Problem daher deutlich entschärfen, zumal sich ja möglicherweise auch „Kosten“ für die geringere Zahl von Kindern und Jugendlichen im Vergleich zu 1996 vermindern würden.

Dies macht auch eine Betrachtung anhand des deutschen Beispiels deutlich. Die Erwerbsfähigen müssen ja nicht nur die Rentner, sondern auch Kinder und Jugendliche versorgen. Insofern ist der Gesamtquotient (Ältere und Junge) für die wirkliche "Belastung" der Versorgung wirtschaftlich nicht aktiver Bevölkerungsteile durch die Erwerbsfähigen aussagekräftiger. Der Gesamtquotient steigt aber selbst in den Projektionen des Statistischen Bundesamtes nicht dramatisch: Verglichen zur Situation von 1970 (mit "Vollbeschäftigung und intaktem Sozialstaat") würde er 2050 nur 12 % höher liegen. Das ist keineswegs dramatisch, denn der Reichtum der Gesellschaft steigt in viel höherem Maße.

Tabelle 5: **Prognose Veränderung des Gesamtquotienten (Junge und Alte) für Deutschland**

auf hundert Menschen mittleren Alters kommen ...

	Ältere	Junge	Gesamt	Definition mittleres Alter
1970	40	60	100	20 bis unter 60 Jahre
2001	44	38	82	20 bis unter 60 Jahre
2050 a	78	34	112	20 bis unter 60 Jahre
2050 b	55	30	85	20 bis unter 65 Jahre

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Vorausberechnung, Variante 5 ("mittlere Variante"), Presseexemplar vom 6.6.2003

Wichtigere Erkenntnisse lassen sich jedoch aus einer langfristigeren historischen Betrachtung des „Demographieproblems“ gewinnen. Die heutige Debatte erinnert stark an das Kernargument von Parson Malthus, nur unter umgekehrten Vorzeichen. 1798, am Beginn der Industrialisierungsepoche, argumentierte der britische Ökonom Parson Malthus, dass Großbritannien langfristig nur Armut und Hungersnöte zu erwarten habe. Das dramatische Bevölkerungswachstum verlaufe geometrisch, die Erschließung landwirtschaftlich nutzbarer Fläche hingegen wachse bestenfalls arithmetisch. In einigen Jahrzehnten würde es deshalb zwingend dazu kommen, dass die Landwirtschaft die dramatisch gewachsene Bevölkerung nicht mehr ernähren könne.

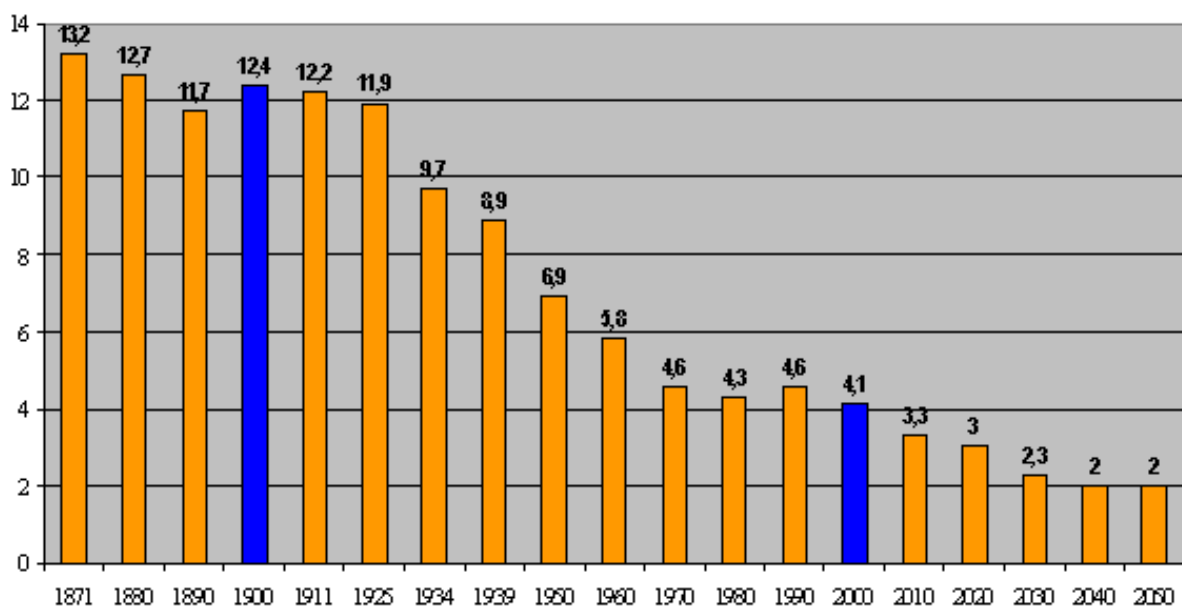
Wie wir heute wissen, lag Malthus mit seiner Schlussfolgerung aus dem damaligen „Demographieproblem“ – interpretiert als „Überbevölkerung“ - falsch. Im Jahr 1800 waren etwa 75 Prozent der Bevölkerung Westeuropas in der Landwirtschaft beschäftigt, 2000 etwa noch 4 – 5 Prozent. Dazwischen fand eine beständige Produktivitätsentwicklung statt. Sie ermöglichte, dass ein Beschäftigter in der Landwirtschaft statt anfangs (1800) nur 1,4 Personen im Jahr 2000 rund 88 Personen „ernähren“ konnte. In diesen 200 Jahren wuchs die gesamtwirtschaftliche Produktivität dabei jahresdurchschnittlich um „nur“ 1,7 Prozent. Ähnliche Größenverschiebungen gab es auch im Dienstleistungs- und Produktionsbereich. Das reale Bruttoinlandsprodukt stieg in Westdeutschland zwischen 1950 und 1990 um 473 Prozent, während die Zahl der Beschäftigten im selben Zeitraum nur um 42 Prozent zunahm. Die demographische Entwicklung war also nur für 9 Prozent des Produktionszuwachses in dieser Periode verantwortlich, die restlichen 91 Prozent gingen auf das Konto des Wachstums des realen Kapitalstocks, der Arbeitsproduktivität usw. Die zentrale Frage ist deshalb nicht das Verhältnis von Erwerbsfähigen zu Rentnerinnen und Rentnern (und nicht einmal von tatsächlich Erwerbstätigen zur ökonomisch inaktiven Bevölkerung). Es geht vielmehr darum, ob der Produktivitätsfortschritt auch in Zukunft noch so hoch sein kann wie in den letzten 200 Jahren, um ein ausreichendes Mehrprodukt bei eher sinkenden Beschäftigungszahlen zu garantieren. In den Ökonomien der industrialisierten Länder (OECD) wird selbst bei flachen Wirtschaftswachstumsraten ein entsprechender jährlicher Produktivitätsfortschritt von 1,5 bis 1,7 Prozent für die nächsten Jahrzehnte erwartet. Dann allerdings sind Erhalt und Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme

bei alternder und schrumpfender Gesamtbevölkerung kein Demographieproblem, sondern ein *Verteilungsproblem*.

In historischer Perspektive ist unser jetziges „Demographieproblem“ übrigens vergleichsweise bescheiden. In Deutschland lag der Alterslastquotient im Jahr 1900 bei 12,4. Er sank bis 1950 auf 6,9 und bis 2000 auf 4,1. Von rund 12 Erwerbsfähigen auf einen Rentner runter auf 4 pro Rentner in 100 Jahren ist sicherlich eine weit dramatischerer Rückgang als von 4 (2000) auf 2 in den nächsten 50 Jahren (Prognose für 2050). Dennoch stieg in diesem Zeitraum der Lebensstandard deutlich und der Sozialstaat wurde auf- und ausgebaut, gerade zwischen 1950 und 1970. Ab 2040 etwa wird außerdem mit einer Stabilisierung der Altersstruktur gerechnet – im wesentlichen sind also nur die Folgen des Alterns der „Babyboomer“-Generation (der 1950er und frühen 1960er Jahre) zu „bewältigen“.

Alterung in Deutschland 1871 - 2050

auf eine Person ab 65 Jahren kommen ... 15 - 65 Jährige



Die größte Strecke der „Belastung“ durch den demographischen Wandel haben wir schon hinter uns. Ein „Sachzwang“ zur Kostendämpfung aus demographischen Gründen, wie die Europäische Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten ihn behaupten, existiert in dieser Form einfach nicht.

4.3. Die EU-Strategie zur sozialen Eingliederung

Im Rahmen der „Lissabon-Strategie“ – d.h. ihrem Konzept „eines politischen Dreiecks, das auf einer positiven Wechselwirkung zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik basiert“ und Europa bis 2010 zur wachstumsstärksten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt machen soll – hat die EU im Bereich der Sozialpolitik inzwischen mehrere Koordinationsprozesse zwischen den

Mitgliedstaaten initiiert. Diese konzentrieren sich derzeit auf den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, eine Koordination der Rentenreformen und eine Koordination zum Gesundheitswesen und der Altenpflege.

Auf dem EU-Gipfel von Nizza (Dezember 2000) wurden die Ziele der „offenen Koordination“ im Bereich *Armut und soziale Ausgrenzung* festgelegt. Es handelt sich um vier Grundrichtungen:

1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen
2. Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung
3. Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen
4. Mobilisierung aller Akteure.

Diese Orientierungen sind offensichtlich sehr allgemein gehalten. Obwohl die vorangegangene portugiesische Ratspräsidentschaft auf quantifizierbare Ziele gedrungen hatte, beispielsweise die Überwindung der Kinderarmut bis 2010, wurden auch die Teilziele sehr vage und interpretationsbedürftig formuliert. So lautet eines der drei Teilziele zu Ziel 2 „Maßnahmen zum Erhalt der Solidarität in der Familie in allen ihren Formen“. Bei Ziel 3 findet sich die „Erarbeitung umfassender Maßnahmen für Gebiete, die mit den Problemen der Ausgrenzung konfrontiert sind.“

Auch wurde – trotz anderslautender Definition der Methode der offenen Koordinierung (OMK) in den Schlussfolgerungen des Rates zu Lissabon – auf die Festlegung von Leitlinien verzichtet. Die Mitgliedstaaten sollten *nationale Aktionspläne zur sozialen Eingliederung* auf Grundlage der oben genannten Orientierungen mit zweijähriger Laufzeit erstellen, wobei sie sich selbst nationalstaatliche Ziele und Maßnahmen verordnen konnten. So ergab die erste Runde der nationalen Aktionspläne (Laufzeit 2001 – 2003) in den meisten Fällen kaum mehr als eine Auflistung der nationalen Problemlagen und der ohnehin schon laufenden Maßnahmen der Regierungen. Konkrete und verbindliche eigene Ziele zur Verhinderung von Armut und sozialer Ausgrenzung setzten sich die wenigsten. In ihrem Berichtsentwurf zur Bewertung der nationalen Aktionspläne äußerte sich die Europäische Kommission entsprechend kritisch und stellte eine Rangfolge der Mitgliedstaaten auf. Im gemeinsamen Bericht mit dem Rat wurden diese Kritik und das „Ranking“ aber bereits zurückgenommen. Die Kommission wies nun darauf hin, es sei nicht ihr Ziel, die Politiken der Mitgliedstaaten und deren Wirksamkeit zu bewerten. Genau dies war in der ursprünglichen Konzeption der OMK allerdings beabsichtigt.

Das Europäische Netzwerk gegen Armut (EAPN) bilanzierte nach dieser ersten Runde (2001-2003), dass in weniger als der Hälfte der Länder ausreichende Maßnahmen umgesetzt oder geplant sind, um dem Problem von Armut und sozialer Ausgrenzung wirksam zu begegnen. Bei den Mitgliedstaaten mit ausreichenden Maßnahmen handelt es sich größtenteils um Länder mit ausgebauten Sozialsystemen, die ohnehin schon eine geringere Armutsquote aufweisen. Aber auch bei diesen Ländern bleiben Zweifel bezüglich der finanziellen Angemessenheit und der Qualität der Umsetzung. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten sieht die Eingliederung in den Arbeitsmarkt (mit sanktionsbewehrten Methoden der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“) als gewichtigstes Instrument zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Die Thematik von „Armut trotz Arbeit“ und von immateriellen Faktoren sozialer Ausgrenzung (Diskriminierung usw.) spielen kaum eine Rolle.

Zwar wurden Schlüsselindikatoren vereinbart, die eine europaweite Vergleichbarkeit und Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen der Mitgliedstaaten ermöglichen sollen: Einkommensverteilung, Armutsrate, verfestigte Armut, Anteil der Erwerbslosenhaushalte, regionale Unterschiede in der Arbeitslosenrate, Bildungsmängel und Langzeitarbeitslosigkeit. Die belgische Ratspräsidentschaft hatte 2001 Vorschläge aus Expertenkreisen vorgetragen, die weiter gefasste Aspekte sozialer Ausgrenzung in Indikatoren erfassen wollten: Gesundheitsversorgung, Wohnsituation und Wohnungslosigkeit, Alphabetisierung und grundlegende mathematische Kenntnisse, Zugang zur Grundversorgung mit öffentlichen Diensten, Verschuldung, Zugang zu Telekommunikation und Internet, Zugang zu Verkehrsmitteln, Zugang zum Sozialschutz und sozialer Sicherheit, Teilhabe am sozialen Leben, an Freizeit und Kultur. Doch diese Vorschläge wurden abgelehnt.

Auch die zweite Runde nationaler Aktionspläne (2003 –2005) bilanziert das EAPN äußerst kritisch. Nach wie vor fehle eine ausreichende Verankerung des Kampfs gegen Armut und soziale Ausgrenzung als Querschnittsaufgabe aller mitgliedstaatlichen Politikbereiche. Es mangle insbesondere an entschiedenen Anstrengungen, die sozialen Netze „armutsfest“ zu machen, sowie an klaren Strategien in den verschiedenen Bereichen und einer angemessenen Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen. Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung habe in den meisten Mitgliedstaaten inzwischen eine geringere Priorität als noch vor zwei Jahren. Die nationalen Aktionspläne hätten weiterhin eher den Charakter von Analysen und Berichten. Die Regierungen nützten dabei die Gelegenheit, Vorzeigeprojekte herauszustellen. Politiken, die Armutsprobleme vergrößert haben, würden hingegen einfach ausgeblendet.

Die 10 neuen Mitgliedstaaten der Union haben mit der Europäischen Kommission jeweils Verabredungen getroffen (Joint Inclusion Memorandum – JIM), sich auf eine Beteiligung an der OMK zur sozialen Eingliederung vorzubereiten. Dies betrifft den Aufbau von Kapazitäten in den Verwaltungen, die sich mit diesen Themen befassen und deren Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren (NGOs, Tarifparteien, Wohlfahrtsverbände etc.). Häufig muss zunächst eine Bestandsaufnahme bezüglich der Trends zu Armut und sozialer Ausgrenzung, ihren Ursachen und langfristigen Wirkungen gemacht und ein EU-konformes Statistikwesen in diesem Bereich aufgebaut werden. Nach dem Beitritt im Mai 2004 sollen sie ebenfalls erste nationale Aktionspläne erstellen.

Insgesamt fällt die Bilanz dieses ersten sozialpolitischen Koordinationsprozesses mager aus. Bereits 1996 lebten 18 Prozent der EU-Bevölkerung in Einkommensarmut (mit weniger als 60 % des Durchschnittseinkommens). In Großbritannien waren es sogar 20 Prozent und in Portugal 24 Prozent. Rund 40 Prozent der einkommensarmen Bevölkerung (25 Millionen Bürgerinnen und Bürger der EU-15) lebt dabei in verfestigten Armutsverhältnissen. Selbst der Besitz eines Arbeitsplatzes schützt heute nicht mehr vor Armut. Im EU-Durchschnitt sind 13 Prozent aller Haushalte mit mindestens einer verdienenden Person einkommensarm. Diese Situation hat sich praktisch nicht verändert. Da seitens der europäischen Ebene auf konkrete und verbindliche Ziele verzichtet wird, ist auch kaum zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten sich zu verstärkten Anstrengungen verpflichtet fühlen.

4.4. Die Koordinierung der Rentenreformen in der EU

Der zweite sozialpolitische Koordinationsprozess befasst sich mit den *Rentensystemen*. Schon 1999 hatte die Kommission in einer Studie über Rentensysteme und öffentliche Haushalte die Befürchtung geäußert, dass einige Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Rentensysteme in eine erhöhte öffentliche Verschuldung getrieben werden könnten. Eine solche Entwicklung müsse verhindert werden, weil sonst die Stabilität des Euro und die Defizitregeln des EU-Vertrags in Gefahr geraten könnten. Das Hauptmotiv der auf dem EU-Gipfel von Stockholm 2001 eingeleiteten offenen Koordinierung zu den Rentensystemen war also finanzpolitischer Natur. Der EU-Gipfel von Laeken stellte 3 Prinzipien und 11 Ziele für die OMK zu den Rentensystemen auf. Die Mitgliedstaaten sollten in nationalen Strategieberichten darlegen, wie die nationalstaatliche Rentenpolitik diesen Prinzipien und Zielen folgt. Die offene Koordinierung zu den Rentensystemen hat damit einen ähnlich unverbindlichen Charakter wie jene zu Armut und sozialer Ausgrenzung.

Tabelle 4: **Prinzipien und Ziele der offenen Koordinierung (OMK) zu „Angemessenen und zukunftssicheren Renten“**

	Europäische Ziele
	A: Angemessenheit der Renten
1	Soziale Ausgrenzung vermeiden
2	Die Menschen in die Lage versetzen, ihren Lebensstandard aufrechtzuerhalten
3	Förderung der Solidarität (zwischen den Älteren, zwischen den Generationen)
	B: Finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme
4	Das Beschäftigungsniveau anheben
5	Die Lebensarbeitszeit verlängern
6	Die Renten zukunftssicher machen im Rahmen solider öffentlicher Finanzen
7	Leistungen und Beiträge ausgewogen anpassen
8	Sicherstellen, dass private Altersvorsorge angemessen und solide finanziert ist
	C: Modernisierung: Auf Veränderungen der Bedürfnisse reagieren
9	Sich an flexiblere Beschäftigungs- und Laufbahnmuster anpassen
10	Den Bestrebungen nach Gleichbehandlung von Frauen und Männern nachkommen
11	Die Fähigkeit der Rentensysteme nachweisen, den Herausforderungen gerecht zu werden

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten geht dabei inzwischen von einer „Drei-Säulen-Struktur“ der Alterssicherung als Idealmodell aus: staatliche Rentensysteme, betriebliche Rentensysteme, freiwillige private Vorsorge. Der gemeinsame Bericht von Kommission und Rat von 2003 über die Auswertung der nationalen Strategieberichte der Mitgliedstaaten zieht folgende Schlussfolgerung: „Alle Mitgliedstaaten haben den Reformprozess eingeleitet und mehrere bereits in den 90er Jahren grundlegende, in einigen wenigen Fällen sogar radikale, Reformen vollzogen. Dessen ungeachtet sieht ein Großteil der Länder die Notwendigkeit weiterer Reformen, um die langfristige

Tragfähigkeit der Rentensysteme und die Solidität der öffentlichen Finanzen zu sichern. (...) Besonders wichtig wird hierbei sein - insbesondere mit Blick auf die langfristigen Auswirkungen der steigenden Lebenserwartung auf die Rentenausgaben - stärkere Anreize für ältere Arbeitskräfte zu schaffen, ihr Arbeitsleben zu verlängern. Erreichen lässt sich dies vor allem durch eine engere Verknüpfung von Beiträgen und Leistungen. Darüber hinaus kann die finanzielle Basis der Rentensysteme durch den Ausbau der staatlichen und privaten Kapitalfundierung gestärkt werden.“

Der EU-Gipfel von Barcelona (2002) hatte bereits eine Abkehr von der Politik der Frühverrentungen verabredet und ein Aktivierungsziel für ältere Arbeitnehmer festgelegt: Bis 2010 soll das *tatsächliche* durchschnittliche Alter, zu dem Erwerbstätige aus dem Berufsleben ausscheiden, schrittweise um 5 Jahre angehoben werden. In vielen Mitgliedstaaten scheidet ein beträchtlicher Teil der Erwerbstätigen schon vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters aus dem Beruf aus. Dieser Entwicklung soll durch „Anreize“ (Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt; Belohnung eines Aufschubs des Renteneintritts über das gesetzliche Rentenalter hinaus; flexible Altersteilzeit, aktivierende Arbeitsmarktpolitik gegenüber älteren Arbeitnehmern) entgegengesteuert und so die tatsächliche Lebensarbeitszeit verlängert werden.

Ob die Rentnereinkommen (aus allen drei Säulen) „angemessen“, d.h. letztlich lebensstandardsichernd sind, dazu kann die EU keine fundierten Aussagen machen. Die Angaben in den nationalen Strategieberichten „erlauben keinen systematischen Vergleich der gegenwärtigen und künftigen Ersatzquotenniveaus (d.h. Verhältnis vormaliges Erwerbseinkommen/Rente; A. B.) in den Mitgliedstaaten.“ Der Bericht von Kommission und Rat behauptet zwar einfach, dass die Renten im allgemeinen „angemessen“ seien, doch werden konkrete Zahlen nur zum Armutsrisiko der Bevölkerung über 65 Jahren geliefert. Dieses sei für die Rentner im großen und ganzen nicht höher als für die übrige Bevölkerung, jedoch für die weibliche Altersbevölkerung durchaus beträchtlicher. Was aus dem eingeschlagenen „Reformkurs“ auf Kostendämpfung und Teilprivatisierung folgt, offenbaren einige wenige Hinweise in dem Bericht: „Belgien und Italien bezeichnen die Einkommensunterschiede zwischen Rentnerhaushalten als weiterhin besorgniserregend. Italien erklärt, dass die Einkommensunterschiede am höchsten sind zwischen den jüngsten Rentnern, was die zunehmende Bedeutung der Betriebsrenten (die einen weniger ausgeprägten Umverteilungscharakter haben) und des Einkommens aus anderen Quellen (vor allem Kapitalerträge) in dieser Altersgruppe widerspiegelt. Im Bericht des Vereinigten Königreichs wird festgestellt, dass das Einkommen der 20% Höchstrentenbezieher von 1979 bis 1996/7 um 80% zunahm, das der 20% Niedrigstrentenbezieher jedoch um lediglich 30%. Zurückzuführen ist dies auf den Ausbau der individuellen und betrieblichen Altersvorsorge, ein Trend, der den ärmsten Rentnern nicht zugute kommt.“

Es dürfte auch schwierig werden, über die *zukünftige* „Angemessenheit“ der Renten fundierte Aussagen zu machen. Renten aus den staatlichen Systemen werden begrenzt und eher auf das Niveau einer „sozialen Basissicherung“ gekürzt. Die zweite und dritte Säule – Betriebsrenten und freiwillige private Eigenvorsorge – sollen theoretisch dann den Lebensstandard sichern helfen. Sie werden jedoch zunehmend auf das Kapitaldeckungsverfahren umgestellt und individualisiert. Damit wirkt das Rentensystem insgesamt weniger umverteilend und die künftige Leistungshöhe hängt zunehmend vom Anlageerfolg auf den Finanzmärkten und dem jeweiligen Zeitpunkt

der Auszahlung ab. In den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland sind Pensionsfonds und Lebensversicherungskonzerne – die Anbieter der kapitalgedeckten Säulen – ins Trudeln geraten. Vielfach führte dies dazu, dass der Staat mit Steuermitteln stabilisierend eingriff (womit auch die behauptete „Entlastung der öffentlichen Haushalte“ fragwürdig ist).¹

Die auf den ersten Blick häufig wohlklingenden Prinzipien und Ziele der offenen Koordination im Rentenbereich sind eigentlich eher ein auf Beruhigung der Öffentlichkeit bedachter Orwellscher Neusprech: Vertraut uns, es wird schon alles gut, sozial und solidarisch zugehen. Die „Botschaft“ an die Rentner von morgen, die der deutsche Wirtschaftsweisen Horst Siebert formuliert hat, beschreibt den „Reformkurs“ hingegen erfrischend offen und realistisch: „Arbeite länger, habe weniger, spare mehr“.

4.5. Die EU-Richtlinie über Betriebsrenten (2003)

Von der politischen Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt hat die EU im Frühjahr 2003 neue gesetzliche Regelungen zu den Betriebsrentensystemen verabschiedet. Bezeichnenderweise handelt es sich um eine Richtlinie im Rahmen des Finanzmarktaktionsplans der EU, welcher die Schaffung eines integrierten EU-Finanzmarkts zum Ziel hat. Bei der betrieblichen Altersversorgung zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer generell in einen Sparvertrag ein, aus dem die Arbeitnehmer später Altersversorgungsleistungen erhalten. Solche Systeme können im Unternehmen selbst geschaffen werden oder die Dienstleistungen eines anderen Finanzinstituts (z.B. Pensionsfonds, Pensionskassen oder Investmentfonds) in Anspruch nehmen. Dieses nimmt dann die Beiträge ein, legt sie an und zahlt die Altersversorgungsleistungen aus. Betriebliche Rentensysteme in der EU halten derzeit Vermögenswerte, die etwa 29 % des Bruttoinlandsprodukts der EU entsprechen (2,5 Billionen €). Wenn dieser national sehr unterschiedlich regulierte Bereich dem Wettbewerb geöffnet und dereguliert würde, könnten sich wahrhaft europäische Pensionsfonds entwickeln. Das ist denn auch ein Ziel der verabschiedeten EU-Richtlinie „Über Tätigkeiten von Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung“.

Sie öffnet die Dienstleistungserbringung für betriebliche Rentensysteme für einen EU-weiten Wettbewerb und liberalisiert die Anlagevorschriften. Das Management der Vermögens- und Anlagewerte von Betriebsrentensystemen soll sich künftig nach dem liberalen Prinzip des „umsichtigen Investors“ (*prudent person principle*) richten. Demgemäß sollen die eingezahlten Beiträge im „bestmöglichen Interesse“ der Mitglieder angelegt werden. Die Finanzverwaltung und Anlagestrategie soll transparent sein und von qualifizierten Finanzmanagern durchgeführt werden. Dies und bestimmte Rückstellungsregelungen sollen genügen, um eine „vernünftige Balance“ zwischen Anlagerisiken und Sicherheit der Rentenleistungen herzustellen. Mitglieder und Begünstigte der betrieblichen Rentensysteme müssen über die Konditionen des Systems, ihre individuellen Rechte und Leistungsansprüche, die Anlagestrategie und die finanzielle Lage des Anbieters korrekt informiert werden.

¹ Die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit hatten eigentlich schon gezeigt, dass kapitalgedeckte Rentensysteme keineswegs stabiler sind als die solidarischen Rentensysteme. Mehrfach musste der Staat diese Systeme vor der Zahlungsunfähigkeit retten. Genau diese Erfahrungen gaben etwa nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland den entscheidenden Anstoß, das Umlageverfahren einzuführen.

Darüber hinaus macht die Richtlinie keine Auflagen zur Sicherheit der Rentenleistungen: weder muss die spätere Auszahlung wenigstens der Summe der eingezahlten Beiträge entsprechen noch eine Mindestrendite garantiert werden. Auch sonst bieten die Bestimmungen den Finanzmanagern eine hohe Bewegungsfreiheit: die künftigen Betriebsrenten können entweder lebenslang, oder auch nur über einen vereinbarten Zeitraum oder als Einmalzahlung ausgezahlt werden. Sie können biometrische Risiken (Invalidität, hohes Alter) und die Versorgung Hinterbliebener abdecken, doch dafür können höhere Beiträge verlangt werden.

Die Beiträge (d.h. das Portfolio) dürfen bis zu 70 Prozent in Aktien und anderen Wertpapieren angelegt werden, bis zu 30 Prozent auch in Fremdwährungen. Ausdrücklich erlaubt ist ein Engagement auf Risikokapitalmärkten. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hatte bisher strikere quantitative und qualitative Anlagevorschriften. Den Dienstleistungserbringern (Pensions- und Investmentfonds, Lebensversicherungen etc.) ist künftig erlaubt, Betriebsrentensysteme in allen Mitgliedstaaten zu managen. Sie müssen aber die sonstigen nationalstaatlichen Anlagevorschriften des jeweiligen Mitgliedsstaates und dessen steuerliche, sozial- und arbeitsrechtliche Vorschriften berücksichtigen. So wird die Schaffung europäischer Pensionsfonds ermöglicht, aber die Bedingungen ihres Wirkens werden noch nicht vollständig EU-weit harmonisiert.

Die Begründung der Kommission für die EU-Betriebsrentenrichtlinie verkündet in erfrischendem Klartext, worum es bei den Rentenreformen und der Stärkung kapitalgedeckter Altersvorsorge wirklich geht: „Die Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung zeichnen sich durch ihre sehr langfristigen Tätigkeiten sowohl in bezug auf die Verpflichtung des Trägerunternehmens als auch auf die Anlagen aus. (...) Deshalb können sie, wenn sie dies unter Berücksichtigung der Art und Dauer ihrer Verbindlichkeiten für angebracht halten, umfangreiche Anlagen in verhältnismäßig illiquide Vermögenswerte vornehmen, wie Aktien, einschließlich der von kleinen Unternehmen emittierten Aktien, bzw. sogar in nichtbörsennotierte Wertpapiere. Auf diese Weise können die Einrichtungen (...) einen Beitrag zur Entwicklung des Risikokapitals leisten. Im Hinblick auf eine bessere Streuung ihrer Anlagenportfolios können sie auch erhebliche Summen in ausländische Wertpapiere anlegen. (...) Die Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung spielen somit eine wichtige Rolle bei den nationalen Systemen der sozialen Sicherheit, bei der Finanzierung der EU-Wirtschaft und bei der Integration der europäischen Kapitalmärkte. (...) Die Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung investieren verstärkt in Aktien, die langfristig als günstiger angesehen werden und tragen damit zu einer verstärkten Kapitalisierung der Aktienmärkte der Mitgliedstaaten bei, die weiterhin nur rund die Hälfte derjenigen der Vereinigten Staaten ausmacht.“¹ Pensionsfonds könnten genauso wie bisher die Universalbanken als Kredit- und Kapitalgeber für Firmengründer und etablierte Unternehmen agieren. Europaweite Pensionsfonds würden die Finanzierungs- und Verwaltungskosten der Versicherungsindustrie aufgrund von Skaleneffekten verringern. Die Alterssicherung wird zunehmend zum Spielgeld der Finanzbranche gemacht, die sich davon gute Geschäfte verspricht. Dies wiederum stärkt die Strategie der Steigerung des „Shareholder Value“ und die Herrschaft der Finanzmärkte. Beides findet in der Europäischen Kommission und den Regierungen der Mitgliedstaaten nur allzu willige Helfer.

¹ Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Tätigkeiten von Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung, Brüssel, 11.10.2000; KOM(2000) 507 endg.

4.6. Die Koordination zur Zukunft des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege

Der dritte Prozess sozialpolitischer Koordinierung in der EU befasst sich mit der Zukunft des Gesundheitswesens und der Altenpflege. Der EU-Gipfel von Barcelona (2002) initiierte eine offene Koordinierung zu diesem Themengebiet auf Grundlage einer Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2001.

Die Kommission hatte drei EU-weit zu verfolgende Ziele formuliert:

- Zugang für alle unabhängig von ihrem Einkommen oder Vermögen
- Eine hohes Qualitätsniveau des Gesundheitssystems und der Altenpflege
- Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit der Systeme

Die Mitgliedstaaten wurden angehalten, einen Fragenkatalog zur nationalen Situation und Strategien in diesen drei Bereichen zu beantworten. Auf dieser Grundlage entstand im Frühjahr 2003 der erste gemeinsame Bericht von Kommission und Rat zu den nationalen Strategien im Bereich des Gesundheitswesens und der Altenpflege. Während die Kommission sehr stark auf die angeblich kostentreibende Rolle des demographischen Wandels auch in diesem Bereich betonte, äußert sich der gemeinsame Bericht hierzu verhaltener. Insgesamt fällt der gemeinsame Bericht erheblich weniger detailliert aus als etwa die Berichte zur sozialen Eingliederung oder zu den Rentensystemen.

Er konzediert, dass es durchaus Probleme hinsichtlich des gleichen Zugangs zu Gesundheitswesen und Altenpflege gibt (insbesondere für Ältere und Menschen mit niedrigen Einkommen; regionale Versorgungsunterschiede, Wartezeiten für bestimmte Behandlungen etc.). In den meisten Mitgliedstaaten trügen die Haushalte zwischen 20 – 30 % der gesamten Gesundheitskosten selbst, entweder direkt oder durch private Zusatzversicherungen. Gesetzliche Einschränkungen des Leistungskatalogs, Zuzahlungs- und Eigenbeteiligungsregelungen sind an der Tagesordnung. Dies schaffe Risiken, dass „die verletzlichsten Gruppen nicht in der Lage sind, sich solche Ausgaben zu leisten und, und dadurch eine angemessene Gesundheitsversorgung möglicherweise nicht Anspruch nehmen wollen oder können.“

Im Hinblick auf die Gewährleistung einer hohen Qualität der Versorgung seien inzwischen Standards zur Strukturqualität (medizinische Ausrüstung, Qualifikation und Weiterbildung des Personals, Gebäude- und Einrichtungsstandards) meist vorhanden. Schwieriger sei es schon bei der Prozessqualität (Behandlungsrichtlinien etc.). Die Evaluierung der Leistungen und Ergebnisse des Gesundheitswesens und der Altenpflege werde nur in wenigen Mitgliedstaaten systematisch betrieben.

Bezüglich der Finanzsituation der Systeme wird behauptet, dass in einigen Mitgliedstaaten seit Ende der 1990er Jahre die Gesundheitsausgaben schneller wüchsen als das Bruttoinlandsprodukt. Die kurzfristigen Reaktionen der Mitgliedstaaten darauf fielen verschieden aus. Einige hätten ihr Ausgabenniveau stabilisiert und sähen keinen unmittelbaren Konsolidierungsbedarf (z. B. Spanien). Andere würden Maßnahmen ergreifen, um dem Gesundheitssystem mehr Ressourcen zuzuführen (z. B. Dänemark, Großbritannien). Und eine dritte Gruppe würde trotz Einführung von Kostenkontrollmechanismen (Budgetierung etc.) damit kämpfen, Ausgabesteigerungen zu vermeiden (z.B. Deutschland, Frankreich). Die Langfristprognosen über

Ausgabesteigerungen aufgrund des demographischen Wandels und teureren medizintechnischen Fortschritts stützen sich im wesentlichen auf eine Studie des Economic Policy Committee der EU (2001). Sie geht von einem Anstieg der Gesundheitsausgaben im Lauf der nächsten 50 Jahre (2000 – 2050) zwischen 0,7 und 2,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Der Bericht hält allerdings fest, dass diese Prognosen aufgrund der zugrundeliegenden Annahmen „mit Vorsicht“ zu behandeln seien.¹ Selbst wenn sie zuträfen, handelt es sich nicht um eine unbewältigbare Herausforderung.

Im Unterschied zu den Koordinierungsprozessen zur sozialen Eingliederung und zu den Rentenreformen ist die europäische „Leitbildproduktion“ im Bereich Gesundheitswesen und Altenpflege nicht weit fortgeschritten. Indikatoren und Leitlinien sind noch nicht vorhanden. Zur Zeit sind es noch eher die Mitgliedstaaten – siehe die deutsche „Gesundheitsstrukturreform“ und die Debatte um „Kopfpauschalen“ der Herzog-Kommission – welche die Pflöcke für einen „Systemwechsel“ einschlagen. Allerdings darf nicht unterschätzt werden, dass die Kommission (auch im Rahmen der „wirtschaftspolitischen Leitlinien“, des Stabilitäts- und Wachstumspakts und ihrer Vorstöße zur Liberalisierung der Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge und des Dienstleistungssektors) die staatlich organisierten Gesundheitssysteme als auch die Sozialversicherungen ins Visier nimmt und sie in die Berechnung der öffentlichen Defizitquoten einbezieht. Die Industrielobby entfaltet ohnehin längst eine Kampagne für einen Europäischen Binnenmarkt für Gesundheitsdienste und –produkte, was die Liberalisierung und Privatisierung von Gesundheitswesen und Altenpflege zur Folge hätte.

Auch die Europäische Kommission verweist in ihrer Mitteilung von 2001 deutlich auf ihre Kompetenzen bezüglich der Anwendung der Grundsätze des Binnenmarktes im Bereich der Gesundheitsversorgung (Patientenmobilität, Dienstleistungsfreiheit). Sie betont, dass nach Artikel 85 und 86 EG-Vertrag die Krankenkassen und die mit der Verwaltung von Systemen der sozialen Sicherheit betrauten Einrichtungen nur dann eine Aufgabe mit ausschließlich sozialstaatlichem Charakter erfüllen, wenn ihre Tätigkeit auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruht und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist. Dazu müssen die zu erbringenden Leistungen gesetzlich festgesetzt und von der Höhe der entrichteten Beiträge unabhängig sein. Der neue Richtlinienentwurf der Kommission zur Schaffung eines *Binnenmarktes für Dienstleistungen* bis 2010 betrifft auch die Professionen im Gesundheitswesen sowie dieses selbst.

Die Konsequenzen sind unmissverständlich: „Sollte sich über die neue Koordinierungsmethode das europäische Markt- und Wettbewerbsrecht stärkere Geltung verschaffen, würde dies zu einer Deregulierung des gesamten Vertrags- und

¹ Diese gesunde Skepsis wird zumindest für Deutschland auch durch ein Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung für das bundesdeutsche Wirtschaftsministerium vom Oktober 2001 bestätigt. Es zeigte im Gegenteil, dass der demografische Wandel nur relativ geringe Auswirkungen auf die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen haben wird. Entscheidend für die Kosten ist zudem nicht das Lebensalter, sondern die Nähe zum Tod: im letzten Lebensjahr fallen ca. 1/3 der lebenslangen Versorgungskosten an, bei jünger Versterbenden sind sie noch wesentlich höher als bei älteren Menschen. Prognosen über die Kosten des medizinischen Fortschritts hängen laut diesem Gutachten derart von den gewählten Ausgangsannahmen ab, dass keine verlässlichen Aussagen auf mittlere bis lange Sicht getroffen werden können. Weiterhin stellte das DIW fest, dass auch der medizintechnische Fortschritt in Deutschland in den letzten drei Jahrzehnten beitragsneutral verarbeitet werden konnte.

Leistungssysteme führen. Wenn die Krankenkassen im Sinne des europäischen Wettbewerbsrecht als Wirtschaftsunternehmen aufgefasst würden, wären alle Verträge mit den Krankenhausgesellschaften, den Verbänden der Ärzte und den anderen Leistungsanbietern als wettbewerbswidrige Absprachen einzuschätzen. Sie würden ihre Wirksamkeit verlieren und alles müsste über Marktbeziehungen gesteuert werden. Kommt dann noch der Primat von Kostensenkung und Privatisierung aus dem Euro-Finanzregime hinzu, würde dies jene politischen Kräfte stärken, die ohnehin seit Jahren das Gesundheitssystem in Richtung auf mehr Markt, Wettbewerb und Leistungsausgrenzungen deformieren wollen (Urban 2003).“

5. Lissabon-Strategie und wettbewerbsorientierte Einbettung der Sozialpolitik: ein neues europäisches Sozialmodell?

Die mehrfach erwähnte „Lissabon-Strategie“ der EU erhebt den Anspruch, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik kohärent aufeinander abzustimmen. Seit dem EU-Gipfel von Lissabon (2000) wird deshalb regelmäßig die Frühjahrstagung des Europäischen Rates diesen wirtschaftlichen und sozialen Fragen gewidmet und durch einen „Synthesebericht“ der Europäischen Kommission vorbereitet. Dabei wird eine Vielzahl von Koordinierungsprozessen auf EU-Ebene mit in die Betrachtung einbezogen, die teils im EU-Vertrag aufgeführt sind und teils als auf der *Methode der offenen Koordinierung* beruhen.

5.1. Wirtschaftspolitische Koordinierung

Die **EU-Wirtschaftspolitik** wird im EG-Vertrag als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ bestimmt und soll deshalb im Rat koordiniert werden. Nach Artikel 4 EG-Vertrag hat sie sich an folgenden richtungsweisenden Grundsätzen zu orientieren: „Stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“. (Das bundesdeutsche Stabilitätsgesetz von 1967 schloss dem gegenüber auch die Ziele der Vollbeschäftigung und des Wirtschaftswachstums ein.) Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (Ratsresolution vom 13.12.1997 und Richtlinie 1466/97), dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und den Bestimmungen des EG-Vertrages (Artikel 104 EGV) gibt es ein festes Regelwerk zur Koordinierung der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten. Sie sollen ihr Haushaltsdefizit unter 3 Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) halten, und die gesamtstaatliche Verschuldung soll 60 Prozent des jeweiligen BIP nicht übersteigen. Weit darüber hinausgehend haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis 2004 ausgeglichene Haushalte zu erreichen oder gar Haushaltsüberschüsse zu erzielen. Sofern die Haushaltslage in einem Mitgliedstaat deutlich von den vereinbarten Zielen abweicht, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat aussprechen – der gefürchtete „blaue Brief“ aus Brüssel, den bislang Portugal, Frankreich und Deutschland erhielten.

Die **Koordinierung der Wirtschaftspolitiken** der Mitgliedstaaten erfolgt über jährliche **Leitlinien** („Grundzüge der Wirtschaftspolitik“) mit Empfehlungen für die EU und für jeden einzelnen Mitgliedstaat. Schwerpunkte sind nach wie vor Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung. Seit 1998 sind jedoch auch die Themen Strukturreformen der Güter- und Kapitalmärkte (Liberalisierungspolitik), die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte sowie effizientere und besser integrierte Finanzmärkte hinzugetreten. Sofern die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats diesen Leitlinien grob widerspricht oder das Funktionieren der Währungsunion gefährdet, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit ebenfalls eine Empfehlung an den betreffenden Staat aussprechen. Dies wurde 2001 im Fall Irlands getan, weil das überhitzte Wirtschaftswachstum dort in den Augen der anderen Mitgliedstaaten das Inflationsziel der EZB gefährdete. Das Europäische Parlament erstellt auf eigene Initiative einen Bericht zu den wirtschaftspolitischen

Leitlinien. Formell hat es diesbezüglich allerdings keinerlei Mitberatungsrechte – der Rat informiert es lediglich über seine Entscheidung.

Das vertragliche Korsett für die Wirtschaftspolitik der EU ist eindeutig monetaristisch geprägt – im Zentrum stehen niedrige Inflation und Schuldenabbau. Hinzu kommen Politiken zur Gestaltung und Vertiefung des Europäischen Binnenmarkts. Darum geht es vor allem beim sogenannten **Cardiff-Prozess (1998)**. Sein Ziel sind „Strukturreformen im EU-Binnenmarkt“: eine höhere Flexibilität der Güter- und Kapitalmärkte, die Integration der europäischen Finanzmärkte, die Abstimmung von Arbeitsmarkt- und Finanzreformen, die Bekämpfung staatlicher Beihilfen, die Vermeidung unlauteren Steuerwettbewerbs sowie die umfassenden Liberalisierungsprojekte, die im Rahmen des Binnenmarkts begonnen wurden (z.B. Energie, Telekommunikation, Bahn, Post, öffentliche Ausschreibungen usw.), vertieft und in weiteren Bereichen in Angriff genommen werden. Er liefert wichtige inhaltliche Vorbereitungsarbeit für die wirtschaftspolitischen Leitlinien und für die Zielvorgaben der Binnenmarktstrategie.

Die EU-Gipfel von Göteborg und Stockholm haben außerdem die „Umweltdimension der Gemeinschaft“ in den Blick genommen. Sie soll durch eine „**Strategie für nachhaltige Entwicklung**“ im Rahmen der Lissabon-Strategie mit Blick auf Klimaveränderung, Verkehr, öffentliche Gesundheit und natürliche Ressourcen berücksichtigt werden. Dabei werden nicht die Umweltpolitiken der Mitgliedstaaten koordiniert, sondern die Auswirkungen der EU-Politiken (Agrar- und Strukturpolitik, Verkehr und transeuropäische Netze etc.) im Hinblick auf die Erreichung von „Nachhaltigkeitszielen“ untersucht. Bislang hat die „Nachhaltigkeitsdimension“ im wesentlichen durch die Aufnahme eines entsprechenden Abschnitts in die wirtschaftspolitischen Leitlinien ihren Niederschlag gefunden, der vorrangig auf marktwirtschaftliche Instrumente z.B. zur Erreichung der Kyoto-Klimaschutzziele setzt.

5.2. Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Auf Basis von Artikel 128 EGV wird ferner eine **koordinierte EU-Beschäftigungsstrategie** mit jährlichen europäischen Leitlinien entwickelt – der sogenannte Luxemburg-Prozess (1997). Die Mitgliedstaaten setzen diese Leitlinien in Nationalen Aktionsplänen zur Beschäftigungspolitik um. Die Leitlinien waren in der Vergangenheit in vier thematische Säulen gruppiert: Chancengleichheit für Frauen und Männer, Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes und Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten. Sie haben einen geringen Verbindlichkeitsgrad und sind den Zielen der wirtschaftspolitischen Leitlinien untergeordnet. Zudem beschränkt Artikel 125 EG-Vertrag die „Beschäftigungspolitik“ im wesentlichen auf Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktreformen für flexiblere Arbeitsmärkte. Das Parlament wird bei der Erstellung der beschäftigungspolitischen Leitlinien formell konsultiert, d.h. es darf eine Stellungnahme abgeben, bevor der Rat endgültig beschließt.

Die sozialpolitische Seite der Lissabon-Strategie wurde durch die offenen Koordinierungsprozesse zu sozialer Eingliederung, Renten, Gesundheitswesen und Altenpflege (siehe Kapitel 4) abgedeckt.

5.3. Die Straffung der wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsprozesse in der EU (seit 2003)

Die Koordinierungsprozesse zu wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial- und umweltpolitischer Politiken in der EU waren auf diese Weise relativ zersplittert sowie inhaltlich und zeitlich kaum aufeinander abgestimmt. Dem wollen Kommission und Rat durch eine zeitliche Synchronisierung sowie thematische Bündelung und Straffung Abhilfe schaffen. Seit 2003 werden die *wirtschaftspolitischen Leitlinien*, die *Binnenmarktsstrategie* und die *beschäftigungspolitischen Leitlinien* im gleichen Rhythmus erstellt. Daraus ergibt sich das folgende zeitliche Verfahren: Im **Januar** präsentiert die Kommission einen zusammenfassenden Bericht, der den Umsetzungsbericht der wirtschaftspolitischen Leitlinien, den Entwurf für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und den Umsetzungsbericht der Binnenmarktstrategie, die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, den Cardiff-Bericht und einige andere Berichte der Kommission, z.B. zu den staatlichen Beihilfen, enthält. Zur gleichen Zeit stellt die Kommission ihren Frühjahrsbericht zur Lissabon-Strategie vor, in dem die wichtigsten Aspekte und strategischen Politikprioritäten zusammengestellt sind. Diese beiden Berichte werden, gemeinsam mit den Papieren der Fachräte, die wichtige Anforderungen für die jeweiligen Politikbereiche enthalten, dem Europäischen Rat für den Frühjahrsgipfel im **März** vorgelegt.

Nachdem der Europäische Rat die Umsetzung überprüft und generelle politische Orientierungen vorgegeben hat, präsentiert die Kommission im **April** ihre Vorschläge zum weiteren Vorgehen in den genannten Politikbereichen. Dieses Leitlinienpaket enthält die wirtschafts- sowie die beschäftigungspolitischen Leitlinien. Im Sinne der Langfristigkeit deckt dieses Paket einen Zeitraum von drei Jahren ab (z.B. aktuell 2003 – 2006) und wird nur bei wichtigen neuen Entwicklungen zwischendurch angepasst. Nach weiteren Beratungen des Europäischen Parlaments (zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien) und der zuständigen Fachministerräte wird der Europäische Rat in seiner regulären Tagung im **Juni** die Leitlinien billigen.

Um deren bessere Umsetzung zu gewährleisten, setzt die Kommission auf ein verbessertes nationales Berichtssystem, z.B. durch weniger, dafür verständlichere und zugespitztere Berichte. Diese sollen bis **Oktober** vorgelegt werden. Auf dieser Grundlage, aber auch ausgehend von bilateralen Kontakten und Ergebnisse von Benchmark-Vergleichen, überprüft die Kommission die Erfolge der Umsetzung und präsentiert ihre Ergebnisse in einem neuen Umsetzungsbericht Mitte **Januar**, womit ein neuer Zyklus begonnen wird.

Bei der *inhaltlichen Abstimmung* bleiben die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (als die „großen Leitlinien“) weiterhin im Mittelpunkt. Sie werden aber „strategischer“ ausgerichtet, mit den Schwerpunkten Makroökonomie, wirtschaftliche Strukturreformen (Liberalisierung, Integration der Finanzmärkte) und Maßnahmen zur Förderung von Wachstumspotential, Beschäftigung, sozialem Zusammenhalt und nachhaltiger Entwicklung. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien werden vereinfacht und knapper gefasst, die Binnenmarktsstrategie detaillierter untersetzt. Die Kommission schlägt darüber hinaus vor, diese Straffung der Koordinierungsprozesse ab 2006 durch eine zusammenfassende Strategie im Bereich des Sozialschutzes (2006 – 2009, also rechtzeitig zur nächsten „Synchronisierungsperiode“) zu ergänzen. Diese würde dann die Bereiche soziale Eingliederung, Renten sowie Gesundheitsversorgung und

Altenpflege umfassen, welche in einem „gemeinsamen Bericht über den Sozialschutz“ gebündelt und über nationale Strategieberichte und europäische Ziele operationalisiert würden.

5.4. Unveränderte Leitfunktion der wirtschaftspolitischen Leitlinien

Die Vielfalt der Koordinierungsprozesse zu bündeln und zu straffen ist unzweifelhaft notwendig. Während die Rhetorik der Lissabon-Strategie bisher aber auf eine gleichgewichtige Behandlung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie ökologischer Nachhaltigkeit abhob und zur Bearbeitung von Zielkonflikten zwischen den verschiedenen Anliegen aufforderte, verfestigt die aktuelle Straffung und Synchronisierung bereits vorhandene Hierarchien zwischen den Politikfeldern. Die „wirtschaftspolitischen Leitlinien“ dominieren klar, was durch die Aufnahme von sozial-, beschäftigungs- und umweltpolitischen Aussagen in diese Leitlinien nochmals unterstrichen wird. Wirtschaftspolitische Leitlinien und Binnenmarktstrategie zusammen verleihen der gestrafften Koordinierung eine Schlagseite in Richtung von strikter Haushaltsdisziplin, Kostendämpfung sowie Liberalisierung und Flexibilisierung. Beschäftigungspolitische Leitlinien und Sozialschutz haben diesen Rahmen zu unterstützen und sich entsprechend einzupassen.

In den wirtschaftspolitischen Leitlinien 2003 wird es deutlich: „Die Grundzüge (der Wirtschaftspolitik; A. B.) stehen im Zentrum der Bemühungen zur Politikkoordination, die das System der wirtschaftspolitischen Führung in der EU und ihren Mitgliedstaaten kennzeichnet. In den Grundzügen bringt die EU zum Ausdruck, dass höhere und tragfähige Wachstumsraten von entscheidender Bedeutung sind und sie fest entschlossen ist, die zu deren Erreichung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Um den wirtschaftlichen Wohlstand nachhaltig zu steigern, bedarf es gesunder makroökonomischer Bedingungen und einer soliden makroökonomischen Politik. Ein stärkerer Unternehmensgeist und verstärkte Investitionen in Wissen und Innovation sind von zentraler Bedeutung für neue Wachstumschancen. Besser funktionierende und wettbewerbsfähigere Arbeits-, Produkt- und Kapitalmärkte sind unverzichtbar, um eine flexiblere Wirtschaft zu erreichen und das Potenzialwachstum zu erhöhen. (...) Insbesondere sollten sich die Löhne bei einer möglichen zyklischen Erholung der Produktivität oder einem durch eine Ölpreisverteuerung bedingten Inflationsanstieg weiter maßvoll entwickeln, damit sich die Gewinnmargen wieder erholen können und so ein Arbeitsplätze schaffendes Investitionswachstum begünstigen.“

Die Leitlinien beinhalten eine „Erklärung“ der Arbeitslosigkeit in der EU, die ihresgleichen sucht: „Dass das Pro-Kopf-BIP (der EU; A.B.) deutlich unter dem US-Niveau liegt, erklärt sich vor allem daraus, dass weniger Personen eine Beschäftigung haben und diese tendenziell weniger Stunden arbeiten. Dies mag zum Teil darauf zurückzuführen zu sein, dass der Freizeit ein höherer Stellenwert beigemessen wird, lässt sich in vielen Fällen jedoch auf die bloße Frage reduzieren, **ob sich Arbeit lohnt** (Hervorhebung im Original; A.B.). Durch relativ großzügige bzw. liberale Sozialleistungssysteme oder durch Vorruhestandsanreize wurden viele Menschen wirksam ermutigt, den Arbeitsmarkt zu verlassen oder erwerbslos zu bleiben.“ Der Sozialstaat ist also schuld an der hohen Arbeitslosigkeit. Deshalb muss er „modernisiert“, und die Arbeitsmärkte müssen von Regulierungen befreit werden.

Im weiteren finden sich Empfehlungen, auf die der EU-Gipfel in Barcelona 2002 schon gedrängt hatte. Die Löhne müssten nach Produktivität und Qualifikation stärker differenziert (d. h. vor allem, im unteren Bereich noch mehr abgesenkt) werden. Weiterhin sollen „die Kosten in Zusammenhang mit der Formulierung und Beendigung von Arbeitsverträgen“ überprüft werden. Im Klartext: Es werden eine Flexibilisierung des Arbeitsvertragsrechts und z.B. die Lockerung des Kündigungsschutzes gefordert.

Anspruchsberechtigung, Leistungsdauer, Lohnersatzquote und –ergänzungsleistungen etc. in der Arbeitslosenversicherung sollen überprüft und an verschärfte Auflagen gebunden werden. Diesbezüglich liefern auch die beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003 die gleiche deutliche Botschaft an die Mitgliedstaaten: „Sie werden insbesondere - bei Aufrechterhaltung eines angemessenen Sozialschutzniveaus - die Lohnersatzquoten und die Dauer des Leistungsbezugs überprüfen, sie werden unter Berücksichtigung der individuellen Situation eine effektive Leistungsverwaltung sicherstellen, insbesondere bezüglich der Koppelung mit einer effektiven Arbeitssuche, einschließlich des Zugangs zu Aktivierungsmaßnahmen zur Verbesserung der individuellen Vermittelbarkeit; sie werden gegebenenfalls die Gewährung von Lohnergänzungsleistungen in Betracht ziehen und sich um die Beseitigung von Nichterwerbstillfällen bemühen. Die Maßnahmen werden insbesondere darauf abzielen, dass bis 2010 die hohen effektiven Grenzsteuersätze und gegebenenfalls die Steuer- und Abgabenbelastung des Arbeitsentgelts von Niedriglohnbezieher*innen unter Beachtung der nationalen Gegebenheiten deutlich verringert werden.“

So wird denn auch die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im wesentlichen unter dem Blickwinkel gesehen, dass flexibilisierte Arbeitsmärkte und mehr Angebote von Minijobs und Niedriglohnbeschäftigung den besten Schutz gegen ihre Ausbreitung böten: „Wichtig sind insbesondere Maßnahmen, die die Funktionsweise der Arbeitsmärkte verbessern und so konzipiert sind, dass die Löhne Produktivitätsunterschiede in den verschiedenen Fertigkeiten und örtliche Arbeitsmarktgegebenheiten widerspiegeln (BEPG 2003).“

Auch die Reformen der Renten- und Gesundheitssysteme werden angesprochen: „Das Erfordernis, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen, ist von den Europäischen Räten in Lissabon, Stockholm und Barcelona unterstrichen worden. Um die wirtschaftlichen und budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung zu bewältigen, beschloss der Europäische Rat in Stockholm die Verfolgung einer dreigliedrigen Strategie. Der Schwerpunkt dieser Strategie soll auf der Steigerung der Erwerbstätigenquote (siehe Abschnitt 2.2. i), der Verringerung der Staatsverschuldung, sowie auf der Reform der Renten- und Gesundheitssysteme liegen (BEPG 2003).“ Als zentrale Orientierung für die Rentensysteme wird die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die Herstellung finanzieller Tragfähigkeit und der Ausbau „zusätzlicher Altersversorgungssysteme“ ausgegeben.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien (und künftige Aussagen zum Sozialschutz) müssen die Vorgaben der wirtschaftspolitischen Leitlinien befolgen. Letztere beinhalten aber schon ein Ensemble beschäftigungs- und sozialpolitischer Aussagen, welches durch andere Politikstrategien und Akzentsetzungen kaum mehr „gemildert“ oder gar korrigiert werden kann. Die Straffung und Synchronisierung der Lissabon-Strategie erreicht es so tatsächlich, Kohärenz zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu erzeugen: Der Sozialstaat wird abgewickelt.

5.5. Ein neues europäisches Sozialmodell?

Der Sozialschutz ist von der EU schon immer auch als „produktiver Faktor“ begriffen worden. Die Verhütung von Unfällen durch Maßnahmen zur Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, ein leistungsfähiges Gesundheitssystem, staatliche Bildungspolitik und aktive Arbeitsmarktpolitik (Umschulung, Ausbildung, Weiterbildung) haben auch die Produktivität der Unternehmen gestärkt.

Während dies im keynesianischen Wohlfahrtsstaat aber teilweise auch mit einer sozialen Qualität von Lohnarbeit verbunden war, soll die Sozialpolitik jetzt viel unmittelbarer zu einem Faktor für eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit werden: „Allmählich werden auf nationalstaatlicher wie europäischer Ebene die Konturen eines Neuen Europäischen Sozialmodells sichtbar, das sich geradlinig in die wettbewerbspolitische Formierung des Wirtschaftsraums Europa im Sinne der Lissabonner Strategie einpasst. In diesem Modell gibt es auch weiterhin Sozialpolitik, aber eine, die zur Sicherung der sozialen Bürgerrechte und zum Schutz gegenüber den Zumutungen der kapitalistischen Marktwirtschaft nicht mehr viel beitragen dürfte. In diesem Neuen Europäischen Sozialmodell wird die Sozialpolitik allmählich zu einer Variante von Wettbewerbspolitik. Die sozialpolitischen Programme der EU zielen vor allem auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen der Unternehmen, etwa über die Anhebung der Qualifikation und des Gesundheitszustandes der Beschäftigten oder die schnellere Vermittlung von Arbeitslosen. Es geht vor allem um Beiträge zur betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung. (Urban 2003)“

Das „Neue Europäische Sozialmodell“ existiert vorwiegend noch als europäisches Leitbild - als eine Blaupause, die nationalstaatlich entsprechend unterschiedlicher historischer Traditionen und gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse umgesetzt wird. Der bereits deutlich angeschlagene keynesianische Wohlfahrtsstaat wird auf der Grundlage der von der neoliberalen Revolution eingeleiteten Entwicklungen abgewickelt. Obwohl die Leitideen der „Modernisierung des Sozialstaats“ europaweit die selben sind, dürfte die Umsetzung nicht nur Konvergenz, sondern auch weitere Differenzierung der nationalen „Sozialstaaten“ mit sich bringen. Seine nationalstaatliche „Umsetzung“ ist meist noch „pfadabhängig“ an die nationale Wohlfahrtsstaatstradition angekoppelt, wie sie sich historisch entwickelt hat. Neue „Systemlogiken“ (Kapitaldeckungsprinzip bei der Rente, Liberalisierung und Wettbewerb im Gesundheitswesen und der Langzeitpflege, private Arbeitsvermittlung usw.) werden mit den zurechtgestutzten Überresten der alten Strukturen verflochten.

Einerseits setzt sich so mehr und mehr ein durchlöcherter Sozialschutz durch, wie wir ihn vom *liberalen Wohlfahrtsstaat* bereits kennen. Doch die „Modernisierung des Sozialstaats“ geht deutlich über das bekannte liberale Modell hinaus. Denn wo Beveridge die soziale Mindestsicherung noch als Rechtsanspruch der Einzelnen zur Sicherung einer würdigen Existenz ansah, so regiert jetzt immer mehr der mit moralisierenden Imperativen von Pflicht und Bestrafung aufgeladene Geist des Arbeitshauses. Die Teilprivatisierung und Individualisierung des Rentensystems (kapitalgedeckte Säulen) macht das vormalige „Solidarsystem“ zu einem Vehikel der Spekulation und einem Spielball der Finanzmärkte. Das Gesundheitssystem wird zunehmend von Wettbewerbsimperativen gesteuert.

Während der Sozialstaat (und erst recht der erweiterte keynesianische Wohlfahrtsstaat) einst dem Kapitalismus Zügel anlegte, um ihn vor sich selbst zu schützen, läuft der Film jetzt rückwärts ab: völlige Entfesselung der Marktkräfte, unterstützt durch staatliche Sozialpolitik. Das verunsicherte europäische Publikum wird wohl noch eine Weile brauchen, bis es begriffen hat, welche historische Aufführung ihm hier im Namen des Neuen Europa geboten wird.

Literatur

- Adamy, Wilhelm (1995): Der europäische Sozialstaat, in: Schmitthenner, Horst (Hg.): Der schlanke Staat, Hamburg, S. 218 ff.
- Beckmann, Martin/Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (Hg) (2003): Eurokapitalismus und globale politische Ökonomie, Hamburg
- BEPG (2003): Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (2003 – 2006)
- Bieling, Hans-Jürgen, Hg. (1995): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. 9 Länder im Vergleich, FEG-Studie Nr. 7, Marburg
- Christen, Christian/Michel, Tobias/Rätz, Werner (2003): Sozialstaat, Attac Basistexte 6, Hamburg
- Deppe, Frank/Weiner, Klaus-Peter (1991): Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg
- Economic Policy Committee, 2000: Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing populations on public pension systems, November
- Economic Policy Committee, 2002: Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure, July
- EGB (1995): Die Aufwertung des europäischen Sozialmodells, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8, S. 101ff.
- EMPL (2003): Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2003 – 2006), 22. Juli
- Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton
- Europäische Kommission (1993): Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung
- Europäische Kommission (1994): Weißbuch zur Sozialpolitik, S. 9
- Europäische Kommission (1997): Mitteilung zur Modernisierung des Sozialschutzes
- Europäische Kommission (1999): Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes
- European Commission (1999a): Long term economic and budgetary implications of ageing populations, European Economy, No. 69
- European Commission (2000): Proposal for a directive on the activities of institutions for occupational retirement provision, October
- Europäische Kommission (2002): Mitteilung zur Straffung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung im Rahmen der Lissabonner Strategie
- Europäische Kommission (2003): Mitteilung "Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz"
- Europäische Kommission (2003)/BEPG 2003: Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (im Zeitraum 2003-2005); COM (2003) 170(01)
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerung des ER von Nizza, Dezember
- Europäischer Rat (2003a): Joint Report on adequate and sustainable pensions
- Europäischer Rat (2003b): Joint report by the Commission and the Council on supporting national strategies on the future of health care and care for the elderly
- Guibentif, P./Bouget, D. (1997): Les politiques du revenu minimum dans l'Union Européenne, Lisbon
- Hertensteiner Programm der Europa-Union Deutschland (<http://www.europa-web.de/europa/02wwswww/205herte/hertenst.htm>)

Hitchens, Christopher(1999): No one left to lie to. The triangulations of William Jefferson Clinton, London-New York

Keynes, John Maynard (1943): Das Langzeitproblem der Vollbeschäftigung, in: Reuter, Norbert (1998): Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität, Marburg, S. 139 ff.

Killdal, Nanna (2000): Workfare tendencies in scandinavian welfare policies, Manuskript

Leibfried, Stefan/Pierson, Paul (Ed.) (1995): European Social Policy - Between Fragmentation and Integration, Washington D.C.

Manifest von Ventotene (<http://www.federaleurope.org/de/archives/ventotene.html>)

Mühlbach, Paul (1950): Soziales Europa; in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5/1950

Piven, Frances Fox (1998): Welfare and Work, in: Social Justice 1/98

Platt, Tony (2004): Wieder eine Sache von Zucht und Mildtätigkeit. Geschichte und Gegenwart der Wohlfahrt in den USA, in: Sozialismus1-2004

Rheinlaender, Martin (1999): Auf dem dritten Weg ins 21. Jahrhundert?, Manuskript.

Urban, Hans-Jürgen (2003): Die neue Sozialpolitik. Zum Zusammenhang von europäischer Integration und nationalstaatlichem Sozialabbau, in: Z Nr. 55, September

Von Oertzen, Peter (1984): Für einen neuen Reformismus, Hamburg

Ausblick

Die Zukunft des Sozialstaats in Europa – 8 Thesen

Der keynesianische Wohlfahrtsstaat ist seit Ende der 1970er Jahre unter Dauerbeschuss. Bis in die 1990er Jahre hinein war das vorherrschende Muster, das soziale Netz „systemimmanent“ zu beschneiden: Kürzungen bei Arbeitslosenunterstützung, Renten und im Bildungs- und Gesundheitswesen usw.. Seit Mitte der 1990er Jahre wird die Politik der Einschnitte kombiniert mit einem „Systemumbau“: Teilprivatisierung der Rentensysteme, Vorrang der individuellen Eigenvorsorge, Umbau der Arbeitsmarktpolitik im Sinne der Workfare-Philosophie, Schaffung wettbewerblich organisierter Bildungs-, Weiterbildungs- und Gesundheitsmärkte. Es scheint, als ob der keynesianische Wohlfahrtsstaat damit über kurz oder lang verschwinden wird und einem „wettbewerbsorientierten Marktstaat“ (Bobbit 2002) Platz macht.

Die politische Linke in Europa schwankt vornehmlich zwischen der Option einer „Anpassung des Sozialstaats an die Verhältnisse der Globalisierung“ und der „Verteidigung des Erreichten“. Es sind eher Minderheiten, welche den Sozialstaat auf eine neue Grundlage stellen wollen – in Deutschland lauten die einschlägigen Stichworte „Wertschöpfungsabgabe“, „Bürger- und Erwerbstätigenversicherung“, „soziale Grundsicherung“ usw.¹ Breite, defensive Massenproteste von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen in Europa bis hin zu Generalstreiks (Griechenland 2001, Italien 1994/95, 2002/2003, Spanien und Portugal 2002, Österreich und Frankreich 2003, Deutschland 2003) haben den fortgesetzten Sozialabbau und die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Güter in den Mitgliedstaaten der EU bisweilen verzögern, aber nicht stoppen können. Von Verteidigung und Protest zur Alternative ist es offenbar ein langes und mühseliges Unterfangen. Dennoch kommen wir nicht umhin, uns die Frage zu stellen: Was muss verändert werden, um den Sozialstaat zu erhalten und zu erneuern?

1.

Der „sozialstaatliche Klassenkompromiss“ hat die grundlegend asymmetrische Machtverteilung zwischen Kapital und Arbeit nur modifiziert, aber nicht strukturell aufgelöst. Er funktionierte nur unter den Schönwetterbedingungen des langen Nachkriegsaufschwungs bis Anfang der 1970er Jahre – solange eben hohe Wachstumsraten die Grundlage dafür lieferten, die Wachstumszuwächse zu verteilen. So lautet etwas verkürzt der Kern der These von der *Sozialstaatsillusion*. Demnach ist eine grundlegende Systemtransformation zu einer sozialistischen Gesellschaft der

¹ Zum Konzept der Finanzierung der Sozialversicherungen durch eine Wertschöpfungsabgabe in Deutschland vgl. Christen/Kahrs/Weise 2000. Die Konzepte der deutschen grünen und alternativen Linken aus den 1980er und 1990er Jahren zur "Bürger- und Erwerbstätigenversicherung" und zur "sozialen Grundsicherung" haben durch die Agenda 2010 und die Rürup-Kommission inzwischen eine radikale Umdeutung erfahren. Vgl. hierzu kritisch Bartelheimer 2003 und Kreutz 2003.

einzig langfristig erfolgversprechende Ausweg, um diese Machtasymmetrie und die mit ihr verbundenen schädlichen sozialen Folgen zu überwinden. Eine bloße Konzentration auf "gerechte Entlohnung" und eine Veränderung der Sekundärverteilung durch sozialstaatliche Instrumente verspricht keine dauerhaft stabile Lösung im Interesse der von Erwerbsarbeit abhängigen großen Mehrheit der Bevölkerung.

Diese Position kann sich auf Karl Marx berufen: "Sind die sachlichen Produktionsbedingungen genossenschaftliches Eigentum der Arbeiter selbst, so ergibt sich ebenso eine von der heutigen verschiedene Verteilung der Konsumtionsmittel. Der Vulgärsozialismus (und von ihm wieder ein Teil der Demokratie) hat es von den bürgerlichen Ökonomen übernommen, die Distribution als von der Produktionsweise unabhängig zu betrachten und zu behandeln, daher den Sozialismus hauptsächlich als um die Distribution sich drehend darzustellen. (Marx: Kritik des Gothaer Programms)".¹

Wenn wir uns mit Marx die Frage nach einer "sozialistischen Produktionsweise" stellen, die unter anderem auf einer demokratischen Vergesellschaftung der Produktionsmittel beruht und das Moment vom "anders produzieren, anders leben" beinhaltet - was konkret hätten wir uns dann vorzustellen? Marx und Engels haben bekanntlich vor dieser Frage gekniffen - es widersprach ihrer Vorstellung vom "wissenschaftlichen Sozialismus", darauf auch nur eine vorläufige Antwort zu geben. Sie kritisierten vielmehr die "Sektierer" und "Utopisten", welche sich eine andere Gesellschaft konkret ausmalten, als unwissenschaftliche Träumer und wirklichkeitsfremde Modellbastler. Vom "realen Sozialismus" sowjetischer Prägung ist nur ein Trümmerfeld geblieben. Ökonomisch war er nicht überlebensfähig, und gesellschaftspolitisch im großen und ganzen auch nicht sonderlich emanzipatorisch. Dass aus einer bestimmten Form der Überwindung kapitalistischer Eigentumsverhältnisse (Staatseigentum an den Produktionsmitteln) gleich eine befreite Gesellschaft entstünde, hat sich als zu einfache Annahme herausgestellt. Ansonsten gibt es gegenwärtig keine entwickelte Debatte über alternative Visionen einer sozialistischen Gesellschaft, nicht einmal über die alt-sozialdemokratische Forderung nach "Wirtschaftsdemokratie". Was folgt also praktisch aus dem Ruf nach einer "sozialistischen Alternative", der aus der These von der "Sozialstaatsillusion" entspringt?

Für's erste nicht einmal eine einigermaßen verankerte "Theoriebaustelle". Die globalisierungskritische Bewegung beginnt gerade erst, über Konzepte wie globale öffentliche Güter, neue Eigentumsformen in der "Wissensgesellschaft" (freie Software, Copyleft), über Beteiligungshaushalte und die Stärkung kommunaler Demokratie ("Reclaiming the State") nachzudenken. Dies tut sie meist in einem Rahmen, der durchaus auf "Reform" im Sinne eines keynesianischen Denkens orientiert ist. Kleine Zirkel intellektueller Linker beackern auf einem hohen Abstraktionsniveau Fragen von "Marktsozialismus" oder "partizipatorischer Planung" (Roemer 1994 u. 1996; Elson 1990, Creydt 2001, Bischoff/Menard 1990, Krätke 2002, Albert 2003). Daraus läßt sich

¹ Marx lehnte es im übrigen ab, überhaupt von einer "sozialen Frage" zu sprechen, welche dem späteren Diskurs um den Sozialstaat zugrunde liegt: "An die Stelle des existierenden Klassenkampfes tritt eine Zeitungsschreiberphrase - die 'soziale Frage', deren 'Lösung' man 'anbahnt'. Statt aus dem revolutionären Umwandlungsprozesse der Gesellschaft 'entsteht' die 'sozialistische Organisation der Gesamtarbeit' aus der 'Staatshilfe', die der Staat Produktivgenossenschaften gibt, die ER, nicht der Arbeiter, 'ins Leben ruft'. Es ist dies würdig der Einbildung Lassalles, daß man mit Staatsanlehn ebensogut eine neue Gesellschaft bauen kann wie eine neue Eisenbahn!" (Marx: Kritik des Gothaer Programms)

so einiges lernen, doch die Debatte steckt bestenfalls erst in den Anfängen. Sie ist noch weit davon entfernt, in der Breite konkretere Projekte für politische und wirtschaftliche Strategien anzubieten - sei es im Sinne eines "Marktsozialismus" oder einer "partizipatorischen Ökonomie" (PARECON). Diese Ansätze weiterzuentwickeln und "alltagstauglich" zu machen, ist eine Aufgabe, die wohl viel Zeit und vor allem öffentliche, politische Resonanz erfordern wird. Sie gehört in jedem Fall zu einer ernsthaften Auseinandersetzung um die Zukunft des Sozialstaats und auch um Vorstellungen von einer "sozialistischen Wohlfahrtsstaatlichkeit".¹

Vergessen wir darüber aber eines nicht: der Sozialstaat ist selbst jetzt nicht "bloße Illusion". Sogar in Großbritannien bewegt er nach den harten Einschnitten der neoliberalen Revolution unter Margaret Thatcher immer noch etwa 27 Prozent des nationalen Bruttoinlandsprodukts - etwa so viel wie im EU-Durchschnitt. Man konnte ihm nicht so schnell den Garaus machen, wie viele rechte Ideologen es sich wünschten. Einen einmal eingeschlagenen Pfad gesellschaftlicher Entwicklung kann man offenbar nicht so leicht einfach wieder ausradieren. Ohne die zweifellos schon stark demontierten Instrumentarien des keynesianischen Wohlfahrtsstaats sähe die gesellschaftliche Wirklichkeit und die Krise in Europa weitaus brutaler aus, als sie es jetzt schon ist. Obwohl also "nur" die Sekundärverteilung durch ihn betroffen ist, ist er eine verteidigungswürdige Errungenschaft und ein Ausgangspunkt für mehr.

2.

Bereits 1952 formulierte der Sozialstaatstheoretiker Gerhard Mackenroth eine fundamentale Erkenntnis: "Nun gilt der einfache und klare Satz, dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der *laufenden Periode* gedeckt werden muss." Ob Sozialfürsorge, Sozialversicherung, universelle soziale Grundsicherung, Kapitaldeckungs- oder Umlageverfahren - der Satz gilt für alles in gleichem Maße. "Es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein „Sparen“ im privatwirtschaftlichen Sinne – es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand. (...) Die volkswirtschaftliche Problematik läßt sich nicht dadurch lösen oder beiseite schieben, daß man nach den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmanns private Risiken versichert. Volkswirtschaftlich gibt es nämlich keine Ansammlung eines Konsumfonds, der bei Bedarf konsumiert werden kann und dann gewissermaßen zum Volkseinkommen einer späteren Periode eine willkommene Zugabe wäre. (Mackenroth 1952)"

Die Finanzmärkte sind keineswegs eine Wunderwaffe zur "Rettung der Sozialsysteme", wie uns viele Politiker und Ökonomen weismachen wollen. So ist eben auch das System der Kapitaldeckung darauf angewiesen, dass die Produktivität permanent steigt und etwa der Alterskonsum durch den Verzicht der Erwerbstätigen auf unmittelbaren Konsum (also Sparen) finanziert wird.

Die Einzelnen mögen Geld für morgen durch heutiges Sparen zurücklegen. Eine Volkswirtschaft als ganzes kann dies nicht. Sie kann den sozialen Konsum in der Zukunft nur durch reale physische und soziale Investition heute garantieren. Die

¹ Marx hat letztere Frage in der Kritik des Gothaer Programms angesprochen. Er verwies darauf, dass aus dem "Arbeitsertrag" eben auch "Fonds für die Arbeitsunfähigen", für "gemeinschaftliche Bedürfnisse" wie Schulen und Gesundheitseinrichtungen sowie für "Assekuranz gegen Miß- und Störfälle" zu bilden seien.

Rendite eines Pensionsfonds oder einer Lebensversicherung muß vor der späteren Auszahlung auch erst einmal in der laufenden Periode erwirtschaftet werden. Gelingt dies nicht, platzt auch die erwartete Wertsteigerung.

Auch die internationale Handelbarkeit von Wertpapieren (z.B. Pensionsfonds) löst dieses grundlegende Dilemma nicht. Denn einfließendes Kapital aus dem Ausland (Kauf von „deutschen“ oder „europäischen“ Wertpapieren) muss ebenfalls erst erwirtschaftet werden und ist Abzug vom dortigen Bruttoinlandsprodukt. Das gilt auch umgekehrt - man denke nur an die gloriose Idee, dass europäische Pensionsfonds in chinesische Wertpapiere investieren und die chinesischen Arbeiter dann "unsere Renten" erwirtschaften sollen. Wie man es auch dreht und wendet, eine ökonomische Binsenweisheit gilt immer: *There is no free lunch!*

Bevor einfach stur behauptet wird, "wir" könnten uns den Sozialstaat immer weniger leisten, stellt sich so betrachtet zunächst die doppelte Frage:

- Wie wird das laufende Volkseinkommen *erwirtschaftet* (die Kernfrage von Karl Marx) und
- wie wird es *verteilt* (die ebenso berechnete Kernfrage der alten sozialdemokratischen Arbeiterbewegung), so dass ein ausreichender Sozialaufwand in der laufenden Periode daraus bedient werden kann?

Sicherlich wächst die Wirtschaft in Europa nicht mehr so rapide wie in den 1950er und 1960er Jahren, aber sie wächst immerhin noch. Wenn unter diesen Bedingungen am Sozialaufwand "gespart" wird, gibt es notwendigerweise andere gesellschaftliche Gruppen, die ein größeres Stück vom Kuchen des Volkseinkommens erhalten.

3.

Viele betrachten die Auseinandersetzung um den Sozialstaat fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der "sozialen Gerechtigkeit". Diese ist sicher wichtig. Zunächst aber müssen wir festhalten: *It's the economy, stupid!* In Zeiten hoher Massenerwerbslosigkeit gilt es, zuerst die Auseinandersetzung mit der *politischen Ökonomie des Sozialstaatsabbaus* zu suchen.

Heiner Flassbeck hat eine für die Linke zunächst bittere Wahrheit ausgesprochen: "Die Auseinandersetzung um Gerechtigkeit, das soziale Netz und Solidarität in der Gesellschaft ist vollkommen sinnlos in Zeiten hoher und steigender Arbeitslosigkeit. In solchen Zeiten gilt jede Maßnahme, die 100 000 Arbeitsplätze schafft, als sozial; jeder Verzicht auf Lohn, auf soziale Absicherung oder auf Versicherungsschutz, der andere in Lohn und Brot bringt, als in höchstem Maße solidarisch (Flassbeck 2003)".

Es kommt ja nicht von ungefähr, dass in den letzten 25 Jahren auch große Teile der Gewerkschaften die allgemeine Propaganda glaubten, dass alle nun den "Gürtel enger schnallen" und sparen müssten - aus Sicht der Gewerkschaften nur halt "sozial gerecht", so dass die Unternehmer, die hohen Einkommen und Vermögen eben auch etwas gerupft werden. Der Hintergrund ist die verfestigte und anhaltend hohe Massenerwerbslosigkeit, der offenbar nicht beizukommen sei. Besser kann es für die Sozialstaatsabbauer kaum kommen: die allgemeine Logik der Austerität und angeblich notwendigen Flexibilisierung wird breit akzeptiert. Der Streit geht nicht mehr um die

Ökonomie, sondern wer im Namen der "Solidarität" welchen Beitrag zum allgemeinen "Sparen" zu leisten habe.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich jedoch folgende Frage: Wenn sowohl der Staat als auch die privaten Haushalte sich gleichermaßen mit Ausgaben zurückhalten, also "sparen", wie sollen dann die Unternehmen (ganz gleich, wem sie gehören) den Absatz ausweiten und wieder mehr investieren können? Versuchen nun einige Unternehmen, ihre Lage durch stetige "Kostensenkungen" (bei Löhnen und Lohnnebenkosten usw.) zu verbessern, so verschlechtern sie nur die Lage anderer Unternehmen und das Nachfragepotenzial der privaten Haushalte. In der jeweils nächsten Runde hat der Staat weniger Steuereinnahmen und höhere Ausgaben, weil es mehr Erwerbslose gibt. Aus der angestrebten Haushaltskonsolidierung und dem Schuldenabbau wurde wieder nichts - neue Löcher müssen gestopft werden. Dieser Zyklus ist als "Schuldenparadox" bekannt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht führt diese Politik sowohl sozial wie wirtschaftlich nur zu einer Spirale nach unten, bei der am Ende alle verlieren. Sie ist nicht nur sozial ungerecht, sondern gerade wirtschaftspolitisch verfehlt. Das laufende Volkseinkommen bleibt so weit unter den Möglichkeiten, die mit einer *anderen Wirtschafts- und Finanzpolitik* erzielt werden könnten.

4.

Keynes hat sehr klar auf diese Zusammenhänge von Ökonomie, Verteilung und Sozialstaat hingewiesen und Strategien entwickelt, wie sie mit dem Ziel eines dauerhaften "Wohlstands für alle" zu bearbeiten sind. In seiner Konzeption war der Sozial- und Wohlfahrtsstaat eingebettet in eine expansive makroökonomische Politik für Vollbeschäftigung, staatliche Investitionslenkung, die Kontrolle der Finanzmärkte, die Zurückdrängung der Spekulation und eine ausgewogenere Verteilung von Einkommen und Vermögen.

Dem wird heute entgegen gehalten, dass eine solche Politik nur unter Bedingungen geschlossener nationaler Volkswirtschaften überhaupt eine Chance habe, nicht aber unter Bedingungen der "Globalisierung". Eine Reihe industrieller Schwellenländer, die eine stärker keynesianisch-binnenwirtschaftsorientierte Strategie verfolgen (z.B. Thailand, Malaysia, China, Argentinien nach dem Crash) zeigen zumindest, dass sie damit bessere wirtschaftliche Ergebnisse erzielen als jene, die den neoliberalen Mantras der Strukturanpassung folgen.¹ Für EU-Europa ist aber ein anderes Argument viel entscheidender: "Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass weniger als 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EU in Nicht-EU-Länder exportiert wird ist es keine Übertreibung, die EU als eine geschlossene Wirtschaft zu charakterisieren (Kleinknecht/Wengel 1998:641)." Der (eher mittlere und kleine) europäische Nationalstaat mag für die Behebung der ökonomischen Probleme mittlerweile zu klein geworden sein, die EU als ganze ist es aber nicht.

Das heißt aber auch: Sozial-, Steuer- und Umweltstandards können auf europäischer Ebene reguliert und so im globalen Wettbewerb verteidigt werden. Koordinierte europäische Steuer- und Finanzpolitik zur soliden und verteilungsgerechten

¹ Mein Hinweis bezieht sich nur auf die quantitativen wirtschaftlichen Ergebnisse (Steigerung des BIP und des nationalen Volkseinkommens), um die es den Mainstream-Ökonomen in ihrer Argumentation ja hauptsächlich geht. Dass die soziale Lage, die Einkommensverteilung, die Umweltbelastung etc. in diesen Ländern alles andere als wünschenswert sind, steht auf einem anderen Blatt und ist auch nur durch andere gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und entsprechende politische Konzeptionen in diesen Ländern selbst zu beheben.

Finanzierung der sozialstaatlichen Aufgaben der Mitgliedstaaten, koordinierte Haushaltspolitik für gestärkte öffentliche Investitionen in soziale Infrastrukturen und ökologischen Strukturwandel, koordinierte Geld- und Haushaltspolitik zur Stärkung der europäischen Binnenwirtschaft und umweltgerechten Belegung der Binnennachfrage - all das kann sich lohnen und zu Vollbeschäftigung führen.¹ Der Sozialstaat in Europa kann so bewahrt und erneuert werden.

Ökologische Kreise kritisieren Keynes Strategie als wachstumsfixiert. Hohes Wirtschaftswachstum verschärft jedoch die Umweltprobleme wegen des damit verbundenen höheren Energie- und Rohstoffverbrauchs. Diese Kritik an Keynes ist nur teilweise berechtigt: „Die Keynesische Langfristanalyse (Keynes, 1943), die für die hoch entwickelten Volkswirtschaften nachlassendes Wachstum (Stagnation) prognostizierte, so dass Vollbeschäftigung nicht mehr auf dem traditionellen Weg hoher Wachstumsraten zu erreichen sein würde, mündete denn auch nicht in einer ausgetüftelten Neuauflage wachstumsstimulierender Politik, sondern Keynes empfahl vor mehr als einem halben Jahrhundert, mitten im Zweiten Weltkrieg (1943 !) für die für ihn damals bereits absehbare Stagnationsepoche schrittweise Arbeitszeitverkürzungen. Dieser Weg zurück zur Vollbeschäftigung wird durch die jüngere ökologische Problemdiskussion zusätzlich gestützt: Letztlich schadet jede Art von Wachstum der Umwelt, so dass es künftig darauf ankommen wird, die Beschäftigungs- und Sozialprobleme auch ohne (hohe) Wachstumsraten zu lösen (Zinn 2003).“

Zinn´s Vorschlag eines „qualitativen Keynesianismus“ hat zumindest als Übergangsprogramm in mittlerer Perspektive (20 – 30 Jahre) einige Plausibilität. Mit Marx und der Politischen Ökologie stellt er die Veränderung „des Stoffwechsels mit der Natur“ in den Mittelpunkt: ökologischer und sozialer Umbau für eine nachhaltige Entwicklung. An den Rändern von Gewerkschaften und Umweltbewegung ist bereits ein grundlegender Rahmen für eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie (ökologisch, ökonomisch, sozial-kulturell) entwickelt worden (HBS Projekt Arbeit und Ökologie 2000; Spangenberg 2003). Die einzelnen Instrumentenvorschläge sind sicher diskussionswürdig (vgl. Brie 2002), doch die grundlegend alternative Entwicklungslogik weist in die richtige Richtung.

Ökologische Innovation auf breiter Front führt zu einer Vielzahl neuer Produkte und Dienstleistungen: Solar-Wasserstoff-Wirtschaft, Brennstoffzellen, drastische Energie- und Ressourceneinsparung, ökologischer Landbau, pflanzenbasierte Chemie, Bionik, Ethnobotanik, Grüne Informationstechnik, Mobilitäts- und Energiedienstleistungen. Es wird einige Zeit dauern, bis auf diesem Weg neue Sättigungsgrenzen erreicht sind. Die ökologische ist eng mit der sozialen Innovation verzahnt: ökoeffiziente Dienstleistungen, Ausbau sozialer und kultureller Dienstleistungen, sozialer und wirtschaftsdemokratischer Bürgerrechte, Bildung und Qualifikation, ein neuer Arbeitszeitstandard und „Gute Arbeit“. Im Mittelpunkt steht nicht die Rückkehr zu hohen Wachstumsraten, sondern eine weitgehende Dematerialisierung der Ökonomie und die gezielte Verbesserung der Lebensbedingungen der Mehrheit der Bevölkerung.

Qualitativer Keynesianismus fördert so dauerhaft umweltgerechten Wohlstand für alle. Er ist voll anschlussfähig für weitergehende (öko)sozialistische Konzeptionen. Und er

¹ Konkretere Vorschläge hierzu habe ich vor einiger Zeit unterbreitet (vgl. Brie/Dräger 2001, Brie 2002). Vieles davon findet sich auch im Europawahlprogramm 2004 der PDS.

schafft ein ökonomisches Umfeld, in den ein solidarisch erneuerter Sozialstaat eingebettet werden kann.

5.

Die "demographische Herausforderung" - bis 2050 wird sich der Anteil von Menschen über 65 in Europa in der Regel verdoppelt haben, danach wird die Bevölkerungszahl deutlich schrumpfen - wird bekanntlich nur als Kostenproblem aufgefasst. Diesem wird mit Kürzungen bei Renten, im Gesundheitswesen und der Pflicht zu "mehr privater Eigenvorsorge" begegnet.

Das "Kostenproblem" einer alternden und schrumpfenden Bevölkerungsentwicklung ist aber vergleichsweise einfach zu lösen. Wenn die durchschnittliche Produktivitätsentwicklung der vergangenen hundert Jahre auch weiter aufrechterhalten werden kann, ist Europa in der Lage, auch mit einem schrumpfenden Erwerbstätigenpotenzial genügend Wohlstand zu produzieren, um eine adäquate materielle Lebenssicherung für Junge und Alte gleichermaßen zu gewährleisten. Ohne Zweifel muss dafür die (Steuer- oder Beitrags-)Basis zur Finanzierung der Alterssicherungssysteme verbreitert und die Einkommens- und Vermögensunterschiede stärker eingeebnet werden.

Die eigentlich wichtigen Fragen stellt sich der politische Mainstream aber nicht: Wie müssen die Arbeits- und Lebensbedingungen verändert werden, dass Menschen dauerhaft bis zum Erreichen des Rentenalters gesund und munter erwerbstätig sein können und es darüber hinaus auch bleiben? Welche sozialen, Bildungs- und anderen Infrastrukturen braucht eine Gesellschaft, in der der Anteil älterer und alter Menschen über einige Jahrzehnte beständig zunimmt? Und wie sind die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen zu gestalten, damit sie sich allseitig entwickeln können?

Statt immer mehr Stress und unternehmergerechter "Flexibilität" ist unter diesen künftigen Bedingungen eher Entschleunigung, Suffizienz, Verteilungsgerechtigkeit, Gesundheitsförderung und -prävention als Querschnittsaufgabe sowie mehr soziale Gleichheit und individuelle Freiheit gefragt - statt mehr Ungleichheit und Marktzwang. Die Lösung der Demografiefrage braucht damit mehr und einen besseren Sozialstaat, parallel zu den notwendigen Veränderungen im Arbeits- und Wirtschaftsleben.

6.

Angesichts der Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Traditionen in der EU kann die Debatte um eine zukunftsfähige Erneuerung des Sozialstaats in Europa nur auf der Ebene von Leitbildern und der Funktionen geführt werden, die die sozialen Sicherungssysteme dem gemäss erfüllen sollen.

Sozialistische Politik steht für ein Sozialstaatskonzept, das soziale Bürgerrechte durch universelle und unbedingte Leistungen im Rahmen einer öffentlichen Vollversorgung materiell garantiert. ¹ Gesundheit, Bildung, der Schutz vor sozialen Risiken usw. müssen als *öffentliche Güter* betrachtet werden, die den Marktzwängen und Markt Kräften entzogen werden. Daraus ergibt sich als Leitvision für die Erneuerung der

¹ Dem Anspruch nach gilt dies auch für das skandinavische sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsmodell, wiewohl die Sozialdemokratie in Schweden bereits dessen Umbau eingeleitet hat. Dennoch ist hervorzuheben, dass das skandinavische Modell im EU-Vergleich sowohl ökonomisch wie sozial immer noch bessere Ergebnisse erzielt als die anderen (vgl. Corsi/Orsini 2001).

sozialen Sicherungssysteme das Konzept einer Volks- oder Bürgerversicherung. Beitragspflichten (ob als Steuern oder Sozialabgaben) und Leistungsrechte knüpfen dabei am *Einwohnerstatus* an (Eichenhofer 2003), und nicht mehr ausschließlich an der Erwerbstätigkeit, wie etwa im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat.

Die Finanzierung der sozialstaatlichen Aufgaben ist durch alle Einwohnerinnen und Einwohner und die Unternehmen gemäß ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu tragen. Damit wird die Beitragsbasis sowohl verbreitert als auch das Prinzip der solidarischen Umverteilung gestärkt. Wie dieses allgemeine Leitbild konkret umzusetzen ist, dazu gibt es eine beachtliche Bandbreite von Vorschlägen. Im bundesdeutschen Kontext schlagen einige vor, die soziale Sicherung generell durch eine Wertschöpfungsabgabe zu finanzieren. Damit würde ein Teil der Wertschöpfung aus dem Konflikt um die Primärverteilung (Kapital und Arbeit) herausgenommen und ausschließlich für die Finanzierung der sozialstaatlichen Aufgaben reserviert. Andere sehen vor, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung durch eine Wertschöpfungsabgabe zu ersetzen. Wiederum andere wollen die Beitragsgrundlage der sozialen Sicherungssysteme sowohl personell (z.B. auf Selbständige, Beamte, Hausfrauen etc.) als auch in Bezug auf die Erfassung anderer Einkunftsarten (z.B. Vermietung, Zins- und Kapitaleinkünfte) ausweiten. Dabei wird häufig auf schon bestehende nationalstaatliche Modelle einer „Bürgerversicherung“ (z.B. Krankenversicherung in Österreich, Rentenversicherung in der Schweiz) Bezug genommen. Die Stärken und Schwächen als auch die zu erwartenden Konsequenzen der jeweiligen „Modelle“ sind vorwiegend an den nationalstaatlichen Kontext gebunden und in diesem Rahmen zu bewerten. Ihnen gemeinsam ist jedoch, dass sie eine grundlegend andere Richtung der sozialstaatlichen Erneuerung beinhalten, als die derzeit betriebenen „Sozialreformen“ in den Mitgliedstaaten und die aktuelle sozialpolitischen Leitvisionen auf EU-Ebene.

Sozialistische Politik will die umfassende Gleichstellung von Frauen und Männern erreichen. Dem stehen gesellschaftliche Normalitätsvorstellungen entgegen, die am patriarchalischen Leitbild des männlichen Familienernährers orientiert sind und die meisten Sozialstaaten in der EU immer noch prägen. Die Erneuerung des Sozialstaates muss die vielfältigen Benachteiligungen von Frauen überwinden und egalitäre Erwerbsmuster durchsetzen: gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit, gleiche Karrierechancen, kürzere Arbeitszeiten und Zugang zu geschützter Teilzeit für beide Geschlechter. Auf dieser Basis ist eine Individualisierung der Steuer- und Sozialsysteme in Angriff zu nehmen, d. h. die Abschaffung der sozial- und steuerpolitischen Begünstigungen der „Hausfrauenehe“ und Ehegemeinschaft. Ob Menschen mit oder ohne Trauschein zusammenleben, ist ihre Sache. Das Steuer- und Sozialsystem darf weder die eine oder die andere Lebensform privilegieren.

Damit muss auch die Familienpolitik vollständig von der Begünstigung der Ehegemeinschaft entrümpelt werden. Es gilt der einfache Satz: Familie ist da, wo Kinder sind. In dieser Hinsicht muss die Erneuerung des Sozialstaats vor allem dienstleistungsorientiert sein: ein flächendeckender Ausbau öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen, welcher die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht. Eine gezielte finanzielle Unterstützung von Haushalten mit Kindern („Familienlastenausgleich“) ist solidarisch von der gesamten Gesellschaft zu tragen, in Form von steuerfinanzierten Sockelbeträgen pro Kind.

Sozialistische Politik streitet für das Projekt einer sozialen Grundsicherung, welche Armut verhindert und eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand ermöglicht (Teilhabeberechtigung). Die Altersversorgung ist durch solidarische, umverteilende öffentliche Systeme zu sichern. Sie muss zwei Funktionen erfüllen: soziale Grundsicherung im Alter (als Basissicherung für alle) und Erhalt eines angemessenen Lebensstandards (Leistungsgerechtigkeit). Erziehungs-, Pflege-, Aus- und Weiterbildungszeiten sowie Phasen von Erwerbslosigkeit und Krankheit müssen angemessen angerechnet werden. Das Gesundheitssystem (inklusive der Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit) muss solidarisch finanziert (einkommensproportionale und damit umverteilende Beitragsbemessung) werden und qualitativ hochwertige Leistungen für alle unabhängig vom Einkommen bereitstellen. Ein „Bürgerversicherungssystem“ erlaubt dabei eine zielgenauere Präventionspolitik (und erschließt damit erhebliche Kostensenkungspotenziale) als ein marktwirtschaftlich zergliedertes Gesundheitswesen (Kickbusch 2000). Die Arbeitslosenunterstützung muss ein unbedingter sozialer Rechtsanspruch bleiben, die Freiheit der Berufswahl garantieren und erworbene Qualifikationen erhalten und erneuern.

Die Instandsetzung aller drei Säulen des Sozialschutzes (Altersversorgung, Gesundheit, Erwerbsarbeit) erfordert eine neue Politik der Vollbeschäftigung und gesellschaftlichen Umverteilung (vgl. These 4). Ohnedem kann eine egalitäre Erneuerung des Sozialstaats nicht gelingen.

7.

In der EU ist Sozialstaatlichkeit erst einmal nur auf der nationalstaatlichen Ebene ausgebildet, und dies höchst unterschiedlich. Unter dem Dogma der Stärkung ihrer "Wettbewerbsfähigkeit" ist eine harte Regimekonkurrenz der nationalen Sozialstaaten etabliert worden. Die Mitgliedstaaten sind stets versucht, durch den Abbau von Sozialleistungen Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Deshalb geht es auf europäischer Ebene als erstes darum, ein verstärktes Sozialdumpings in der erweiterten Europäischen Union zu unterbinden.

Dafür ist die Vereinbarung eines sozialen Stabilitätspakts nötig. Dieser baut auf der einfachen Tatsache auf, dass es einen sehr engen Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau eines Landes (gemessen als Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) und seiner Sozialleistungsquote (dem Anteil der gesamten Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt) gibt.

Im Rahmen eines sozialen Stabilitätspakts würden zunächst die Sozialleistungsquoten der 25 EU-Mitgliedstaaten erfasst und jeweils Länder mit ähnlicher Sozialleistungsquote in einer Gruppe ("Korridor") zusammengefasst. Eine Abweichung vom Ausgangswert nach unten hätte für die betroffenen Länder ein Konsultationsverfahren und gegebenenfalls Sanktionen zur Folge. Ein Abweichen nach oben wäre jederzeit möglich und würde ein Anheben des Korridors bewirken. Auf diese Weise würde die soziale an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt. Die schwächer entwickelten Volkswirtschaften in der EU würden durch diese Form der sozialpolitischen Regulierung nicht überfordert. Je mehr sie im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau aufschließen, umso mehr werden sich die Sozialleistungsquoten in der EU annähern. Den wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten wird dadurch der Weg

zum Sozialdumping (unterdurchschnittliche Sozialleistungsquoten im Vergleich zum Einkommensniveau) verschlossen.

Die EU kann und muss aber weitaus mehr tun, als nur Sozialdumping zu verhindern. Sie muss künftig verbindliche quantitative und qualitative sozialpolitische Vorgaben setzen: zum Beispiel zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes, zum Mindestniveau einer sozialen Grundsicherung, zu europäischen Mindestlohnstandards, zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung, von Wohnungslosigkeit und Analphabetismus. Die Mitgliedstaaten müssen im Rahmen dieses Verfahrens zu konkreten Maßnahmenprogrammen verpflichtet werden können, deren Umsetzung kontinuierlich ausgewertet und überwacht wird. Die EU kann diese Maßnahmenprogramme durch europäische Förderung ergänzen. Damit würde die europäische Sozialpolitik beginnen, eine eigenständige Wirkung zu entfalten, die über das bloße Sammeln von Informationen, die Vereinbarung von Indikatoren und den Vergleich „bester Praktiken“ hinausgeht.

Perspektivisch stellt sich auch im Bereich der Sozialpolitik die Frage nach der „Finalität der europäischen Integration“ – auf welches Ziel soll sie abschließend hinauslaufen? Muss nicht im Rahmen einer föderativen oder konföderalen Europäischen Union auch eine europäische Sozialunion geschaffen werden („Sozialstaat Europäische Union“), wie es die antifaschistischen Europabewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg gefordert hatten? Ist es sinnvoll, auf EU-Ebene einheitliche Normen für die Leistungsvoraussetzungen, die Leistungshöhe, spezifische Leistungszuschläge, Leistungsbegrenzungen sowie Anpassungsregeln festzulegen? ¹ Dies könnte z. B. für Kernbestandteile der sozialen Sicherung angestrebt werden: etwa für eine soziale Grundsicherung, für Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, die Arbeitslosenunterstützung, Familienleistungen und Gesundheitsleistungen. Damit würden sich die vielfältigen praktischen Probleme mit der bisherigen „Koordinierung der Sozialschutzsysteme“ im Bereich der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von Personen erledigen.

Der Schlüssel zu einer solchen Lösung liegt darin, relative Bezugsgrößen zu wählen: z.B. im Bereich einer europäischen sozialen Grundsicherung ein Leistungsniveau von 60 Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens des Mitgliedstaats, in dem eine Person sich niederlässt. Damit würde es keine Anreize für einen „Sozialtourismus“ geben – z.B. durch „Mitnahme“ etwa der relativ großzügigen sozialen Grundsicherung der Niederlande bei einer Niederlassung etwa in Regionen mit niedrigen Lebenshaltungskosten wie in Apulien oder der Estremadura, wenn beispielsweise die nationalstaatliche soziale Grundsicherung europaweit „transportabel“ gemacht würde. Die ökonomische Leistungsfähigkeit des jeweiligen Niederlassungs-Mitgliedstaats würde durch eine solche Wahl relativer Bezugsgrößen entsprechend berücksichtigt.

Diese Debatte klingt heutzutage sicher noch nach weit entfernter Zukunftsmusik. Doch wenn man etwa verhindern will, dass über den Weg einer derzeit diskutierten erhöhten „EU-weiten Patientenmobilität“ der Weg für einen EU-Binnenmarkt für Gesundheitsdienste frei geschlagen wird, welcher dann den nationalstaatlichen solidarischen Gesundheitssystemen zusätzlich die schon durch die

¹ Vergleiche die Diskussion unterschiedlicher Lösungsvorschläge etwa bei Leibfried 1992 und Busch 1998.

„Gesundheitsreformen“ schwer angeschlagene Basis schrittweise entziehen würde, dann muss man auch über europäische Lösungen nachdenken.

8.

Wer sind die sozialen und politischen Kräfte, die eine Dynamik in Richtung auf ein soziales Europa erzeugen könnten?

Unter heutigen Umständen handelt es sich immer noch um relative Minderheiten: die bisher überwiegend auf nationalstaatlichem Terrain agierenden Gewerkschaften, die sich dem Sozialabbau entgegenstellen, die im Europäischen Sozialforum (ESF) zusammenkommenden sozialen Bewegungen, Verbände und Initiativen, die europäischen Linksparteien sowie Minderheitsströmungen bei europäischen Grünen und Sozialdemokratie.

Das ESF leistet unbestreitbar einen wichtigen Beitrag, eine europäische demokratische politische Öffentlichkeit zu schaffen - neben der Bildung europäischer politischer Parteien und Stiftungen sowie bestehenden europäischen Verbänden und Netzwerken. Mit den europäischen Aktionstagen des EGB und der sozialen Bewegungen am 2. und 3. April 2004 ist möglicherweise ein Anfang gemacht, die bisherige Beschränkung des Widerstands gegen Sozialstaatsabbau auf die nationalstaatliche Ebene allmählich zu überwinden und zu einer Diskussion um eine gemeinsame europäische Perspektive und Handlungsfähigkeit zu kommen.

Dabei sollte niemand der Illusion aufsitzen, man könne auf europäischer Ebene das wieder wettmachen, was man an Kämpfen auf lokaler, regionaler oder nationalstaatlicher Ebene verloren hat. Der Kampf um ein soziales Europa muss vielmehr als Initiative in einem politischen Mehrebenensystem betrachtet werden. Dabei gilt: Der Sozialstaat, öffentliche Dienste und die öffentliche Daseinsvorsorge können auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene eventuell verteidigt und erneuert werden. Sofern es aber nicht gelingt, diese Politik durch eine europäische Dimension (sozialer Stabilitätspakt, Sozialunion) abzusichern, sind diese Bemühungen stets strukturell in der Defensive. Die EU-Wirtschaftspolitik, der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Deregulierungspolitik im EU-Binnenmarkt untergraben ständig aufs neue möglicherweise erreichte Fortschritte. Ohne die Perspektive einer Umkehr der Entwicklungslogik auch auf europäischer Ebene bleiben diese Kämpfe prekär und unvollständig.

Wenn es gelingt, eine europäische Dimension des Widerstands gegen den Sozialstaatsabbau zu entwickeln, kann dies umgekehrt positive Rückkopplungen für die gleichgerichteten Aktivitäten auf der nationalstaatlichen, regionalen und lokalen Ebene haben. Denn nichts ist ansteckender, als Gemeinsamkeiten mit einer Vielzahl von Gleichgesinnten zu entdecken und die eigenen Aktivitäten durch jene anderer verstärkt und unterstützt zu wissen. In der derzeitigen Phase wird es vor allem darum gehen, ob durch die gemeinsame europäische Diskussion und Aktivität ein Minimalkonsens zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren über Kernelemente der Erneuerung des Sozialstaats entstehen kann, der diskursive Ausstrahlung auf gesellschaftliche Mehrheiten entwickelt. Wenn der weit verbreitete Glaube, „es gibt keine Alternative“, erst einmal ernsthaft herausgefordert ist, dann kann auch die derzeitige Situation der Defensive allmählich überwunden werden.

Literatur

- Albert, Michael (2003): PARECON - Life after Capitalism, London
- Balakrishnan, Gopal (2003): Algorithms of War; in: New Left Review 23, September/October
- Bartelheimer, Peter (2003): An der richtigen Stelle Nein sagen. Von der bündnisgrünen Idee einer sozialen Grundsicherung bleibt in der Agenda 2010 nichts mehr übrig, in Frankfurter Rundschau vom 12.06.2003
- Bischoff, Joachim/ Menard, Michael (1990): Marktwirtschaft und Sozialismus. Hamburg
- Bobbit, Phillip (2002): The shield of Achilles. War, Peace and the Course of History, New York
- Brie, André/Dräger, Klaus (2000): New Europe – New Economy? Alternativen für ein soziales und ökologisches Europa, www.pds-europa.de
- Brie, André (2002): Eine alternative Agenda für Vollbeschäftigung; www.pds-europa.de
- Busch, Klaus (1998): Das Korridormodell: ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU- Sozialpolitik; in: Politik und Gesellschaft Online, International Politics and Society 2/1998
- Corsi, Marcella/Orsini, Kristian (2001): Poverty Rates in Europe, Manuskript
- Creydt, Meinhard (2001): Partizipatorische Planung und Sozialisierung des Marktes; in: Widerspruch 40
- Christen, Christian/Kahrs, Horst/Weise, Klaus (2000): Wertschöpfungsabgabe statt lohnbezogener Arbeitgeberanteile zu den gesetzlichen Sozialversicherungen, Berlin, (<http://archiv14.pds-im-bundestag.de/themen/arso/wertschoepfungsabgabe/wertschoepfungsstudie.pdf>)
- Eichenhofer, Eberhard (2003): Reform des Sozialstaats – von der Arbeitnehmersversicherung zur Einwohnerversicherung?; in: Recht der Arbeit 5, S. 264-269
- Elson, Diane (1990): Markt-Sozialismus oder Sozialisierung des Marktes. In: Prokla H. 78, Berlin.
- Flassbeck, Heiner (2003): Wie Deutschland wirtschaftlich ruiniert wurde. Ein Bericht aus dem Jahr 2010; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2003, 955-965
- Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) (2000): Arbeit und Ökologie, Berlin/Wuppertal
- Kleinknecht, Alfred/ter Wengel, Jan (1998): The myth of economic globalization; in: Cambridge Journal of Economics, Volume 22, No. 5, September
- Kickbusch, Ilona (2000): Das Soziale ist die beste Medizin. Vortrag Kongress Armut und Gesundheit, Berlin, Manuskript
- Krätke, Michael (2002): Demokratisierung der Wirtschaft – Sozialisierung der Märkte; in: Widerspruch 43, Zürich
- Kreutz, Daniel (2003): Bürgerversicherung - Chance oder Risiko?, Manuskript
- Liebfried, Stephan (1992): Europäische Integration zwischen Marktbürger und Marktfreiheit. Über die Chancen und Risiken eines Wohlfahrtsstaats; in: Frankfurter Rundschau vom 3.8.1992 (Teil 1) und 04.08.1992 (Teil 2)
- Mackenroth, Gerhard (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Albrecht, G. (Hg.): Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge, Bd. 4, Berlin, S. 39 – 59
- PDS Europawahlprogramm (2004): Alternativen sind machbar: Für ein soziales, demokratisches und friedliches Europa!, <http://www.pds-online.de/wahlen/dokumente/europawahlprogramm2004/index.htm>
- Roemer, John (1994): A Future for Socialism?, London
- Roemer, John (Hg.) (1996): Equal Shares, London

Spangenberg, Joachim (Hg.) (2003): Vision 2020. Arbeit, Umwelt, Gerechtigkeit – Strategien für ein zukunftsfähiges Deutschland, München

Zinn, Karl Georg (2003): Die Zukunft eines qualitativen Keynesianismus in Europa, Manuskript