

Solidarität in einer erweiterten Europäischen Union

Martin Brusis

Auf der Plenarsitzung des Europäischen Konvents vom 7. November 2002 hat Präsidiumsmitglied Klaus Hänsch den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Economic Governance“ präsentiert. Anders als in den meisten anderen Konventsarbeitsgruppen ist es dort nicht gelungen, konkrete Empfehlungen zu formulieren – zu groß war die Zahl der Konflikte. Besonders strittig war zwischen den Mitgliedern die Frage, wie die soziale Dimension des europäischen Einigungsprojektes auszugestalten ist. Dies ist umso unbefriedigender, als das europäische Gesellschaftsmodell gegenwärtig vor grundlegenden Herausforderungen steht: Die Erweiterung und die Währungsunion bewirken eine wachsende Einkommensdifferenzierung zwischen den und innerhalb der EU-Mitgliedstaaten sowie eine Einschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten für öffentliche Sozialausgaben. Die Migrationseffekte der Erweiterung sowie die Liberalisierung der Märkte für soziale und öffentliche Dienstleistungen können zu dualistischen sozialen Sicherungssystemen führen, die in einen gemeinsamen EU-Markt für private Versicherungs- und Sozialdienstleistungen sowie einen Restbestand von nicht liberalisierbaren Fürsorgeleistungen in nationalstaatlicher Souveränität aufgespalten sind.

Diese Herausforderungen eröffnen auch Chancen zur Weiterentwicklung des europäischen Gesellschaftsmodells auf EU-Ebene, die eine Vertragsreform nicht verschenken sollte. Bisher stellen die nationalen Sozialstaaten Institutionen dar, die in ihren jeweiligen nationalen ökonomischen wie gesellschaftlichen Kontext eingebettet und bei der Bewältigung von Arbeitslosigkeit, Einkommensungleichheit oder Kostenproblemen in unterschiedlichem Maße erfolgreich sind. Mit dieser gewachsenen, beständigen und legitimen Vielfalt wurde bisher begründet, dass Sozialpolitik im wesentlichen eine Angelegenheit der EU-Mitgliedstaaten bleiben und nicht vergemeinschaftet werden sollte. Die Währungsunion und die Erweiterung haben jedoch

In dem aktuellen C·A·P Working Paper „Kompetenzordnung und Finanzverfassung in Europa“ analysieren Thea Emmerling und Sabine von Ackere vor dem Hintergrund der Konventsdiskussion die Reform-erfordernisse auf dem Gebiet der EU-Aufgabenfinanzierung. Das Papier ist als download verfügbar unter:
http://www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/cap/eu_finanzverfassung.htm

zusammen mit den allgemeineren Prozessen der Globalisierung und der demographischen Alterung eine Angleichung der Problemkonstellationen bewirkt. Und sie haben einen Konsens über Ziele und Instrumente einer ökonomisch nützlichen Sozialpolitik über nationale Sozialstaatskulturen hinweg begünstigt.

Das neue Leitbild der ökonomisch nützlichen Sozialpolitik und die seit Lissabon entwickelte offene Methode der Koordinierung stellen zwar bedeutende Fortschritte auf dem Weg zur Verankerung von Solidarität in einer erweiterten Union dar, sie weisen allerdings zwei strukturelle Schwächen auf. Zum einen schützen sie überdurchschnittliche Sozialstandards einzelner Mitgliedstaaten in einer erweiterten EU nur unzureichend gegen eine Marktöffnung und einen Unterbietungswettbewerb innerhalb der Union. Zum anderen unterstützen sie eine erwünschte Konvergenz unter den heterogenen Ausgangsbedingungen einer erweiterten EU nur unzureichend. Beide Probleme sollte der Konvent weiter bearbeiten.

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

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

- Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, könnte man die für die Ausübung der in Art. 3 EGV festgelegten Gemeinschaftstätigkeiten geltende Querschnittsaufgabe der Beseitigung von Ungleichheiten (Art. 3(2) EGV) um die Aufgabe ergänzen, Erfordernisse des sozialen Schutzes zu berücksichtigen. Dieser Vorschlag zielt darauf, dem Europäischen Gerichtshof zu ermöglichen, die Binnenmarktregeln gegen sozialpolitische Prinzipien auf der Grundlage des EG-Vertrages abzuwägen. Denn die von den Mitgliedstaaten in Vertragsverletzungsverfahren häufig vorgebrachten sozialpolitischen Argumente können sich bislang nicht auf eine Vertragsgrundlage stützen.
- Darüber hinaus sollte es den Mitgliedstaaten überlassen werden, die öffentlichen Dienstleistungen zu definieren, die aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung (Daseinsvorsorge) nicht der EU-Beihilfenkontrolle unterliegen sollten. Die Rolle der Kommission ist auf eine Missbrauchsaufsicht zu beschränken. Dazu müssten in den Artikeln 16 und 86 EGV die gemeinwohlorientierten Aufgaben dieser Dienst-

leistungen genauer gegenüber rein wirtschaftlichen Aktivitäten abgegrenzt werden, um den Mitgliedstaaten klare Kriterien für eine Entscheidung zu bieten. Bisher liegt die Entscheidung über die Qualifizierung als (unzulässige) Beihilfe bei der Kommission bzw. beim Europäischen Gerichtshof.

Sozialstaaten mit einem höheren Schutzniveau sind aber auch durch einen Unterbietungswettbewerb innerhalb der EU gefährdet. Dies betrifft die Praxis einzelner Mitgliedstaaten, durch Steuersenkungen ökonomische Standortvorteile zu erzielen, die, wenn sie alle Mitgliedstaaten nachvollzögen, den Standorteffekt konterkarieren und eine EU-weite Erosion von Staatseinnahmen bewirken würde.

Hier ist vorgeschlagen worden, die offene Koordinierungsmethode mit Rahmenrichtlinien zu kombinieren, die entsprechend dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau unterschiedlich hohe Mindestvorgaben für unterschiedliche Gruppen von Mitgliedstaaten einführen. Dazu müsste Art. 137(2)b EGV, der in seiner jetzigen Fassung nur die Festlegung von Mindeststandards der Sozialpolitik ermöglicht, entsprechend geändert und in seinem Geltungsbereich auf die Systeme des sozialen Schutzes und die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ausgedehnt werden. Mitgliedstaaten mit einem höheren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt könnten dadurch ambitioniertere Entwicklungsziele und höhere Standards untereinander vereinbaren, aus denen keine Wettbewerbsnachteile in Form hoher Produktionskosten für ärmere Mitgliedstaaten erwachsen. Letztere müssten aber ebenfalls bestimmte, entsprechend niedrigere Standards einhalten und die höheren Standards einführen, sobald sie zu den reicheren Staaten ökonomisch aufgeschlossen haben.

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

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

Währungsunion, Osterweiterung, Globalisierung und demographische Alterung einerseits, transnationale Lernprozesse im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode andererseits wirken auf eine strukturelle Konvergenz der nationalen Sozialstaaten in Eu-

ropa hin. Zudem ist eine „Aufwärtskonvergenz“ der EU-Beitrittsländer auch im Bereich der Sozialpolitik notwendig im Interesse einer homogeneren und damit handlungsfähigeren Union. Um diese erwünschte Konvergenz zu fördern, bestehen folgende Optionen:

- Die Grundrechtecharta mit ihren sozialen Rechten sollte vollständig in den neuen Verfassungsvertrag aufgenommen werden. Dies würde den Solidaritätsrechten und -prinzipien der Charta rechtliche Bindungskraft geben und sie unter EU-Rechtsschutz stellen. Darüber hinaus sollten die im EG-Vertrag aufgeführten sozialpolitischen Kompetenzen eindeutig der Kompetenzkategorie der gemeinsamen Politiken zugeordnet, d.h. mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden.
- Zur Einschränkung eines ruinösen Steuerwettbewerbs sollte die EU Mindestsätze für Steuern auf Kapitaleinkünfte und Unternehmen festlegen. Entsprechende Untergrenzen ließen den Mitgliedstaaten noch immer große Gestaltungsspielräume bei den Einkommenssteuern, würden aber eine unbegrenzte Fortsetzung von Unterbietungsrunden verhindern. Aufgrund der Größe des EU-Binnenmarktes erscheint die Gefahr einer Kapitalflucht geringer als im Falle einzelner Mitgliedstaaten. Eine einheitliche, EU-weite Unternehmenssteuerregelung wäre auch aus Sicht von Unternehmen anzustreben, die in mehreren EU-Ländern tätig und bisher noch immer unterschiedlichen nationalen Steuerrechtsregelungen unterworfen sind. Eine Harmonisierung der Steuern auf mobile Einkommensquellen ist im Prinzip bereits auf der Grundlage des allgemeinen Binnenmarktartikels 94 EGV möglich, bedarf aber der Einstimmigkeit. Die Reform müsste hier darauf zielen, diese EU-Kompetenz explizit und präzise zu formulieren und sie dann ebenso wie die Harmonisierung indirekter Steuern (Art. 93 EGV) in die qualifizierte Mehrheitsentscheidung zu übertragen.

3. Wie lässt sich eine gewollte Konvergenz finanziell abstützen?

Bisher agierte die EU-Sozialpolitik weitgehend mit Hilfe von Regelungen, nicht durch den Einsatz finanzieller Ressourcen. Die großen EU-Ausgabenbereiche – Gemeinsame Agrarpolitik und Kohäsionspolitik – haben sich historisch entwickelt und wurden traditionell mit ihren marktstabilisierenden und allokativen Effizienzeffekten politisch begründet. Da aber eine ökonomisch nützliche Sozialpolitik ebenfalls mit Effizienzgründen legitimiert wird, lässt sich die Verwendung von EU-Mitteln für eine solche aktivierende Sozialpolitik nicht mehr von vornherein und kategorisch ausschließen:

- So hätten Mittel, die im Rahmen der Strukturfonds für die Entwicklung rückständiger Regionen in den zukünftigen neuen Mitgliedstaaten ausgegeben werden, möglicherweise einen stärkeren wachstumsfördernden Effekt, wenn sie auf berufliche Bildung oder Armutsprävention konzentriert würden. Sie könnten so die Humankapitalausstattung verbessern bzw. von Verarmung betroffene Gruppen reintegrieren. Die bisherige Ausrichtung sozialpolitischer Reformen in den Beitrittsländern zeigt, dass ein breit gestütztes politisches Interesse an der Einführung eines kontinental-europäischen Sozialstaatsmodells besteht. Eine solche Konvergenz sollte von der EU aktiver vertreten werden.
- Indem die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf die Beendigung der Marktpreisregulierung und auf produktionsunabhängige Direktzahlungen an die Landwirte zielt, verwandelt sie die GAP in eine primär redistributiv begründete Sozialpolitik für den ländlichen Raum. Wenn aber Umverteilungsziele im Vordergrund stehen, ist zu fragen, ob eine nicht auf die Landbevölkerung begrenzte EU-Sozialpolitik nicht gerechter wäre. Sie würde im Prinzip alle EU-Bürger einschließen und eher dem allgemeinen Gerechtigkeitskriterium entsprechen, wonach in größerem Maße zugunsten der ärmeren Unionsbürger umzuverteilen ist. Eine derartige Öffnung und Umwidmung des Agrarhaushalts hätte natürlich mit dem massiven Widerstand gutorganisierter Partikularinteressen und einzelner Mitgliedstaaten zu rechnen. Der Konvent sollte das Blockadepotential dieser Interessengegensätze verringern und die Bedingungen für eine offene, faire Diskussion über die Ziele und Formen redistributiver EU-Politiken herstellen. Dazu ist es notwendig, das Mitentscheidungsverfahren auf die GAP auszudehnen und dem Europäischen Parlament die volle Budgethoheit auch über die sogenannten obligatorischen Ausgaben zuzugestehen.
- Ein weitergehender Vorschlag zur Reform der EU-Ausgabenpolitiken zielt darauf, anstelle der existierenden Fonds und Programme einen Solidaritätsfonds einzurichten, über den die ärmeren von den reicheren EU-Mitgliedstaaten direkt Transferzahlungen erhielten. Ein ausschließlich horizontaler Finanzausgleich würde jedoch deutlich sichtbare Geber-Empfängerverhältnisse zwischen den EU-Mitgliedstaaten zementieren, die der Idee gleichberechtigter und -wertiger EU-Mitglieder widersprechen und anfällig gegenüber Attacken populistischer Politiker in den Geberstaaten wären. Zudem enthebt ein ausschließlich zwischen den Mitgliedstaaten organisierter Finanzausgleich die Kommission und das Europäische Parlament ihrer bisherigen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Um dies zu vermeiden, sollte eine Reform der Ausgabenpolitiken den heutigen Verwaltungsaufwand bei der Projektabwicklung verringern und sich auf die nationale anstelle der regionalen Ebene der Mitgliedstaaten beschränken. Letzteres würde bedeuten, die Bezugnahme auf „Regionen“ in Art. 158 EGV durch die mitgliedstaatliche Ebene zu ersetzen. Die

nationale Kofinanzierung wäre jedoch beizubehalten, und ein Finanzausgleichsfonds sollte auf europäischer Ebene entstehen, in der (Mit-)Verantwortung der europäischen Institutionen.

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

Das ausführliche Arbeitspapier zum Thema „Solidarität in einer erweiterten EU“ kann unter www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/cap/eu_solidaritaet.htm heruntergeladen werden.