

LUTZ BRANGSCH

EU – Sozial und solidarisch?

In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) wurde über lange Zeit die Entwicklung der Sozialpolitik durch einen sozialstaatlichen Kompromiss geprägt. Dieser Kompromiss schrieb eine Machtbalance zwischen Kapital und Arbeit mit den daraus abgeleiteten Institutionen und sozialen Rechten fest. Seit Jahren steht dieser Kompromiss in allen EU-Staaten mehr oder weniger stark unter Beschuss. In den letzten Jahren ist seine Ersetzung durch ein neues Gesellschaftsmodell in den einzelnen Ländern weitgehend Wirklichkeit geworden. Bei diesem Wandel hat die EU eine wichtige Rolle gespielt und soll sie nach dem Willen der derzeit Herrschenden weiter spielen.
Berlin, März 2004

Dabei kann man nicht von einer tatsächlich eigenständigen Sozialpolitik der EU und ihrer Vorgängerorganisationen sprechen. Sozialpolitische Aktivitäten werden vor allem durch die Formulierung von Richtlinien für die Politik der Mitgliedsländer realisiert. Dabei ist zu verzeichnen, dass die Wirkungen auf die Menschen in der EU trotzdem erheblich waren und erheblich an Gewicht gewinnen werden.

Ursprünglicher Bezugspunkt der sozialpolitischen Initiativen waren Fragen, die die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen, die Übertragbarkeit von Anwartschaften auf soziale Leistungen, Fragen des Arbeitsschutzes und des VerbraucherInnenschutzes, soziale Verpflichtungen der »Sozialpartner« u.ä. Bereiche betrafen. Wichtige sozialpolitische Wirkungen gingen auch von den regionalpolitisch wirkenden Programmen aus. Es ging hier vor allem darum, der Idee eines gemeinsamen Marktes, eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes eine sozialpolitische Grundlage zu geben. Es sollten Hindernisse für die Beweglichkeit der Arbeitskraft beseitigt bzw. vermieden werden und, wie beim Arbeitsschutz oder hinsichtlich der ArbeitnehmerInnenrechte, durch die Fixierung von bestimmten Standards der Konkurrenz zwischen den Unternehmen ein den

nationalen sozialstaatlichen Kompromissen entsprechender Rahmen gegeben werden. Wie auch in den nationalen Systemen ging es darum, im Wirtschaftsraum ein hohes Maß an gesellschaftlicher Stabilität zu sichern. Sozialpolitik wurde hierbei als eine die Gemeinschaftspolitik begleitende Sache betrachtet, nicht als tatsächliche Gemeinschaftsaufgabe. Sie war eher Resultante nationaler Politikansätze als Ausfluss übergreifender, gemeinschaftlicher Strategie. Die Ausgestaltung der Sozialpolitik in den Mitgliedsländern war so in der Tat immer auch ein Moment der Entwicklung nationaler Stand-ortqualitäten in der internationalen Konkurrenz. Im Jahr 1984 charakterisierte ein Wissenschaftler die Situation folgendermaßen: »So gesehen besteht tatsächlich ein sozialpolitisches Defizit der Gemeinschaft, die im Grunde bis heute nur Ansätze für ein sozialpolitisches Konzept entwickelt hat, um der Wirtschaftspolitik zu dienen.«¹ Diese Grundrichtung hat EU-Sozialpolitik, entgegen der geäußerten Hoffnung des Autors, behalten und weiter ausgeprägt. Auf der anderen Seite wurde durch AktivistInnen im sozialpolitischen Bereich die weitgehende Abstinenz der EU auf diesem Feld durchaus begrüßt, wurde doch befürchtet, dass ein tieferes Eingreifen der Gemeinschaften in nationale soziale Sicherungssysteme eher zu einem Absenken von Sicherungsniveaus und -qualitäten führen würde.

Neue Bedingungen und Ziele

Mit der neoliberalen Offensive in den achtziger und verstärkt in den neunziger Jahren haben sich die Bedingungen und entsprechend die Formen sozialpolitischer Intervention der EU deutlich gewandelt. Entsprechend

1 Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG / Bernhard Jansen in Lichtenberg, Hagen (Hrsg.); Sozialpolitik in der EG; Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Augsburg vom 18.-20. Oktober 1984; Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 23; Baden-Baden 1986, S. 15

der Vertiefung der wirtschaftlichen Integration und des Vormarsches neoliberaler Ideologie hat sich der Charakter der Gemeinschaftspolitik grundlegend geändert: Harmonisierung von Sozialpolitik bedeutet nicht mehr nur Sicherung der Passfähigkeit nationaler Systeme, sondern Herstellung einer weitgehenden konzeptionellen Einheit, verbunden mit Eingriffen in zahlreichen Einzelfragen. Auf dem Pariser Gipfel 1972 wurden erstmals sozialpolitische Themen mit größerem Gewicht behandelt, was im sozialpolitischen Aktionsprogramm von 1974 seinen Niederschlag fand, ohne dass daraus grundlegende Veränderungen der Gemeinschaftspolitik resultierten. Wichtige Etappen in der weiteren Entwicklung waren der Vertrag zur Schaffung der Europäischen Union (Maastrichter Vertrag) von 1991, der Amsterdamer Vertrag von 1997 sowie der Lissaboner EU-Gipfel und der Vertrag von Nizza (2000/2001). Innerhalb dieser zehn Jahre wurde die eingetretene Stagnation auf sozialpolitischem Gebiet überwunden und der Übergang zu einer tatsächlichen Koordinierung erreicht. Im Jahr 2000 wurde dann auch eine »Charta der Grundrechte der Europäischen Union« verabschiedet, die zunächst vor allem deklaratorischen Wert hat, die jedoch in den Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents aufgenommen wurde.

Anfang der neunziger Jahre lag dabei ein Schwerpunkt in einem Ausbau des Systems der Mindeststandards. Dies betraf Gebiete wie den Jugendarbeitsschutz, den Mutterschutz oder die Gestaltung von Arbeitsverträgen. Die Wirkungsbreite des Europäischen Sozialfonds (ESF) wurde um solche Bereiche wie die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die Anpassung der Qualifikation von Beschäftigten an wirtschaftliche Strukturveränderungen und vor allem die Unterstützung des Strukturwandels in traditionellen Industrieregionen erhöht. Des Weiteren traten Fragen des Schutzes vor Diskriminierung, in dieser Phase vor allem von Frauen, in den Vordergrund. Zwischen den »EU-Sozialpartnern« gab es z.B. Abkommen zum Elternurlaub und zur Teilzeitarbeit.

All dies erfolgte allerdings ohne Großbritannien. Großbritannien verweigerte 1991 jegliches Gemeinschaftshandeln in sozialpolitischen Fragen und gab diese Haltung erst 1997 im Zusammenhang mit dem Amsterdamer Vertrag auf. In den Abschnitten VIII »Beschäftigungspolitik« und XI »Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend« dieses Vertrages wurden in umfassender Weise bisher bestehende Regelungen zusammengefasst und zum Teil auch Erweiterungen vorgenommen.

Von besonderer Bedeutung für die Veränderungen des Charakters der sozialpolitischen Aktivitäten der EU sollten sich die Einführung der »Beschäftigungspolitischen Leitlinien« erweisen. Diese Leitlinien tragen

weitgehend empfehlenden Charakter und die Regierungen wurden verpflichtet, jährlich Nationale Aktionspläne (NAP) zur Umsetzung der Leitlinien aufzustellen. Mit den folgenden Beschlüssen in Lissabon und Nizza (2000/2001) wurde dieses Modell auf andere Bereiche der Sozialpolitik ausgeweitet – so z.B. auf die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung. Grundsätzlich besteht nun die Möglichkeit, vermittels der Leitlinien konkreten Einfluss auf nationale Sozialpolitik zu nehmen. Diese Möglichkeiten wurden auch dadurch erweitert, dass bereits in Amsterdam einige sozialpolitische Felder für Mehrheitsentscheidungen im Rat geöffnet wurden: dies betraf u.a. die bereits genannten »Beschäftigungspolitischen Leitlinien«, Fragen der Verbesserung der Arbeitsumwelt, der Arbeitsbedingungen sowie die Chancengleichheit von Frauen und Männern.

Diese neue Qualität von Sozialpolitik wurde in der »Sozialpolitischen Agenda«² Mitte 2000 fixiert und bestimmte in den vergangenen Jahren diesen Bereich. Sie soll vor allem über die »offene Kooperationsmethode« realisiert werden. Dies bedeutet, dass die nationale Hoheit über die Sozialpolitik erhalten bleibt, aber durch die bereits erwähnten Leitlinien sowie durch Vergleiche und Bewertungen der nationalen Systeme an bestimmten Indikatoren Anforderungen an die Politik formuliert werden. Die Länder können dann verpflichtet sein, in Nationalen Aktionsplänen bestimmte Richtungsveränderungen vorzunehmen, um Gemeinschaftsziele auf sozialem Gebiet zu erreichen. Mit den Maastricht-Kriterien zur Haushaltspolitik sowie mit der privatisierungsorientierten Politik auf dem Gebiet der öffentlichen Daseinsvorsorge wurden zudem weitere, formal gesehen außerhalb der EU-Sozialpolitik liegende Instrumente geschaffen, die eine bestimmte Qualität von Sozialpolitik nach sich ziehen.

Inhaltlich wird Sozialpolitik dabei als »produktiver Faktor« verstanden, also primär als ein Element zur Sicherung der Produktivität der Wirtschaft und eines flexiblen Arbeitsmarktes, als Faktor im Konkurrenzkampf vor allem mit den USA. Hinter den allgemeinen Zielbeschreibungen steht immer ein deutlich an den Bedürfnissen der Unternehmen orientiertes Gesellschaftsbild. Aus der deutschen Diskussion bekannte Parolen, wie »Arbeit muss sich wieder lohnen« finden durchaus ihre Entsprechung in Äußerungen der EU-Organe, wenn auch meist nicht in der der nationalen Politik eigenen Offenheit und Brutalität. So drängte Anfang Januar 2004 die EU-Kommission die Mitgliedsstaaten zu Reformen der »Sozialschutzsysteme«, die diese

2 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Sozialpolitische Agenda – Brüssel, den 28.6.2000 KOMM(2000) 379 (endgültig).

»beschäftigungsfreundlicher« machen sollten.³ Was das bedeutet, bleibt allerdings unklar – die angedeuteten Handlungsrichtungen reichen von der Verbesserung der Kinderbetreuung bis zu Anreizen aus dem System selbst – sprich also die Absenkung etwa der Sozialhilfe, um einen Arbeitszwang zu erzeugen. Initiativen auf dem Gebiet der Alterssicherung und der Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere werden ebenfalls nur aus dem Gesichtspunkt der Verwertungsfähigkeit der Arbeitskraft Älterer, nicht unter dem eines selbstbestimmten und würdevollen Lebens im Alter bearbeitet.

Betrachtet man diese verschiedenen Seiten, so zeigt sich, dass hinter den oft schönen Worten das Modell eines Sozialsystems steht, das nur insoweit Schutz bietet, als es aus der Sicht der Arbeitsmärkte (genauer der Unternehmerseite auf diesem Markt) produktiv erscheint und insoweit ein Mindestmaß politischer Stabilität gewährleistet bleibt. Die Ansätze zu einer Ausweitung des Schutzes vor Diskriminierungen wegen Geschlecht, sexueller Orientierung, Alter, Behinderung, ethnischer Zugehörigkeit etc. wie auch die Aufnahme sozialer Grundrechte in den Entwurf der EU-Verfassung sind vor diesem Hintergrund zu begrüßen, werden aber durch die Gesamtkonstruktion der neuen EU-Sozialpolitik konterkariert.

Wo liegen Möglichkeiten für Alternativen?

Diese außerordentliche Dynamik in der Veränderung der sozialpolitischen Rolle der EU ist in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden. Zwar werden die »Sozialpartner« in die Konsultationsprozesse formell und informell einbezogen, einen wirklich demokratischen Diskurs über Inhalt, Wege und Richtung einer EU-Sozialpolitik hat es nie gegeben. Insofern muss ein wesentlicher Eckwert für Alternativen zum derzeitigen sozialpolitischen Kurs der EU die Herstellung von Transparenz und die Demokratisierung der auf diesem Gebiet laufenden Prozesse sein. Die bisher diskutierten beschäftigungs- wie auch sozialpolitischen Leitlinien, Indikatoren etc. nehmen keinesfalls die existierenden Erfahrungen und Anregungen von selbstbestimmten Formen sozialer Initiativen auf, wie sie auf dem Gebiet der Gesundheitsversorgung etwa von PatientInneninitiativen und Selbsthilfegruppen entwickelt oder wie sie im Bereich der Armutsprävention von Wohlfahrtsverbänden oder Arbeitslosenbewegungen vertreten wer-

den. Damit bleiben viele an sich begrüßenswerte Zielsetzungen auf der EU-Ebene zu allgemein, was den nationalen Regierungen eine deutlich neoliberal geprägte Ausdeutung der Ziele erlaubt und wohl auch erlauben soll. Dafür spricht auch, dass eine ernsthafte und die wirklichen Anforderungen in Rechnung stellende Positionierung zu den sozialpolitischen Herausforderungen der EU-Osterweiterung in den derzeitigen Schlüssel-dokumenten nicht zu erkennen ist.

Vor diesem Hintergrund ist ein radikaler Kurswechsel nicht nur in den nationalen Sozialpolitiken, sondern auch in den sozialpolitischen Konzepten auf der Gemeinschaftsebene erforderlich.

Der Kern einer alternativen Herangehensweise könnte aus der Sicht der deutschen Erfahrungen in Konzepten gefunden werden, die auf die Einführung einer bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung oder eines Grundeinkommens⁴ gerichtet sind. Sozialpolitik darf nicht als Faktor der Wirtschaftspolitik, sondern muss als Eigenwert verstanden werden. Sie soll nicht als Reaktion auf soziale Notlagen, sondern zunehmend als Möglichkeit der Gesellschaftsgestaltung verstanden werden, der Erweiterung der kulturellen und produktiven Potenziale für alle Menschen, als Feld der Selbstverwirklichung, in dem selbst Kriterien für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse gesetzt werden.

Dabei könnte man von folgenden Prinzipien ausgehen: Bestehende Sicherungssysteme werden dahingehend ergänzt, dass

- die Leistungen mit einem Sockel versehen werden, der gewährleistet, dass alle Anspruchsberechtigten Leistungen oberhalb der Armutsgrenze erhalten (Herstellung der Armutsfestigkeit und Stärkung des präventiven Charakters sozialer Sicherung)

- eine Verallgemeinerung der Versicherungspflicht und eines unbedingten Anrechtes auf Leistungen entsprechend der konkreten Lebenslage eingeführt wird (Beseitigung der repressiven und Exklusionstendenzen)

- eine demokratisierte Selbstverwaltung der Sicherungssysteme eingeführt wird, die den Leistungsberechtigten und BeitragszahlerInnen weitgehende Rechte hinsichtlich der Gestaltung der Leistungen, der Qualitätssicherung und der Organisation der Leistungserbringung zugesteht; insoweit sollte die Gemeinschaftsstrategie auf die Stärkung der solidarischen und sozialen, nicht der privaten Absicherung gerichtet werden.

Um diese Kernforderungen einer sozialen Grundsicherung gruppieren sich weitergehende, aber für deren Durchsetzung unbedingt notwendige Elemente, wie

- die offensive Debatte eines eigenen Zukunfts- und

3 Kommission appelliert an die Mitgliedsstaaten, mit einer beschleunigten Modernisierung der Sozialschutzsysteme dafür zu sorgen, dass Arbeit lohnt; Brüssel 8. Januar 2004; IP/04/26

4 Vgl. dazu <http://www.bien.be/Index.html> - die Website des Basic Income Network, einer europaweiten Vereinigung vor allem von WissenschaftlerInnen, die sich diesem Thema verschrieben haben

Menschenbildes; die Frage »Wie wollen wir leben?« muss wieder als eine politische Frage offensiv und selbstbewusst gestellt werden. Solidarität muss in diesem Kontext wieder als eine mögliche, erkämpfbare Option der individuellen wie auch der gesellschaftlichen Lebensgestaltung vermittelt werden. Dieser Gesichtspunkt ist vor allem unter den Bedingungen der EU-Erweiterung von wachsender Bedeutung, in der die sozialen Gegensätze eine mit einem Schlag bedeutend größere Schärfe und Tiefe erlangen.

– die Frage nach der Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums muss ebenso neu und selbstbewusst auf europäischer Ebene gestellt werden; auch hier werden im Zuge der EU-Erweiterung wachsende Anforderungen an die EU insgesamt entstehen, die mit dem bisherigen Modell der Umverteilung nicht zu bewältigen sein dürfte.

– Durchsetzung eines Mindestlohnes, der Armut in Beschäftigung ausschließt;

– die Schaffung von Bedingungen für Nutzung und Aktivierung bestehender Formen und Ansätze solidarischer, selbstbestimmter Sozialpolitik (PatientInnenbewegungen, Aktivitäten im Umfeld des Netzwerkes Gesunde Städte, Bewegungen von Menschen mit Behinderungen oder der Lokalen Agenda 21 usw.);

– die durchgängige Verankerung des Prinzips der Vielfältigkeit der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit, der Multikulturalität und Barrierefreiheit im weitesten Sinne;

– die Entwicklung einer aktiven Beschäftigungs- und Strukturpolitik, die öffentlich geförderter Beschäftigung, Beschäftigung im öffentlichen Sektor und in alternativen Formen des Wirtschaftens Raum gibt.

In der Reihe »Standpunkte« 2004

bereits erschienen:

Standpunkte 1

Gerry Woop

**Europäische Außenpolitik am Scheideweg
Eine Analyse der Gemeinsamen Außen- und
Sicherheitspolitik der EU**

Standpunkte 2

Roland Bach

Ein Jahr später.

**Die NPD seit der Einstellung des Verbotsprozesses
durch das BVG am 18. März 2003**

Standpunkte 3

Sylvia Anders

Die Finanzen der Europäischen Union

Standpunkte 4

Horst Dietzel, Jochen Weichold

**Vergleich der Europawahlprogramme
von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP
und PDS**

Standpunkte 5

Dieter Klein, Michael Wuttke

Gerechtigkeit – Maß für alternative Reformen

Standpunkte 6

Dietmar Wittich

Allgemeine Verunsicherung.

**Neue Umfragen über politischen Alltag und
Zukunftserwartungen und ihre Bedeutung für die
Politik der Linken**