

Grundzüge eines Europäischen Sozialmodells

Ein Europäisches Sozialmodell, das konzeptionell eine Alternative zum liberalen Wirtschaftsmodell darstellt, sollte aus fünf Elementen bestehen: a) einer europäischen Wirtschaftsregierung, die die Geldregierung in Gestalt der EZB ergänzt und so einen differenzierten makroökonomischen Policy-Mix in der WWU ermöglicht, b) einer koordinierten europäischen Lohnpolitik, die eine produktivitätsorientierte Entwicklung der Löhne in den Mitgliedstaaten durchsetzt, um Lohndumping, aber auch eine Überforderung einzelner nationaler Standorte zu vermeiden, c) einer europäischen Koordinierung der sozialen Sicherungspolitiken der Nationalstaaten, die parallel zum ökonomischen Fortschritt sozialen Fortschritt bzw. gemeinsame Antworten der Mitgliedstaaten auf gemeinsame Herausforderungen ermöglicht, d) eine europäische Koordinierung der Unternehmenssteuersätze, um Praktiken des Steuerdumpings zu unterbinden und e) europäische Standards für die soziale Demokratie, die die Partizipation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieb und Unternehmen sichern.

Eine europäische Wirtschaftsregierung:

Die jetzige Struktur der makroökonomischen Politik in der WWU, die eine gemeinsame Geldpolitik kennt, aber keine gemeinsame Fiskalpolitik, ist eine unzureichende Antwort auf die wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten in der Eurozone. Sie ist ungeeignet, um konjunkturelle Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten - wie wir sie momentan erleben – zu meistern. Um die Zinsen für wachstumsschwache Mitgliedstaaten (zurzeit Italien, Portugal, Deutschland) senken zu können, muss die europäische Ebene auch die Kompetenz haben, in den wachstumsstarken (zurzeit Spanien und Irland) eine dämpfende Fiskalpolitik durchzusetzen. Dazu muss der Ecofin-Rat das Recht erhalten, den

verschiedenen Mitgliedstaaten je nach konjunktureller Lage eine restriktive bzw. eine stimulierende Haushaltspolitik zu verordnen. Die Kompetenz für die Haushaltspolitik muss deshalb von den Nationalstaaten auf die EU übertragen werden. Darüber hinaus ist der unsinnige Stabilitäts- und Wachstumspakt, der eine differenzierte antizyklische Wirtschaftspolitik verhindert, aufzuheben. Die EZB sollte nicht nur dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet sein, sondern gleichrangig auch dem Ziel der Vollbeschäftigung. Im Konzept des Europäischen Sozialmodells würde schließlich die makroökonomische Philosophie nicht einseitig auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen ausgerichtet sein, sondern auch eine antizyklische Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage für sinnvoll erachten. Die im Vergleich zur Eurozone erfolgreichere Wirtschaftspolitiken der USA, Großbritanniens, Schwedens und Dänemarks verdeutlichen, dass eine Mischung von Angebots- und Nachfragepolitiken effizienter ist als der ständige Ruf nach weiteren Strukturreformen.

Eine europäische Lohnpolitik:

Die Lohnpolitik in den Mitgliedstaaten der EU sollte mittel- und langfristig dem Produktivitätspfad folgen, um lohnpolitisch bedingte Verzerrungen der nationalen Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden. Kurzfristig kann die Lohnpolitik im Kontext eines differenzierten makroökonomischen Mixes aus Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik von dieser Faustregel nach oben und unten abweichen. Im Vorfeld der Einführung der WWU ist zwar immer wieder eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik gefordert geworden, in der Praxis konnten jedoch die Reallöhne in den meisten Mitgliedstaaten mit der Produktivitätsentwicklung nicht Schritt halten. Insgesamt sind die realen Lohnstückkosten gesunken, sind die Gewinneinkommen stärker gestiegen als die Lohneinkommen. Einige Staaten, wie Irland und Deutschland, betreiben durch eine überdurchschnittliche Absenkung der realen Lohnstückkosten sogar eine Politik des Lohndumpings. Eine solche Politik provoziert in einem

gemeinsamen Währungsgebiet entsprechende Antworten der Sozialpartner der wichtigsten Handelspartner. Es entsteht ein Prozess des race to the bottom. Auch in vielen mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten sind die Gewerkschaften zu schwach, um eine Produktivitätsorientierung der Lohnpolitik durchzusetzen, insbesondere dann, wenn die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist. Sollten diese Staaten der Eurozone beitreten, werden sich die Praktiken des Lohndumpings verschärfen. Um zu verhindern, dass in der EU auf diese Weise eine permanente Umverteilung der Einkommen zu Gunsten der Gewinne und eine Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse stattfindet, bedarf es einer effizienten Koordinierung der Lohnpolitiken auf der europäischen Ebene, insbesondere in der Eurozone. Hierzu ist sowohl auf der gesamtwirtschaftlichen als auch auf der sektoralen Ebene ein Kollektiverhandlungsprozess zwischen den europäischen Sozialpartnern notwendig.

Eine europäische Politik der sozialen Sicherung:

Eine Koordinierung der Sozialpolitiken auf der europäischen Ebene kann an zwei reale Prozesse anknüpfen. Einerseits ist mit wenigen Ausnahmen (Irland, Spanien) auch in der EU-25 der Zusammenhang zwischen der Höhe der Pro-Kopf-Einkommen und der Höhe der Sozialleistungsquoten sehr eng. Je reicher Staaten sind, desto mehr geben sie nicht nur absolut, sondern auch relativ für die soziale Wohlfahrt aus. Andererseits sind alle EU-Staaten in der Rentenpolitik und der Gesundheitspolitik mit sehr ähnlichen Herausforderungen (demographische Veränderungen, technologische Entwicklungen, Finanzierbarkeit) konfrontiert. Soll vermieden werden, dass die Mitgliedstaaten auf diese Probleme mit unterschiedlichen Strategien antworten und damit der nationale Standortwettbewerb angeheizt wird, ist eine europäische Koordinierung der Wohlfahrtsstaatspolitiken erforderlich. Durch quantitative Vorgaben (unterschiedliche Korridore für die Sozialleistungsquoten) könnte gewährleistet werden, dass der Zusammenhang zwischen dem ökonomischen Entwicklungsniveau und dem Niveau der sozialen Sicherung nicht zerreißt und

damit weder eine Politik der Überforderung der schwächer entwickelten Länder noch eine Politik des Abbaus der Standards in den höher entwickelten Ländern die Oberhand gewinnt. Die bisherige europäische Philosophie einer Angleichung der Standards auf dem Wege des Fortschritts, die sich bewusst von einer Politik der Angleichung durch den Abbau der höheren und die Anhebung der schwächeren Standards unterscheidet, könnte so bewahrt werden. Durch qualitative Vorgaben für die Reformen in der Renten- und der Gesundheitspolitik könnte darüber hinaus der in den letzten 15 Jahren zu beobachtende Prozess der Konvergenz in den nationalen Reformpolitiken verstärkt werden. Quantitative und Qualitative Konvergenzprozesse würden auf diese Weise dazu beitragen, dass ein europäischer Wohlfahrtsstaat nach und nach immer schärfere Konturen annimmt (vergleiche dazu Busch 2005).

Eine europäische Unternehmenssteuerpolitik:

Durch die Osterweiterung hat der Steuerwettbewerb in der EU eine neue Stufe erreicht. Die effektive durchschnittliche Steuerbelastung der Investitionen von Kapitalgesellschaften lag in diesen Ländern 2003 zwischen 13% (Litauen) und 25% (Polen), während sie etwa in Deutschland 37% erreichte. Auch die Spitzensätze der Einkommenssteuer liegen in den meisten mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten weit unter den Sätzen in dem meisten Staaten der EU-15. In der Kumulation mit niedrigen Löhnen und Sozialabgaben erhöhen diese unterdurchschnittlichen Steuersätze den Anreiz, Produktionsstätten aus Kostengründen nach Mittel- und Osteuropa zu verlagern. In der EU-15 hat sich Irland durch eine solche Kombination von Lohn-, Sozial- und Steuerdumping Standortvorteile verschafft, die in weit überdurchschnittlichen Wachstumsraten des BIP mündeten. Soll verhindert werden, dass diese beggar-my-neighbor-Politik in der EU-25 die Regel wird, ist auch im Bereich der Unternehmenssteuern eine europäische Lösung erforderlich. Einerseits ist eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen anzustreben (compulsory harmonized tax base), um die Transparenz der Steuerpolitik zu verbessern,

andererseits sollte die EU kurzfristig Mindestsätze für die Körperschaftssteuer (European corporate income tax) vereinbaren, die bei anhaltenden Wettbewerbsverzerrungen mittelfristig von einem einheitlichen Steuersatz abgelöst werden könnten.

Eine europäische Politik der sozialen Demokratie:

In den Mitgliedstaaten der EU gibt es sehr unterschiedliche Traditionen der sozialen Demokratie in Betrieb und Unternehmen. Während alle Staaten das Institut der betrieblichen Mitbestimmung kennen – wenn auch in einer materiell sehr unterschiedlichen Ausprägung –, steht im Bereich der Unternehmensmitbestimmung neben einer Gruppe von 19 Staaten, die über Mitbestimmungsregelungen in Unternehmen verfügen, eine Minderheit von 6 Staaten (u.a. Italien und Großbritannien), denen diese Form der Mitbestimmung fremd ist. Auf der europäischen Ebene gibt es mittlerweile auf der Betriebsebene Informations- und Unterrichtsrechte für Europäische Betriebsräte (EBR) und auf der Unternehmensebene Mitbestimmungsregelungen bei der Gründung von Europäischen Aktiengesellschaften sowie bei grenzüberschreitenden Fusionen von Unternehmen. Da sich die nationalen Mitbestimmungskulturen in Betrieb und Unternehmen nach wie vor stärker unterscheiden, ist es schwierig, ohne einen intensiven europäischen Diskurs über diese Fragen europäische Mindestvorschriften zu erlassen. Dies gilt insbesondere für die Mitbestimmung auf Unternehmensebene, während sich dies im Bereich der Unterrichtung und Anhörung auf Betriebsebene aufgrund des Gemeinschaftsrecht und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eher realisieren ließe.

Um in einen europäischen Diskurs über die Erfahrungen mit den unterschiedlichen Kulturen von sozialer Demokratie in den Mitgliedstaaten zu treten, sollte in diesem Politikfeld in einem ersten Schritt die Methode der offenen Koordinierung Anwendung finden. Trotz der Defizite dieser Methode ist sie im Bereich der sozialen Demokratie zur Initiierung einer europäischen Dimension der richtige Ansatzpunkt, einerseits wegen der größeren Differenzen

zwischen den Mitgliedstaaten, die weitergehende Schritte verbieten, andererseits wegen des geringeren Druck, der in diesem Sektor vom System der Wettbewerbsstaaten ausgeht, womit sich die Gefahr von Abwärtsspiralen in Grenzen hält. Die Mitgliedstaaten würden sich im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung auf gemeinsame Ziele und Leitlinien verständigen und in einen intensiven Kommunikationsprozess über best practices treten. Auch die Erfahrungen mit der Umsetzung der Mitbestimmung in den Europäischen Aktiengesellschaften wären hier einzubeziehen. Nach und nach könnten sich so durch Politiklernen und Politiktransfers erste Ansätze für eine engere europäische Kultur der sozialen Demokratie entwickeln, die in europäische Mindeststandards für die Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen münden könnten.

Realisierungschancen eines Europäischen Sozialmodells:

Da die genannten Elemente eines Europäischen Sozialmodells mit Ausnahme der Vorschläge zu einer europäischen Lohnpolitik nur mit Einstimmigkeit in die Verträge aufgenommen werden können, ist kaum zu erwarten, dass dieses Modell im Rahmen der EU-25 zu verwirklichen ist. In der EU-25 gibt es Staaten, die an dem wirtschaftsliberalen Modell der Integration festhalten wollen (Großbritannien, viele mittel- und osteuropäische Staaten), während andere Staaten (Frankreich, Schweden, Dänemark und andere) das Modell eines sozialen Europa bevorzugen. Diese Differenzen sind auf Dauer durch Formelkompromisse nicht zu überbrücken und gefährden den Integrationsprozess insgesamt – wie die aktuelle Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages deutlich zeigt. Wir sollten akzeptieren, dass die herrschende Integrationsstrategie des partiellen Vertiefens und des übereilten Erweiterns gescheitert ist. Sowohl das Projekt der WWU als auch das Projekt der Ost-Erweiterung sind politisch und sozial unzureichend flankiert worden und sind deshalb jetzt die Quellen der fundamentalen Krise. Die EU muss den Weg einer differenzierten Integration gehen: die Staaten, die das Europäische

Sozialmodell verwirklichen wollen, sollten daran nicht gehindert werden. Sie müssen sich allerdings in Form eines eigenständigen Währungsgebiets von dem Block der wirtschaftsliberalen Staaten abgrenzen, denn nicht nur für die Geldpolitik, sondern auch für das Sozialmodell gilt in einer Währungsunion der Grundsatz: „one fits all“.