

„Die Offene Koordinierungsmethode und die europäischen Wohlfahrtsstaaten“

Mit dem Maastrichter Vertrag ist in der EU ein Regime der Wettbewerbsstaaten etabliert worden. Auf der europäischen Ebene ist ein gemeinsamer Währungsraum geschaffen worden, in der Haushalts-, Steuer-, Sozial- und Lohnpolitik liegen aber die entscheidenden Kompetenzen nach wie vor in den Händen der Nationalstaaten. Der Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten ist dadurch erheblich intensiviert worden. Die Höhe der Steuersätze, der Löhne und der Sozialausgaben entscheidet in einem einheitlichen Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Währung über die Wettbewerbsfähigkeit der Nationalstaaten und damit über deren Attraktivität für das internationale Kapital. Die Spielräume für die Steuer- Lohn- und Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten der Eurozone sind damit äußerst begrenzt. Ja, es steht zu befürchten, dass durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck Abwärtsspiralen bei den nationalen Steuersätzen, den Lohnstückkosten und den Sozialleistungsquoten eingeleitet werden.

Ein Blick auf die empirischen Daten in der EU seit Beginn der 1990er Jahre bestätigt diese aus der Logik des Systems der Wettbewerbsstaaten abgeleitete These. Sowohl die Einkommens- und Körperschaftsteuersätze als auch die realen Lohnstückkosten befinden sich in der Eurozone in einem Abwärtstrend, dem sich kaum ein Nationalstaat zu entziehen vermag. Bei den Sozialleistungsquoten ist das Bild gemischter: Staaten, die bislang einen überdurchschnittlich entwickelten Wohlfahrtsstaat hatten – Schweden, Finnland, Dänemark, die Niederlande – haben ihre Sozialleistungsquoten zum Teil drastisch zurückgeführt. Sie haben sich damit auf das Wohlfahrtsstaatsniveau der Staaten, wie Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien, Großbritannien und Italien, begeben, deren Quoten weitgehend stabil geblieben sind. In einer dritten Gruppe von Staaten, den aufholenden Ökonomien, haben Portugal und Griechenland ihre Sozialleistungsquoten erhöht, während Spanien und vor allem Irland ihre wohlfahrtsstaatliche Entwicklung von der ökonomischen Entwicklung nach unten abgekoppelt

haben. Mit der Ausnahme dieser beiden zuletzt genannten Staaten befinden wir uns damit bei den Wohlfahrtsstaaten in der EU-15 quantitativ auf einem Konvergenzpfad zur Mitte.

In diese Makrotrends passen sich die zehn neuen EU-Staaten wie folgt ein: Bei den Steuersätzen und den realen Lohnstückkosten verstärken insbesondere viele mittel- und osteuropäischen Staaten die Abwärtsspiralen. Überdurchschnittlich niedrige Steuersätze und überdurchschnittlich sinkende reale Lohnstückkosten verschärfen den Druck auf die Standards in der EU-15. Auch die Sozialleistungsquoten der Beitrittsstaaten sind angesichts ihres geringeren Pro-Kopf-Einkommens erheblich niedriger als in den Staaten der EU-15. Dies ist so lange kein Problem für die Wettbewerbsrelationen, wie der Wohlfahrtsstaat an den ökonomischen Aufholprozess dieser Staatengruppe angedockt bleibt. Da der Sozialschutz in diesen Staaten jedoch überwiegend beitragsfinanziert ist (Bismarcksysteme) und die Gewerkschaften dieser Länder äußerst schwach sind, ist die Annahme realistisch, dass die Sozialausgaben dieser Länder ebenso wenig mit der Produktivitätsentwicklung Schritt halten können wie die Reallöhne. Damit würden sich diese Staaten der Politik Spaniens und Irlands anschließen und den oben beschriebenen quantitativen Konvergenztrend zur Mitte in der Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in der EU bedrohen.

All diese Entwicklungen sind nicht nur für die Steuer-, Lohn- und Sozialstandards in den Staaten wie Frankreich und Deutschland eine Herausforderung, sie gefährden auch den europäischen Integrationsprozess insgesamt. Eine EU, die in den genannten Politikfeldern Dumpingprozesse fördert, verliert das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zumindest in den höher entwickelten Staaten. Gefragt sind von daher Alternativen zum neoliberalen Regime der Wettbewerbsstaaten, d.h. Regulierungsstrategien für die Steuer-, Lohn- und Sozialpolitik auf der europäischen Ebene, die Angleichungs- und Aufholprozesse im Fortschritt ermöglichen.

Seit dem Gipfel von Lissabon im Jahre 2000 setzt die EU auch im Bereich der Sozialpolitik vermehrt die Offene Koordinierungsmethode ein. An diese neue Steuerungsmethode sind viele Erwartungen geknüpft, unter anderem die Hoffnung, damit dem neoliberalen Europa Paroli bieten zu können (Pakaslati/Pochet 2003; Vaughan-Whitehead 2003).

Im Folgenden soll die OKM dargestellt, ihre Bedeutung in den Felder Beschäftigung, Rente, Gesundheit und Armutsbekämpfung beschrieben und schließlich die Frage beantwortet werden, ob die in diese Methode gesetzten Hoffnungen berechtigt sind.

Der Europäische Rat von Lissabon hat im März 2000 in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ehrgeizige Ziele formuliert. Die Union soll danach nicht nur bis 2010 der dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt werden, sondern darüber hinaus befähigt werden, „ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Europäischer Rat (Lissabon) 2000: 2).

Für die Umsetzung dieser Strategie ist eine „**neue offene Methode der Koordinierung**“ eingeführt worden, die „gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates“ eine „kohärentere strategische Leitung und eine effektivere Überwachung der Fortschritte gewährleisten soll“ (Europäischer Rat (Lissabon) 2000: 2)

In der Sozialpolitik soll sich die Union vor allem mit der langfristigen Tragfähigkeit der Alterssicherungssysteme beschäftigen und die Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung intensivieren.

Mit diesen Entscheidungen hat der Lissabonner Rat der Sozialpolitik nicht nur neue inhaltliche Schwerpunkte gesetzt, sondern ein bis dahin in der Sozialpolitik nicht zur Anwendung gebrachtes Verfahren der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten eingeführt, das die bestehenden Konvergenzprozesse in der Union verbessern und die Verbreitung bewährter politischer Praktiken fördern soll. „Die wichtigste Daseinsberechtigung der Methode liegt darin begründet, dass die Ziele der Lissabon-Strategie zum Großteil Bereiche berühren, für die die Kompetenzen weitgehend bei den Mitgliedsstaaten liegen, so dass dafür die Gemeinschaftsmethode nicht angewandt werden kann“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005: 56). Dieses Verfahren der offenen Koordinierung hat seine Wurzeln einerseits in der Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft (Vertrag von Maastricht), andererseits der Umsetzung der gemeinsamen Beschäftigungspolitik (Luxemburg-Prozess, Vertrag von Amsterdam). Im Jahre 2001 wurde der Anwendungsbereich der MOK in der Sozialpolitik noch weiter ausgedehnt: das Verfahren der offenen Koordinierung gilt seit-

dem auch in den Bereichen Rentenpolitik sowie Gesundheitswesens und Langzeitpflege ((Europäischer Rat (Stockholm) 2001; Europäischer Rat (Göteborg) 2001)).

Darüber hinaus wurde die offene Koordinierungsmethode seit dem Lissabonner Gipfel in vielen weiteren Bereichen eingeführt, wie z.B. in den Politikfeldern eEurope, Forschungs- und Entwicklungspolitik, Unternehmenspolitik und Bildungspolitik. Die Anwendung der Methode ist in diesen verschiedenen Bereichen zurzeit in der Entwicklung begriffen, sie variiert noch von Sektor zu Sektor. In den Bereichen Beschäftigungspolitik, Alterssicherung sowie Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung besteht die OKM im Wesentlichen aus vier Stufen:

1. der Verabschiedung von gemeinsamen europäischen Zielen, Leitlinien und Zeitplänen,
2. der Festlegung von Indikatoren und benchmarks zur Erreichung dieser Ziele,
3. der Verabschiedung nationaler und regionaler Aktionspläne zur Verwirklichung der Leitlinien und
4. der Einführung eines europäischen Systems der Überwachung und Evaluation (Gemeinsame Berichte von Rat und Kommission), um einen Prozess des gegenseitigen Lernens zu ermöglichen ((Europäischer Rat (Lissabon) 2000: 13)).

Dagegen dient die OKM im Bereich des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege bislang nur als lockere Form der Politikkoordination. Hier sind zwar gemeinsame Ziele vereinbart worden, nicht jedoch die oben genannten Stufen 2 bis 4.

In der Literatur werden als Stärken dieses neuen Koordinierungsinstruments vor allem drei Aspekte betont:

- Durch den sich regelmäßig wiederholenden OKM-Prozess würden nach und nach die Gemeinsamkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten in den betreffenden Politikfeldern identifiziert, gemeinsame Ziele formuliert und die Mitgliedsstaaten auf die europäischen Vorgaben verpflichtet (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005: 56f).
- Die OKM berücksichtige das Subsidiaritätsprinzip. Sie könne damit sehr flexibel die jeweiligen nationalen Bedingungen für

die Reformpolitiken berücksichtigen und somit die notwendige Diversität gewährleisten. (Hodson/Maher 2001: 731; Goetschy 2003: 71).

- Die OKM erweise sich als wirkungsvolles Instrument für den Austausch vorbildlicher Praktiken und ermögliche einen Lernprozess, durch den die Mitgliedsstaaten erfolgreiche Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen übernehmen könnten (Trubek/Mosher 2003: 50f).

Allerdings ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der OKM – vor allem im Bereich der Beschäftigungspolitik und der Lissabon-Strategie – auch eine zentrale Schwäche dieses Politikinstrumentes ausgemacht worden. Im Vergleich zur „harten“ Gemeinschaftsmethode in Form von Verordnungen und Richtlinien sei die Durchsetzungswirkung der „weichen“ OKM unzureichend. Der Erfolg der Methode hänge vom Willen der Mitgliedsstaaten ab, sich an diesem Verfahren aktiv zu beteiligen. Da die gemeinsamen Ziele nicht obligatorisch seien, handelten die Mitgliedsstaaten häufig ohne Bezug zu den vereinbarten Leitlinien, würden die notwendigen Reformen nicht eingeleitet oder verzögert. Außerdem würde nicht immer ausreichend kontrolliert, ob die Mitgliedsstaaten die vereinbarten Ziele in konkrete Maßnahmen umsetzten (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005: 57ff). Auch die vielfach betonte Chance, best practices auszutauschen und voneinander zu lernen, werde selbst in der EBS, die immerhin seit 1997 existiert, äußerst unzureichend und nicht systematisch genutzt (Casey/Gold 2005).

Darüber hinaus ist zu betonen, dass die Politikfelder, in denen die OKM angewendet wird – die Beschäftigungspolitik und die Sozialpolitiken – in bestimmte Kontextbedingungen eingebunden und vor allem der Wirtschaftspolitik untergeordnet sind. Die momentane, angebotsorientierte Ausrichtung der makroökonomischen Politik und die neoliberale Ausgestaltung weiterer Politikkontexte führen im Ergebnis dazu, dass die in den verschiedenen OKM-Prozessen formulierten Ziele nicht realisiert werden können. Die Beschäftigungspolitik ist in eine primär auf Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik der EZB und eine auf fiskalpolitische Konsolidierung ausgerichtete Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten eingebettet, die in ihrer Gesamtwirkung das

Wachstum dämpfen. Damit konterkariert die makroökonomische Politik die Politikziele, die im Rahmen der EBS angestrebt werden. Das bisherige Scheitern der Lissabon-Strategie ist in erster Linie auf diesen Faktor zurückzuführen.

Dasselbe gilt für die OKM im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung. Eine wachstumshemmende makroökonomische Politik, moderate Lohnpolitiken, Arbeitsmarktreformen, die den Niedriglohnsektor und prekäre Arbeitsverhältnisse fördern, unzureichend sozial flankierte Renten- und Gesundheitsreformen, all dies sind Politikkontexte, welche die Armutsraten in der EU in den letzten Jahren erhöht haben. Die OKM Armut gleicht damit einer Sisyphosarbeit, die die Probleme bekämpfen soll, die in anderen, in ihrer Wirkung weitaus mächtigeren Politikfeldern immer wieder neu produziert oder verschärft werden.

Auch in den OKM in den Bereichen des Sozialschutzes, den Altersrenten und der Gesundheitspolitik, begrenzen die finanzpolitischen Kontextbedingungen die Realisierungschancen der sozialpolitischen Ziele. In der Rentenpolitik und im Gesundheitssektor stand der Konflikt zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Wiege der OKM Pate. In beiden Sektoren sind in der OKM sowohl sozial- wie auch finanzpolitische Ziele formuliert worden und somit von Anbeginn Zielkonflikte installiert worden. Zwischen der Realisierung der sozialpolitischen und der finanzpolitischen Ziele besteht ein trade-off, die einen lassen sich nur zu Lasten der anderen verwirklichen. Welchen Zielen dabei Priorität beigemessen wird, ist zunächst eine Frage der politischen Kräfteverhältnisse in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass zumindest die sozialen Sicherungssysteme in der Eurozone in ein System der Wettbewerbsstaaten inkorporiert sind, das ihren Handlungsspielräumen Grenzen setzt. In einer Wirtschaftszone in einem einheitlichen Binnenmarkt und einer gemeinsamen Währung sind die Sozialkosten eine wichtige Standortvariable. In der Eurozone absorbieren die Renten- und die Gesundheitssysteme mehr als 20 Prozent des BIP der Mitgliedstaaten. Unter diesen Bedingungen ist es für die Wettbewerbsfähigkeit und die Standortfrage nicht unerheblich, ob es Staaten gelingt, diese Kosten um einige Prozentpunkte zu reduzieren. Dieser Faktor ist nach der Osterweiterung noch relevanter geworden, zumal damit zu rechnen ist, dass viele MOEL-Staaten in absehbarer Zukunft Mitglied der Eurozone werden.

Unter diesen Rahmenbedingungen ist es zwingend, dass auf Dauer das Ziel der Finanzierbarkeit in beiden Sektoren Priorität erlangen wird. Diese Aussage gilt unabhängig von der Frage, welche Bedeutung nach der Reform des Stabilitätspaktes in Zukunft der Haushaltskonsolidierung und dem Schuldenabbau beigemessen werden wird. Auch bei einer flexibleren Interpretation der Regeln des Paktes bleiben die genannten ökonomischen Wettbewerbs- und Standortzwänge gültig.

Die OKM im Bereich der Beschäftigungs- und der Sozialpolitik erweist sich damit als eine in vieler Hinsicht überforderte Methode der Politikkoordination:

- Als weiche Steuerungsmethode hat sie im Vergleich zur Gemeinschaftsmethode wenig Durchsetzungskraft.
- Eingebettet in restriktive makroökonomische Politiken wird die Umsetzung ihrer Leitlinien und Zielsetzungen unterhöhlt (OKM in den Sektoren Beschäftigung und Armut).
- Im Kontext des System der Wettbewerbsstaaten und des Stabilitätspaktes dominieren die finanzpolitischen letztlich die sozialpolitischen Zielsetzungen (OKM in den Bereichen Altersrenten und Gesundheitsversorgung).

Die OKM ist von daher insgesamt nicht geeignet, Prozesse des Sozialdumping in der EU-25 und einen Rückbau der europäischen Wohlfahrtsstaaten aufzuhalten. Hierzu bedarf es stärkerer Regulierungskonzepte auf der europäischen Ebene (Busch 2005: 43ff).

Literatur

Busch, Klaus 2005: Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells. Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 92, Düsseldorf.

Casey, B. H./ Gold, M. 2005: Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another? In. Journal of European Public Policy, February 2005, pp. 23-43.

Europäischer Rat (Lissabon) 2000: Europäischer Rat (Lissabon) 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Luxemburg.

Goetschy, Janine 2003: The European Employment Strategy, Multi-Level Governance, and Policy Coordination: Past, Present and Future, in: Zeitlin, J./Trubek, D.M. (eds.): Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments, Oxford, pp. 59-87.

Hodson, D./Maher, I. 2001: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 39, No. 4, pp. 719-46.

Kommission der EG 2003: Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten. Brüssel.

Kommission der EG 2005: Arbeitspapier der Kommission. Beitrag zum Bericht der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 22. und 23. März über die Lissabon-Strategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung. Brüssel.

Pakaslahti, J. / Pochet, P. 2003: The Social Dimension of the Changing European Union, SITRA Working Paper. Helsinki.

Pena-Casas, Ramon 2004: Second phase of the open method of co-ordination, in: Degryse, Ch./Pochet, Ph. (eds): Social Developments in the European Union 2003, Brussels, pp. 95-118.

Rat der Europäischen Union 2003: Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die Unterstützung nationaler Strategien für die Zukunft der Gesundheitsversorgung und der Altenpflege, Brüssel.

Rat der Europäischen Union 2004: Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die soziale Eingliederung, Brüssel.

Trubek, D. M./Mosher, J. S. 2003: New Governance, Employment Policy, and the European Social Model, in: Zeitlin, J./Trubek, D.M. (eds.): Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments, Oxford, pp. 33-58

Vaughan-Whitehead, Daniel C. 2003: EU Enlargement versus Social Europe? The uncertain Future of the European Social Model. Cheltenham und Northampton.