
Einleitung: Ein soziales Europa ist möglich

Grundlagen und Handlungsoptionen

2

Domenica Dreyer, Anne Gödde und Eva G. Heidbreder

Abstract: Im einleitenden Kapitel skizzieren die drei Herausgeberinnen den bisherigen Verlauf der Diskussion zum Themenfeld soziales Europa, die die Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE) im engen Austausch mit der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen geführt hat. Durch die unterschiedlichen Beiträge aus Wissenschaft und Politik in diesem Sammelband sollen neue Impulse für die Entwicklung der sozialen Dimension in der Europäischen Union zusammengeführt werden. Die Konzeption des Buches und die Artikel der Autorinnen und Autoren werden kurz vorgestellt.

Keywords: Sozialunion, soziales Europa, Grundlagen, Akteure, Autoren

Verschiedene Begriffspaare, welche die *Europäische Union (EU)* und *Soziales* zu vereinen versuchen, tauchen sowohl in der Europawissenschaft als auch in der politischen Praxis immer wieder auf. Allerdings bleibt oft unklar, was genau hinter einem *sozialen Europa* oder gar einer *Sozialunion* steht und wie anvisierte sozialpolitische Ziele in der EU zu erreichen sind. Die Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE) beschäftigt sich im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen seit drei Jahren mit diesen Fragestellungen, welche auf der politischen Agenda der derzeitigen Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien, Angelica Schwall-Düren, einen hohen Stellenwert einnehmen.¹ Der

1 Neben dem Gutachten „Demokratische Mitgestaltung und soziale Sicherheit“ (2013) organisierte FINE in den vergangenen Jahren Diskussionsforen von Experten aus der Politik-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaft zum Thema „Soziales Europa“. So wurden drei Symposien „Soziales Europa unter den Bedingungen der Krise“ im August 2012, „Soziales Europa mit Blick auf die Europawahl“ im September 2013 und „Die Soziale Agenda für die neuen EU-Akteure“ im Oktober 2014 veranstaltet. Schwerpunktthemen

vorliegende Band knüpft vor allem an das Gutachten „Demokratische Mitgestaltung und soziale Sicherheit“ an, das FINE im Auftrag der Europaministerin des Landes NRW erstellt und im Januar 2013 präsentiert hat (Alemann et al. 2013). Mit diesem Sammelband möchten wir vier zentrale Ziele verwirklichen. Erstens bietet der Band eine Zusammenführung der wichtigsten Debatten, welche FINE und die Staatskanzlei zum Thema *soziales Europa* in den letzten Jahren geführt haben, um diese einer größeren Öffentlichkeit bereitzustellen. Zweitens verfolgt der Band das Anliegen, wissenschaftlich ausgewiesene Autorinnen und Autoren zu zentralen Themen zu Wort kommen zu lassen und so eine möglichst umfassende Darstellung des derzeitigen Zustands und weiterer Entwicklungsoptionen eines sozialen Europas zu bieten. Drittens greift der Band die Arbeit von FINE als beratender Plattform zwischen Wissenschaft und Politik in NRW auf und bietet konkrete Vorschläge für die politische Weiterentwicklung sozialpolitischer Vorhaben auf der EU-Ebene. Viertens soll der Band den Dialog zwischen Wissenschaft und Politik fördern und eine breite Leserschaft zum Mitdiskutieren einladen. Daher geht dieser Sammelband über die wissenschaftlichen Beiträge hinaus, indem auch Persönlichkeiten aus Politik und Öffentlichkeit zur Frage eines sozialen Europas Stellung nehmen.

Der Sammelband nähert sich dem Thema von drei inhaltlichen Perspektiven. Der erste Teil betrachtet das rechtliche Fundament der EU und fragt, welche sozialen Elemente von Beginn an in der EU verankert waren. Der Begriff soziales Europa wird aus den Vertragsgrundlagen und EU-Politiken abgeleitet, die bereits existieren, um ihr Potenzial für eine weitere Ausgestaltung sozialpolitischer Zielsetzungen von Bedeutung zu untersuchen. Wie auch in den folgenden Teilen werden hier die wissenschaftlichen Expertisen durch Kommentare aus der politischen Praxis abgerundet. Der zweite Teil des Sammelbandes beschäftigt sich mit konkreten politischen Maßnahmen, das heißt, soziales Europa wird in spezifischen politischen Projekten gefasst. Teil drei betrachtet schließlich das Spannungsverhältnis, das sich aus der Handhabung der Banken- und Staatsschuldenkrise einerseits und den sozialpolitischen Zielen andererseits ergibt. Der Terminus soziales Europa wird hier verwendet, um auszuführen, ob und inwieweit tatsächlich wohlfahrtsorientierte Ziele durch die Bemühungen um Haushaltskonsolidierungen ins Hintertreffen geraten. Insgesamt verfolgen die Beiträge also nicht das Ziel, einen einheitlichen, engen Begriff eines sozialen Europas zu bestimmen. Vielmehr sollen die vielseitigen

waren zum Beispiel eine gemeinsame Mindestlohnpolitik, eine europäische Arbeitslosenversicherung und Perspektiven für einen sozial orientierten Binnenmarkt. Zudem organisiert FINE einen Expertenrat zur „Reform der Wirtschafts- und Währungsunion und Zukunft der europäischen Integration“ für die Europaministerin des Landes Nordrhein-Westfalen.

Facetten und Aspekte, die unter diesem eher losen Begriff fungieren, zusammengeführt und kontrovers diskutiert werden.

2.1 Teil I: Grundlagen eines sozialen Europas. Rechts- und Politikbestand der EU

Im ersten Teil zu den Grundlagen des sozialen Europas wird die Bedeutung der Sozialpolitik für die Europäische Union sowohl aus historischer, als auch aus juristischer und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive aufgearbeitet. Dazu kommentieren die Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen, *Dr. Angelica Schwall-Düren*, sowie der Abgeordnete des Europäischen Parlaments aus Österreich und Mitglied der Fraktion der Europäischen Volkspartei, *Heinz K. Becker*, die wissenschaftlichen Beiträge.

Die wirtschaftliche Integration der Europäischen Gemeinschaften war von Beginn an mit der Frage verbunden, wie weit eine flankierende und korrigierende Sozialpolitik reichen sollte, so argumentiert *Hans-Wolfgang Platzer*. Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise als Krise des wirtschaftlichen Regierens in der Europäischen Union habe auch die Sozialpolitik wieder in den Vordergrund gerückt. Aus Sicht des Autors ist sozialpolitische Integration nicht nur vertraglicher Grundbaustein der Europäischen Union, sondern enthält ordnungs- und verteilungspolitische Elemente für die europäische Sozial-, Arbeits- und Beschäftigungspolitik, deren Tragfähigkeit und Ausmaß akademisch wie politisch verhandelt werden.

Ulrich Preis und *Adam Sagan* untersuchen in ihrem Beitrag die Möglichkeiten europäischer Sozialpolitik auf Grundlage des Vertrags von Lissabon. Sie skizzieren die vertragsrechtliche Entwicklung und die sekundärrechtlich bedeutende Gesetzgebung zur Arbeits- und Sozialpolitik und argumentieren, dass Sozialpolitik auch indirekt durch gute Arbeitsmarktpolitik betrieben wird. Den Rahmen für sozialpolitische Gesetzgebung sehen die Autoren durch die Verträge gegeben, jedoch stagniere die Umsetzung konkreter sozialpolitischer Gesetzgebungsakte.

Susanne K. Schmidt und *Michael Blauburger* analysieren die Rolle des Gerichtshofs der Europäischen Union und kommen zu dem Ergebnis, dass er als Motor der Integration aufgrund des Interpretationsspielraums im Primär- und Sekundärrecht in der europäischen Sozialpolitik ein relevanter Akteur ist. Die Judizialisierung und Rechtsfortbildung der europäischen Sozialpolitik wird an Entscheidungen, anhängigen Verfahren und Diskussionen zu Armutsmigration und Gewährung von Sozialleistungen veranschaulicht.

Mehr Koordinierung der europäischen Steuersysteme fordert *Paul J.J. Welfens* in seiner Betrachtung des europäischen Marktes und seiner sozialpolitischen Möglichkeiten. Über vorübergehende Transfers hinaus sollte eine supranationale Steuerpolitik ausgleichende Einkommensumverteilungen schaffen. Als Herausforderungen für die kommenden Jahre stellt *Welfens* die demografisch bedingte Belastung der Sozialsysteme europaweit heraus. Eine Koordinierung der Steuerpolitik ebenso wie der Wirtschafts- und Sozialpolitik soll Stabilität und Wachstum generieren und damit für die materielle Grundlage einer nachhaltigen Sozialpolitik sorgen.

2.2 Teil II: Bausteine des sozialen Europas. Konkrete Ansatzpunkte für eine aktive Politik

Im zweiten Teil werden konkrete Ansatzpunkte zur Ausgestaltung der Sozialunion aufgegriffen: die Bedeutungszunahme sozialer Grundrechte, die gemeinsame Mindestlohnpolitik, eine europäische Arbeitslosenversicherung und Maßnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Union. Es kommentieren die Geschäftsführerin der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), *Renate Hornung-Draus* und *Dr. Udo Bullmann*, Mitglied des Europäischen Parlaments in der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten.

Zunächst diskutiert *Reingard Zimmer* das grundsätzliche Verständnis von sozialen Rechten und führt in die Genese von Grundrechten und sozialen Grundrechten ein. Anhand von zwei grundlegenden sozialpolitischen Streitfragen der geschlechtsbezogenen Nichtdiskriminierung und des Streikrechts zeigt sie die Kodifizierung und Rechtsprechung zu sozialen Grundrechten auf. Dabei analysiert sie die Einschätzungen in der Literatur ebenso wie die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Der Debatte um eine europäische Mindestlohnpolitik widmet sich *Thorsten Schulten*. Dabei verdeutlicht ein Vergleich der verschiedenen Mindestlohnsysteme mit universellem und sektorialem Charakter in den EU-Mitgliedstaaten zunächst gravierende Niveauunterschiede. Anschließend betrachtet der Autor die Diskussion um eine gemeinsame Politik: Das soziale Grundrecht auf faire Entlohnung wird ebenso angeführt wie der wirtschaftlich stabilisierende Effekt einer Koordinierung europäischer Lohnpolitik. Abschließend werden konkrete Umsetzungsvorschläge aus rechtlicher, institutioneller und arbeitsmarktpolitischer Perspektive gewürdigt.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung als automatischen Stabilisator der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion stellt *Sebastian Dullien* vor. Demnach sollen alle abhängig Beschäftigten im Euroraum in eine europäische Versicherung

einzahlen und im Bedarfsfall unterstützt werden. Durch ein europäisches System würde die Kaufkraft in einzelnen Staaten bei konjunkturellen Schocks weniger stark beeinträchtigt. Wenn die gemeinsame Arbeitslosenversicherung zur Stabilisierung der Konjunkturzyklen in den Eurostaaten beiträgt, kann indirekt eine soziale Stabilisierungswirkung erreicht und Jugendarbeitslosigkeit und Armut verringert werden.

Mit der aktuellen Lage der Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Union befasst sich *Joachim Möller*. Zunächst werden die allgemeinen Gründe für eine erhöhte Jugendarbeitslosigkeit erläutert. Außerdem werden aktuelle empirische Vergleiche zwischen den europäischen Staaten vorgenommen. Möller zeigt die politische Dringlichkeit des Problems auf, indem er auf die langfristigen Konsequenzen von Jugendarbeitslosigkeit hinweist. Abschließend werden die von der EU ergriffenen Maßnahmen bewertet und weitere mögliche arbeitsmarktpolitische Instrumente diskutiert.

2.3 Teil III: Wege zu einem sozialen Europa. Akteure, Interessen und Konflikte

Der dritte Teil des Bandes konzentriert sich auf die gegenwärtigen Probleme. Es werden Fragen der parlamentarischen Kontrolle im Hinblick auf die Troika und das Europäische Semester diskutiert. Außerdem wird der Fiskalpakt als intergouvernementaler Vertrag außerhalb des EU-Rahmens besprochen. Ergänzend werden die Konfliktlinien im Europäischen Parlament und bei den europäischen Parteien aufgezeigt, die den Weg zu einem sozialen Europa hemmen oder vorantreiben können. Es kommentieren die Bundestagsabgeordneten *Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn* von Bündnis 90/Die Grünen und *Joachim Poß*, Fraktionsmitglied der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands.

Ein neuer Akteur, der in Reaktion auf die Staatsschulden-, Finanz- und Wirtschaftskrise ins Leben gerufen wurde, ist die Troika. *Torsten Müller* untersucht den Zusammenschluss von Europäischer Kommission, Internationalem Währungsfonds und Europäischer Zentralbank in der Troika und den damit einhergehenden, neuen, interventionistisch orientierten Politikstil bei der europäischen Wirtschaftspolitik. Anhand der ergriffenen strukturpolitischen Maßnahmen wird beispielhaft die Funktionsweise der Troika dargestellt. Den Ergebnissen der Analyse folgend werden Reformen für mehr demokratische Legitimation und Kontrolle durch andere Institutionen vorgeschlagen.

Der Fiskalpakt ist ein Beispiel dafür, wie außerhalb der gültigen EU-Verträge weitere intergouvernementale Verträge geschaffen wurden, um ad hoc auf die Finanz-

und Wirtschaftskrise in einzelnen Staaten des Euroraums reagieren zu können. *Ansgar Belke* analysiert mithilfe ökonometrisch-statistischer Betrachtungen die dem Fiskalpakt zugrunde liegenden Kriterien, Daten und Instrumente. Die strategische und konzeptionelle Ausrichtung des Fiskalpakts wird kritisch gewürdigt. Der Autor kommt zum Ergebnis, dass der Fiskalpakt über eine zu geringe fiskalpolitische Tragweite verfügt; dies wird am Beispiel Griechenlands verdeutlicht.

Andreas Maurer betrachtet die Rolle des Europäischen Parlaments (EP) und dessen Kontrollmöglichkeiten bei akuten Krisenmaßnahmen und Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion. Darüber hinaus werden Reformvorschläge zur Parlamentarisierung der Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert, ebenso wie bereits bestehende parlamentarische Zusammenschlüsse zwischen nationalen Parlamenten und dem EP, wie die Parlamentarische Woche zum Europäischen Semester.

Das Europäische Parlament und die politischen Konfliktlinien zwischen den europäischen Parteien in parteiwissenschaftlicher Links-Rechts-Dichotomie ergänzt um eine integrationspolitische Ausrichtung thematisiert *Hartwig Hummel*. Dabei stellt er die Bedeutung und Wirkung der lange betriebenen subtilen Integration durch die Monnet-Methode heraus. Er betont auch die seit dem Maastrichter Vertrag stetig zunehmende Notwendigkeit der Beteiligung der Bürger zur Fortentwicklung des europäischen Projektes. In erster Linie untersucht er die Parteipolitik, die sich in den legislativen, exekutiven und judikativen Organen der Europäischen Union erfassen lässt, und kommt zu dem Schluss, dass bei allen Überlegungen zu einem sozialen Europa nationale Parteipolitiker eine zentrale Rolle spielen.

Im Schlusskapitel fordert das Herausgeberteam eine Wiederbelebung und Stärkung der sozialen Identität der Europäischen Union und plädiert dafür, die durchaus bestehenden rechtlichen Spielräume auszuschöpfen. Außerdem werden die Perspektiven, aber auch die Fallstricke der im vorliegenden Band vorgestellten Maßnahmen und Politikansätze diskutiert.

Literatur

Alemann, U. von, D. Dreyer, E. Heidbreder, und H. Hummel. 2013. Gutachten zur ‚Politischen Union‘. Demokratische Mitgestaltung und soziale Sicherheit. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: FINE, Februar 2013. Veröffentlicht unter http://fine.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Vhosts/FINE/FINE_Gutachten_Politische_Union.pdf. Zugegriffen: 21. Oktober 2014.



<http://www.springer.com/978-3-658-04951-5>

Ein soziales Europa ist möglich

Grundlagen und Handlungsoptionen

von Alemann, U.; Heidbreder, E.G.; Hummel, H.; Dreyer,

D.; Götde, A. (Hrsg.)

2015, XIV, 353 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-04951-5