# 2. Europäische Genese

1. **Zur Kontroverse einer europäischen Ordnungspolitik**

**Paradigma der EU-Mitgliedschaft**: Eine supranationale Gemeinschaft besitzt jene Nachteile, die sich für Menschen aus der Koexistenz von Nationalstaaten ergeben. Es bestehen aber auch nationale Präferenzen, die mit dem europäischen Paradigma trade-offs bilden.

Für den Integrationsraum ist zur Stabilität der EU ein umfassend **pareto-optimaler Zustand** erforderlich, der durch Kooperation zumindest keine Verlierer im europäischen System produziert.

Die Skala zur politischen Bewertung der **Europäischen Sozialpolitik** oszilliert zwischen zwei Polen. Die wohlfahrtsmaximierende Betrachtung der legitimatorischer Kern eines Europäischen Sozialmodells auf der einen Seite und der neoklassische eingebrachte Vorwurf des „Sozialismus durch die Hintertür“ (Margaret Thatcher) auf der anderen Seite.

**Ludwig Erhard** (Wirtschaftsminister) kritisierte bereits die Implementierung von Sozialpolitik auf der EWG-Ebene: Eine strukturpolitische Gleichmerei widerspreche einer Integration, gerade die unterschiedlichen Sozial- und Produktionsstandards sind es, die den Handel zwischen den Staaten erst begründen. Forderte stattdessen eine „große Freihandelszone“. Bundeskanzler Adenauer verbot Kritik.

Nachfrage nach **Harmonisierung sozialpolitischer Maßnahmen**: Unternehmen in EU-Staaten mit niedrigeren sozialpolitischen Standards haben bei Freihandel einen komparativen Kostenvorteil, das wollen die anderen Unternehmen antizipativ verhindern. Ziel: Standortfaktor soziale Systeme ausschalten.

Politische Entscheidungen eines Mitgliedstaates können externe Effekte auf andere Staaten begründen. Es besteht die Gefahr von Umwelt-, Verbraucherschutz und **Sozialdumping**.

-

2. **Normativer Gegenstand der Europäischen Sozialpolitik**

Sozialer Fortschritt vor allem durch das instrumentelle Wirken des gemeinsamen **Binnenmarkts**.

**Sozialpolitische Ziele**: Förderung der Beschäftigung und Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Entgeldgleichheit der Geschlechter, angemessener sozialer Schutz.

Europäische Sozialpolitik besteht aus interventionistischen, **marktkorrigierenden Policies** (allokative Kosten) und aus allokativen, **marktverstärkenden Policies**. Per se verspricht die ökonomische Theorie der regionalen Integration wohlfahrtsökonomische Effekte für alle Bürger der involvierten Mitgliedstaaten.
**Begründung**: Höhere Skalenerträge durch größeren Markt und Arbeitsteilung.

Europäische Sozialpolitik öffnet mehrere Dimensionen:
**a)** Durchsetzung hoher sozialer Standards wie Entgeltgleichheit der Geschlechter.
**b)** Angleichung nicht-tariflicher Handelshemmnisse zur Errichtung eines Systems des unverfälschten Wettbewerbs bei gleichzeitiger Beibehaltung nationaler Präferenzen.
**c)** Ausschluss institutionellen Wettbewerbs
**d)** Strukturanpassungspolitik durch den Europäischen Strukturfonds.

**Fernziel der supranationalen Sozialpolitik**: Level-playing-field (Konvergenz) durch primär allokative und auch distributive Maßnahmen. Ob die Anpassung für Arbeitnehmer positiv oder negativ ist, bleibt im Einzelfall zu prüfen.

**Institutionelle Zuordnung**: Sollte ein sozialpolitisches Gut auf europäischer Ebene bereitgestellt werden oder ist es günstiger, Bund, Länder oder Gemeinden zu betrauen?

Mit sozialpolitischen Eingriffen spricht die EU zugleich auch ein explizites Misstrauen gegenüber den **Neoklassikern** aus, die nach ihren Vertretern per se für Wohlstandseffekte sorgt.

**Gründe**: Schutz nationaler Präferenzen, Kontrolle von Wettbewerb (d.h. Verhinderung von „Sozialdumping“ durch europäisierung nationaler Standards), gleiche Allokationskosten (im Sinne des problematischen One-Size-fits-all-Paradigmas).

-

3. **Sozialpolitische Wertungen**

**Grundlegende Leitthese zur ordnungspolitischen Genese**: Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik erfolgt teils aufgrund abweichender Präferenzen in den Mitliedstaaten, durch wettbewerblich gesteuerte Strategien bei EU-Erweiterungen, durch Reformen wie Einführung der Europäischen Währungsunion und Vollendung des Binnenmarktes. Zentralisierung von (Sozial-)Politik bedeutet Kontrolle von Wettbewerb im Integrationsraum. Initiatoren der Europäischen Sozialpolitik sind generell einzelne Mitgliedstaaten.

**strategy of raising rivals’ costs**: Versuch eines marktbeherrschenden Unternehmens, die kleineren Konkurrenten durch restriktive Absprachen mit den Zulieferern zu benachteiligen.
🡪Um nationale bestehende Allokationskosten auch auf Konkurrenten durch *strategy of raising rivals’ costs* durchzusetzen, *kann* im Extremfall eine Minderheit von nationalen Regierungen faktisch die Mehrheit zwingen, zur Reduktion des wettbewerblichen Drucks ein höheres Regulierungsniveau zu übernehmen.

**Regulierungen zum Arbeitsmarkt**: die Richtlinie über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit auf Fischereifahrzeugen (1993), die Arbeitszeitrichtlinie (1993), etc.

**Venue-Shopping-Strategie**: Nationale Akteure können im Mehrebenensystem (EU, Mitgliedsstaaten) den „Einkaufsort“ bestimmter „nutzenorientierter“ Politiken gezielt wählen. Vor allem der **Lobbyismus** bemüht sich sich um ein venue shopping, weil die Staaten auf EU-Ebene solche Instrumente effektiver bedienen (Umgehung nationaler Parlamente) und so weniger konfligär durchgesetzt werden können (Rechtstreuegebot). Die **Schuldzuweisung** bei negativen Effekten gegenüber den Adressaten von Politik liegt dann meist bei der EU, wobei die *Sündenbocktheorie* (*theory of scapegoat* oder *punching bag*; *mécanisme victimaire*) vitalisiert wird. Über diese Strategie resultiert aber auch eine **Verstärkung des wirtschaftlichen Regimes der EU**.

Aus ökonomischer Perspektive gilt der Satzteil ***Beseitigung von Nachteilen*** ambivalent: Er kann sich auf *re*regulative Kompensation richten, er kann sich aber im Sinne des Nash-Gleichgewichts zur Optimierung wettbewerblicher Bedingungen auch auf deregulative, marktbasierte Anpassungen zur Maximierung von Effizienz richten.

Zu Beginn der 1980er Jahre setzten – zur Problemlösung des mangelnden Wachstums und zunehmender Arbeitslosigkeit – u.a. in der EU **verstärkt liberale Prozesse ein**. Die nationalen Regierungen beobachteten zu dieser Zeit „das Scheitern des französischen Versuchs einer nationalen keynesianischen Reflationspolitik. Anlaß zu Optimismus gab eigentlich nur Margaret Thatchers erstaunlich erfolgreiche Ablösung des Nachkriegskompromisses zwischen Kapital und Arbeit durch eine monetaristische Stabilisierungs-,neoliberale Deregulierungspolitik und eine generelle Rückkehr zum „freien Markt“. Bei der liberalen Gestaltung des Binnenmarktes übte der ***European Roundtable of Industrialists*** (ERT) einen starken Einfluss aus.

Anfang der 1990er Jahre kam es wegen des **Zusammenbruchs der sozialistischen Regime** in Ost-Europa zu weiteren Globalisierungseffekten, einer preiselastischeren Nachfrage und einer Verschärfung des Wettbewerbs. Dieses wirtschaftliche Umfeld setzt gewerkschaftlicher Interessenvertretung viel engere Grenzen als in der Vergangenheit. Moderne Länder müssen Bedingungen herstellen, die für die mobilen Faktoren Kapital und technisches Wissen (und nicht dem immobilen Faktor Arbeit) attraktiv sind.

Seit Juli 2013 arbeiten Befürworter des „**Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft**“ (TTIP) zwischen der EU und der USA wegen theoretisch prognostizierter Skaleneffekte (niedrigere Preise für Konsumenten, verschärfter Wettbewerb mit Steigerung der Produktivität, Innovationen und technischen Fortschritten) mit identischer Argumentation wie zur Vollendung des Binnenmarkts. Ziel dieses transatlantischen Freihandelsabkommens gilt der Förderung der Beschäftigung und Wohlfahrt. Verlierer werden solche Sektoren in vielen Staaten sein, die von einem starken inländischen Importschutz wie die Landwirtschaft profitierten und wenig wettbewerbsfähig sind.

**Vollendung des Binnenmarktes**: das Ziel ist nirgends dokumentiert. Vollendung bedeutet Perfektion. Ein Binnenmarkt kann als perfekt gelten, wenn keine Transaktionskosten o.w. bestehen. Nationale Präferenzen, ihre spezifische Ordnungspolitik und ihre Sicherungen gelten jedoch als vitale Grundlagen gesellschaftlicher Wohlfahrt. Auch tragen sie in erheblichem Maß zur Stabilisierung des europäischen Regimes bei. Wird dieses nicht geleistet, dann kommt es zur Implosion der EU.

Erklärtes Ziel der EU-Sozialpolitik war es zu Beginn der EWG nicht, bestehende sozialpolitische Institutionen der Staaten zu zerstören. Vielmehr liegt die Funktion primär in einer **Flankierungsrolle gegenüber dem übergeordneten Ziel zur Herstellung eines Gemeinsamen Binnenmarktes**. Dabei richten sich europäische Maßnahmen vor allem auf die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse. Dabei strebt die Europäische Union an, bestimmte Faktoren im Binnenmarkt vom Wettbewerb auszuschließen. Sozial unerwünschten Effekten, zum Beispiel der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition durch den Abbau sozialpolitischer Standards, soll entgegengewirkt werden.

Rigide Arbeitmärkte führen zur Arbeitslosigkeit. Die Arbeitgeber tragen zudem hohe Lasten zur Finanzierung des Sozialstaates mit. In vielen Bereichen habe der Staat bei der Produktion von Sicherheit im Alter, Krankheit und Pflegebedürftigkeit seinen komparativen Vorteil verloren, **nur Private können effizienter solche Leistungen anbieten**. (Ausnahme: komparativer Vorteil des Staates bei Arbeitslosenversicherung).

Es besteht wegen dieser kritischen Einwände durch Experten ein Anlass zur begründeten Vermutung, dass die EU-Sozialpolitik deshalb stark ***liberale* Züge** trägt, um vor allem durch den Rückzug vom Staat allokative Strukturen durch Privatisierung und Grundsicherung zu stärken. Dieser Charakter führt nach liberaler Diktion langfristig zur Konvergenz sozialpolitischer Arrangements in den Mitgliedstaaten. Somit nimmt die supranationale Sozialpolitik den Charakter einer marktlichen, wettbewerbsbasierten Institution an (Ökonomisierung der Sozialpolitik, wettbewerbliche Solidarität).

Mit der **Agenda 2010** wurde eine rigide Beschneidung sozialen „Wildwuchses“ wegen negativer Arbeitsmarkteffekte respektive hoher staatlicher Transferleistungen (Abschaffung der statusgebundenen Arbeitslosenhilfe, Einführung der physisch fixierten Grundsicherung), partielle Privatisierung der stetig wachsenden Gesundheitskosten oder Anpassung der Höhe von Altersrenten vollzogen.

Im meist faktisch bestehenden Konsens bei der Verabschiedung sozialpolitischer Maßnahmen (Arbeitsumwelt) entstehen **auch paretianisch und allokativ begründbare Dispense**, die im Integrationsraum als kooperativ organisierte Win-win-Strategie zu verstehen sind. Hoch standardisierte Sozialmaßnahmen als normativer Anspruch der EU (höhere Lebensqualität) werden auf diese Weise wegen nicht akzeptabler zusätzlicher Allokationskosten und negativer Effekte beim potentiellen Verlust komparativer Vorteile verhindert. Hauptsächliche Gründe: wachsende Heterogenität des Integrationsraumes, Sicherung der betrieblichen Standortqualität. Überwiegend zielen die Maßnahmen auf eine angebotsorientierte Anpassung sozialer Institutionen zur Förderung von Wettbewerb. Als konzeptioneller Anspruch wird die Lebensqualität der Bürger und Standortqualität ökonomischer Akteure in einzelnen Staaten zugleich durch allokativen und distributiven Mix gefördert.

-

4. **Zusätzliche Informationen**

Träger des Sozialbudgets verschiedener Mitgliedstaaten:

**a)** Staat, Arbeitgeber und -nehmer: Deutschland, Niederlande, Österreich.

**b)** Großteil der Finanzierung durch Arbeitgeber: Belgien, Finnland, Frankreich, Italien.

**c)** Staatliche Leistungen: Dänemark, Großbritannien, Schweden (Immerfall 2006, 47).

**John Maynard Keynes**: „In the long run we are all dead“, empirisch berechtigter Einwand gegen die Neoklassiker, dass sich „Langfristig“ ein Marktgleichgewicht einstelle. Als völlig unbestimmte Variable konnte das mit großem Optimismus dekorierte „*Langfristige*“ bisher nie realisiert worden und darf als selbstgerechter Sophismus bezeichnet werden. Sie besitzt zumindest keine *praktische* Relevanz.