

Olaf Münichsdorfer

# Keynes oder Smith?

## Luxemburgs EU-Sozialpolitik zwischen nüchternem Pragmatismus und dosiertem Protektionismus

Vielleicht hat am Ende der Druck der USA die EU sozialpolitisch wieder ein Stück weit vorangebracht. Die Entscheidung Luxemburgs, sein Bankgeheimnis zu lockern, hat jedenfalls die Aufmerksamkeit auf eine entscheidende Voraussetzung europäischer Sozialpolitik gelenkt: ihre Finanzierung. Konkrete Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung und Steuerdumping kommen den klammen Staatskassen wie gerufen. Denn für neue soziale Rechte, wie beispielsweise die EU-Jugendgarantie, die Jugendlichen nach vier Monaten Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen Job oder Weiterbildung gibt, fehlt den meisten Mitgliedstaaten angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise einfach das nötige Geld.

Das erklärt auch, zumindest zum Teil, die starke sozialpolitische Zurückhaltung auf EU-Ebene: Mittlerweile weht Sozialpolitikern in Brüssel ein rauer Wind entgegen. Die Krise scheint selbst im Gewerkschaftslager zu einer Renationalisierung zu führen und hat im EU-Rat die Zahl der zuverlässigen und dauerhaften Alliierten für eine sozialpolitische Vertiefung der EU dramatisch sinken lassen. Damit werden auch die sozialpolitischen Spielräume für Luxemburg in Europa enger: Vorbei die Zeiten, als Luxemburg unter seinen Ratspräsidentschaften im Jahre 1997 die EU-Beschäftigungsstrategie auf den Weg brachte oder im Jahre 2005 eine soziale Entschärfung der Bolkestein-Richtlinie durchsetzte und die EU-Wachstumsstrategie sozial erweitern konnte.

Der Konsens über die Ausrichtung und Notwendigkeit einer europäischen Sozialpolitik, sofern es ihn denn je gab, wird brüchiger. Der prognostizierte „Spillover“-Effekt von der Wirtschafts- zur Sozialgemeinschaft findet nicht statt und der einstige europäische Traum einer Sozialunion zerbröckelt gerade in viele kleine nationale Einzelinteressen. Die Mitgliedstaaten tauschen das EU-Vertragsziel der sozialen Kohäsion gerade in Zeiten der Krise gerne gegen Markt- und Wettbewerbschancen ein. Die Auseinandersetzungen über die jüngeren Integrationsprojekte sortieren sich dabei weniger entlang einer transnationalen Links-Rechts-Achse, als vielmehr entlang nationaler Interessen zur Verteidigung von Produktions- und Verteilungskulturen.<sup>1</sup>

Luxemburgs sozialpolitische Positionen in Brüssel bewegen sich vor diesem Hintergrund in einem dauerhaften Spannungsfeld zwischen dem Vorrang der Binnenmarktfreiheiten und der Notwendigkeit sozialpolitischer Regelungen. Luxemburg hat den Binnenmarkt und die damit verbundenen „Grundfreiheiten“ angesichts seiner Exportorientierung, seines Finanzplatzes und der protektionistischen Versuche der großen Mitgliedstaaten immer besonders stark betont. Gleichzeitig muss der ausgereifte Luxemburger Sozialstaat aber besonders stark vor den Zugriffen des freien Marktes geschützt werden. Die Diskussionen um die Bolkestein-Richtlinie zum freien Handel der Dienstleistungen in der EU haben diese Wider-

sprüche exemplarisch zu Tage gefördert: So hatte die Regierung das Prinzip des Herkunftslandes, nach dem Dienstleistungsunternehmen reglementarisch nur noch den Anforderungen ihres Herkunftslands unterliegen, erst spontan unterstützt. Am Ende hat Premier Juncker jedoch nach den sozialpolitisch aufgeladenen Europawahlen von 2004 und einem kritischen Votum des Europaparlaments im Rahmen der Luxemburger EU-Ratspräsidentschaft eine Reform der Richtlinie durchgesetzt.

### Vom Mythos zum minimalen „sozialen Europa“

Dabei deuteten die Diskussionen um die Bolkestein-Richtlinie damals schon das endgültige Ende des Traums von einer regelrechten „Sozialunion“, die hohe Sozialstandards für alle einführt, an. Angesichts der hohen Interessengegensätze zwischen den Gründungsstaaten der EU, die wirtschaftlich besser aufgestellt sind und über die Jahre Produktivitätszuwächse teils in soziale Leistungen für ihre Bürger ummünzen konnten einerseits, und den neuen EU-Mitgliedstaaten, die ihren einzigen Wettbewerbsvorteil oft in niedrigeren sozialpolitischen Standards sehen, ist der Traum eines vereinten „sozialen Europas“ längst ausgeträumt. Eine „soziale

Olaf Münichsdorfer hat in Trier, Berlin und Bath Politikwissenschaft, Soziologie und Volkswirtschaftslehre studiert. Er ist parlamentarischer Mitarbeiter des Europaabgeordneten Claude Turmes (Déi Gréng).

Union“ war bisher immer eine schöne abstrakte Projektion, ein Mythos, der in seiner konkreten Ausgestaltung weder von den Bürgern gutgeheißen, noch als besonders realistisch und anstrengbar von der Luxemburger Regierung angesehen wurde. Ihre Sozialpolitik in Brüssel zeichnet sich daher aus durch eine Mischung aus Pragmatismus, protektionistischen Versuchen und dosierten paneuropäischen sozialpolitischen Ambitionen.

Der frühere Arbeitsminister François Biltgen hat das „soziale Europa“ immer definiert als Kanon von „Subsidiarität, Solidarität, Sozialdialog und Wert der Arbeit“. Das wurde auch im CSV-Programm zu den letzten Europawahlen dargelegt, laut der sich europäische Sozialpolitik frei nach den Prinzipien der katholischen Soziallehre auf die Erfüllung der Grundbedürfnisse beschränkt und in der in erster Linie die Nationalstaaten die sozialpolitischen Ansprechpartner bleiben. Arbeitnehmer können auf einen europaweiten „Mindestsockel von sozialen Rechten“ hoffen, doch eine Harmonisierung von sozialen Leistungen und des Arbeitsrechts ist auch längerfristig nicht gewünscht. Minister Biltgen machte klar deutlich: „Social Europe does not aim to standardise, or even equalize the benefits of labour and social legislation. A standardisation of the European social legislation would certainly not be in the interest of the Luxembourg or German social system!“<sup>2</sup> Das „soziale Europa“ wird somit am liebsten europäisch intoniert, aber zu Hause realisiert.

Von daher verfolgt Luxemburgs EU-Sozialpolitik teils auch gewisse protektionistische Ziele: die eigenen hohen Sozialstandards sollen so gut wie möglich gegen den Wettbewerb von außen geschützt werden. Auch deshalb, weil der Weg über progressivere EU-Sozialpolitik im EU-Rat nicht mehr möglich ist und jede Reform, wie Biltgen richtig erkannt hat, leicht in einen Rückschritt münden kann. Protektionistische Extratouren, wie der hohe Stellenwert des Sprachennachweises bei der Zulassung von verschiedenen Berufsgruppen zum Luxemburger Arbeitsmarkt, sind daher nie ganz auszuschließen. Hier zeigt sich ein gewisser Zielkonflikt der Luxemburger Europapolitik: Mit der Freizügigkeit des Binnenmarktes wird die Tendenz zu einer

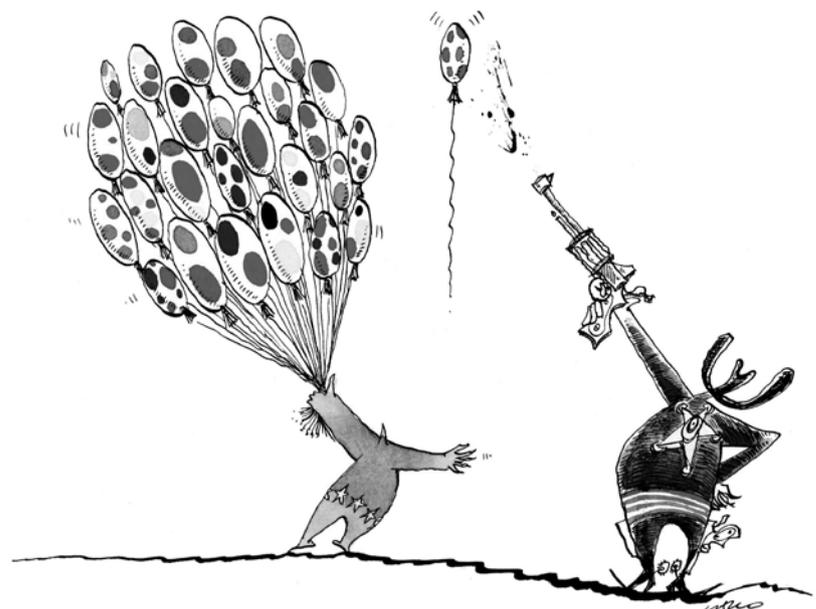
„negativen Integration“ gefördert, die sich über Binnenmarktregeln auf viele Gesellschaftsbereiche ausdehnt. Die „positive Integration“, die Marktkorrekturen und soziale Mindeststandards fördert, wird damit jedoch gleichzeitig geschwächt. Wolfgang Scharpf sprach daher bereits Ende der 90er Jahre von einer „Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration“<sup>3</sup>, welche die Balance zwischen Staat und Markt systematisch zu Lasten des Staates und seiner Fähigkeit regulierend im Markt einzugreifen, verschiebt. Während offene europäische Märkte zu Beginn der Integration noch Wachstum schufen und damit halfen, zu Hause den Sozialstaat zu finanzieren und immer mehr Bevölkerungsgruppen mit der EU zu befrieden, zeigen sich in Krisenzeiten die Grenzen des Modells „Smith abroad, Keynes at home“.<sup>4</sup>

### Grenzen des Modells „Smith abroad, Keynes at home“

Die Dominanz des Binnenmarktes bringt gerade ein relativ offenes Wohlstandsland wie Luxemburg sozialpolitisch immer öfter in Bedrängnis: Zum einen legt die EU-Kommission die sozialen Rechte von Einwanderern und Grenzgängern öfters großzügig aus, was zu Konflikten über die Anerkennung von Sozialleistungen führen kann. Dies schränkt auch die Möglichkeiten der Regierung ein, bei ihren Sparbemühungen soziale Leistungen nur mehr Einwohnern zuzugestehen. Zum ande-

ren beschneidet Brüssel im Rahmen der Entsenderichtlinie penibel die Rechte der Mitgliedstaaten, Arbeitnehmer, die aus dem EU-Ausland auf ihren Arbeitsmarkt kommen, arbeitsrechtlich strenger zu kontrollieren und damit ihre Lohn- und Arbeitsrechtsmodelle abzusichern. Die juristischen Streitigkeiten zwischen der EU-Kommission und Luxemburg haben diese Konflikte zwischen Binnenmarkt und nationaler Sozialpolitik offengelegt: Die Frage des Exports der Studienbeihilfen wird wohl im Sinne Luxemburgs entschieden werden; bei den Kontrollbefugnissen von Arbeitnehmern musste Luxemburg seine Regelungen ändern – und drängt jetzt in Brüssel in schwierigen Verhandlungen bei der Reform der Entsenderichtlinie auf mehr Kontrollrechte.

Sozialpolitisch eingeeengt wird der Spielraum der Luxemburger Regierung aber nicht nur durch den ausufernden Binnenmarkt. Von entscheidender Bedeutung ist auch die Finanz- und Wirtschaftskrise, die derzeit in der EU wütet und durch institutionelle Änderungen großen Druck auf nationale Sozialstandards ausüben kann. Die EU-Sozialminister mussten weitgehend hilflos mit ansehen, wie im Momentum der Krise ihre Mitspracherechte massiv beschnitten wurden. Denn seit dem Jahre 2011 wird die Umsetzung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ziele in den Mitgliedstaaten gemeinsam im Rahmen des sog. „Europäischen Semesters“



begutachtet, einem Prozess der Abstimmung der Budget- und Reformpläne zwischen Brüssel und den EU-Mitgliedstaaten. Dieses nutzt die Art. 121 und 136 des EU-Vertrages betreffend die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung in der Eurozone und bringt damit die Finanzminister der Eurozone an die Schalthebel der Reformen. Damit regieren die Sparmeister auch immer deutlicher in die nationale Sozialpolitik hinein. Arbeitsminister Schmit kritisierte die neue Rollenaufteilung deutlich und verwies darauf, dass die EU-Sozialminister längst keine regelrechten Mitsprachrechte bei der Ausrichtung der Reformen mehr haben: „Der Finanzministerrat ist jetzt das eigentliche Machtzentrum in sozialen Fragen geworden. Die Finanzminister diskutieren diese Themen aus rein budgetärer und finanzieller Sicht.“<sup>5</sup>

Sozialpolitische Maßnahmen stehen künftig unter erheblichem Rechtfertigungsdruck: Sie müssen nachweisen, dass sie einen konkreten Beitrag zu den eigentlichen Oberzielen leisten, die da heißen: Wirtschaftswachstum und Haushaltssparkurs. Mit der Einführung des „Europäischen Semesters“ rücken damit bei den Reformempfehlungen an die Mitgliedstaaten die Reduzierung der Schuldenlast, Erhöhung des Renteneintrittsalters, Arbeitsmarktflexibilität und Lohnbindung an die Produktivität in den Mittelpunkt. Durch diese Zeitenwende wird von Brüssel noch weniger Rücksichtnahme auf die sozialpolitischen Schutzräume der EU-Mitgliedstaaten genommen. Diese können sogar durch die Androhung von Sanktionen weiter eingeschränkt werden. Das von Luxemburg in sozialpolitischen Fragen hochgehaltene Prinzip der „Subsidiarität“ wurde durch die Eurokrise stillschweigend und quasi über Nacht völlig in Frage gestellt. Luxemburg zeigt zwar, wie Belgien, vor allem bei der Aufforderung, sein Lohnindexsystem in Frage zu stellen, immer noch standhaft die rote Karte. Doch der Widerstand wird im Kreis der sparversessenen EU-Finanzminister schwieriger.

### Rat der Euro-Sozialminister: Reform oder Spaltung?

Mittlerweile organisieren die EU-Sozialminister die Gegenwehr: Zusammen mit anderen EU-Mitgliedstaaten haben Ar-

beitsminister Schmit und Gesundheitsminister di Bartolomeo vorgeschlagen, mit Beginn des „Europäischen Semesters“ im kommenden Jahr regelmäßige Treffen der Sozialminister der Eurozone zu veranstalten und diese mit den Treffen der Euro-Finanzminister zu verknüpfen. Zudem wird diskutiert, die soziale Situation in den EU-Mitgliedstaaten besser zu analysieren und ähnlich wie bei Budgetdefiziten Sanktionen bei Nicht-Einhaltung von sozialen Zielen einzuführen. Premier Juncker hat sich noch nicht geäußert, doch Außenminister Asselborn hofft, dass dieser Reformvorschlag auf dem kommenden Frühjahrgipfel, der am 22. Mai 2013 stattfindet, diskutiert wird. Bei dem stehen aber bisher vor allem eine effizientere Steuererhebung und strengere Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug auf der Tagesordnung.

Der Vorschlag eines Treffens der Euro-Sozialminister könnte zumindest einen engeren Austausch zwischen den Finanz- und Sozialministern herstellen und damit die gemeinsamen sozialpolitischen Herausforderungen der Mitglieder der Währungszone stärker in den Mittelpunkt stellen. Unklar ist jedoch bisher, wie der Zusammenschluss der Euro-Sozialminister EU-rechtlich und institutionell genau eingebettet sein soll und welche konkreten politischen Spielräume er bieten würde: Die Funktionsweise und Wirkung dieses neuen Gremiums ist bisher nicht definiert. Fraglich ist, ob es ohne eine Änderung des EU-Vertrages ernsthaft funktionieren und politisches Gewicht und Sanktionsgewalt bekommen kann. Käme es abtrünnigen EU-Mitgliedstaaten wie Großbritannien nicht erst recht entgegen? Würde es nicht zwangsläufig auf eine Vertiefung einer sozialpolitischen EU „à la carte“ hinauslaufen und damit möglicherweise das Sozialdumping innerhalb der EU verstärken?

Die derzeitigen Kräfteverhältnisse im Rat stimmen zumindest nicht positiv. Sozialpolitisch ist noch keine neue Ära angebrochen. Selbst wenn Bundeskanzlerin Merkel und Kommissionspräsident Barroso, die beide eine Wiederwahl anstreben, jüngst ihren strengen Sparkurs zumindest rhetorisch ein wenig abgemildert haben. Vielleicht erweist sich ja dann der bewährte Luxemburger Pragmatis-

mus einstweilen als verlässlicher: Durch die gute europaweite Vernetzung und die engagierte Arbeit seiner Beamten in den Arbeitsgruppen um den EU-Rat steuert Luxemburg mittlerweile in kleinen und konkreten Schritten der Übermacht der Finanzminister entgegen. Der „Ausschuss für Sozialschutz“ beispielsweise, der den EU-Rat in sozialpolitischen Fragen berät und auf diesem Feld die Kooperation der Mitgliedstaaten verbessern soll, wird unter dem Vorsitz eines Luxemburgers Aufmerksamkeit auf die sozialen Umbrüche in den EU-Mitgliedstaaten lenken; auch die Beamten der Gewerbeinspektion mobilisieren europaweit für strengere Maßnahmen gegen Sozialdumping im Rahmen der Entsenderichtlinie.

Raum für eine grundlegende sozialpolitische Debatte wird vielleicht erst entstehen, wenn sich der soziale Notstand in den EU-Mitgliedstaaten noch deutlicher auswirkt. Luxemburg, das nach Litauen, Griechenland, Italien und Lettland die EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2015 übernimmt, könnte Bilanz ziehen und alles auf einen sozialpolitischen Neuanfang setzen. Spätestens dann kommt es zu der grundlegenden Debatte, die Arbeitsminister Biltgen schon im Jahre 2008 anstoßen wollte: „Un débat sur les relations entre libertés fondamentales du Traité et droits fondamentaux, entre ordre public social national et ordre juridique communautaire doit être lancé“. Wahrscheinlich muss Luxemburg dann klarer sagen, wie es sich zwischen Keynes und Smith entscheidet. In der Sozialpolitik wie auch bei den Finanzreformen.<sup>6</sup> ♦

1 Martin Höpner und Armin Schäfer, „Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird“, *Integration* 1/2010.

2 Arbeitsminister Biltgen auf dem Kongress der „Union of European Federalists“, 20./21. April 2007.

3 Wolfgang F. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M., 1999.

4 Andrea Sangiovanni, „Solidarity in the European Union“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Januar 2013.

5 Rundtischgespräch „Penser l'Europe“, organisiert vom Institut Pierre Werner und www.europaforum.lu am 18.6.2012.

6 Antwort von Arbeitsminister Biltgen auf die parlamentarische Anfrage des Abgeordneten Ben Fayot 4.7. 2008.