

Ein erster Schritt zu einer sozialen EU

Die Europäische Säule sozialer Rechte

CHRISTIAN KOUTNY

Christian Koutny ist PhD-Student an der Kingston University London sowie Lehrbeauftragter an der School of Oriental and African Studies (SOAS) sowie der Goldsmiths University London. Außerdem ist er Mitglied des Young Academic Networks (YAN) der Foundation for European Progressive Studies und des Karl-Renner-Instituts. Weiters ist er Mitglied der Political Economic Research Group an der Kingston University und des Macroeconomics, Finance and Development Research Clusters an der SOAS.

Auf einen Blick:

- Der sozialpolitische Spielraum zwischen ‚Kernländern‘ und ‚Peripherieländern‘ klappt in der EU auseinander. Wirtschaftswachstum und Lebensstandards entwickeln sich unterschiedlich schnell.
- Die Europäische Union wird als reine Wirtschaftsunion verstanden und nicht als Sozial- und Werteunion. Daher wird wirtschaftliche Integration vorangetrieben, während die soziale und institutionelle Integration dem Markt überlassen wird.
- Die hegemoniale angebotsorientierte Wirtschaftstheorie führt nicht zum versprochenen Aufholprozess der wirtschaftlich schwachen Regionen.
- Die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) ist ein vielversprechender erster Schritt, mit dieser Hegemonie in den europäischen Institutionen und insbesondere im Europäischen Semester zu brechen, weist allerdings noch Mängel auf.

„It is the business of economists, not to tell us what to do, but show why what we are doing anyway is in accord with proper principles“, schrieb Joan Robinson, eine der bedeutendsten radikalen Ökonom_innen, nur wenige Jahre vor dem Ende des Bretton-Woods-Systems, 1971. Das von nun an freie Spiel internationaler Wechselkurse läutete ökonomisch als auch politisch den Beginn eines neuen globalen Wirtschaftssystems ein.

Die Gesellschaft solle laut Robinson somit nicht nach ökonomischen Modellen und ihren Annahmen organisiert werden, sondern die Ökonomie soll Handlungsvorschläge zur Erreichung politischer Ziele liefern. Damals wie heute bestimmen sehr eng gefasste ökonomische Ziele, nämlich ein ausgeglichenes Staatsbudget, niedrige Arbeitslosigkeitsraten und das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes, den Spielrahmen für Sozialpolitik, also Ausgaben im Bereich Gesundheit, Bildung, Armutsbekämpfung etc. Es herrscht also eine politische Hierarchie zwischen wirtschaftlichem und sozialem Erfolg. Im folgenden Aufsatz soll das Spannungsfeld zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik untersucht werden. Insbesondere soll geklärt werden, ob dieses Spannungsfeld unbedingt notwendig ist oder ob sich erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik gegenseitig bedingen. Damit im Zusammenhang soll auch diskutiert werden, ob die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) zur Lösung dieses Spannungsfeldes beitragen kann.

Das Grundproblem in der Europäischen Union: große wirtschaftliche Unterschiede zwischen Zentrum und Peripherie

Wie viele andere Teile der Welt leidet auch die Europäische Union (EU) derzeit unter zunehmenden regionalen Unterschieden, d.h. Regionen wachsen wirtschaftlich unterschiedlich schnell, wobei sich manche relativ schnell entwickeln und andere zurückbleiben. Damit einhergeht, dass die ökonomische Ungleichheit auch innerhalb vieler Länder zunimmt. Besonders die Peripherie Europas, welche von einem weit niedrigeren Niveau als die kapitalistischen Zentren, oft auch Kernländer genannt, startete, verzeichnet im Vergleich zu diesen langsamere Wachstumsraten. Das führt zu immer weiter auseinanderklaffenden Lebensstandards, oft unter dem Begriff *Europa der zwei Geschwindigkeiten* zusammengefasst, also einem wirtschaftlich starken, robusten Zentrum, und einer von Krisen und Arbeitslosigkeit gebeutelten Peripherie. Unter der Annahme, dass materielle Bedingungen in einer Marktwirtschaft letztlich das soziale Wohlergehen bestimmen, müssen politische Entscheidungsträger_innen die verschiedenen Ebenen der wirtschaftlichen Divergenz berücksichtigen, um sozialen Wohlstand zu erreichen und der EU zu einem *social Triple A rating* zu verhelfen.

Die ESSR, die am 17. November 2017 als interinstitutionelle Proklamation des Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission in Göteborg verabschiedet wurde, könnte zu so einem Vehikel werden, dieses Spannungsfeld lösen und die Hierarchie zwischen sozialen und wirtschaftlichen Zielen zu überdenken helfen, damit ein Weg zur sozialen und wirtschaftlichen Konvergenz in Europa eingeschlagen wird. Die derzeitigen Ziele des ESSR können als bescheiden beurteilt werden, jedoch rückt sie sozialen Wohlstand wieder ins Blickfeld europäischer Politik.

Die Ursachen der Fehlentwicklung

Im Folgenden werden zwei ökonomische Prinzipien identifiziert, die zu einer nachhaltigen europäischen Divergenz und Verschlechterung des Lebensstandards geführt haben: ungleich verteilte institutionelle Rahmenbedingungen und ein angebotsorientiertes Wirtschaftsmodell. Außerdem soll diskutiert werden, warum soziale Ziele als Widerspruch zu ökonomischen Zielen formuliert werden.

A. Institutionelle Rahmenbedingungen

Die EU ist lange Zeit als reine Wirtschaftsgemeinschaft verstanden worden. Wenngleich die Wirtschaft in der EU eine wichtige Rolle spielt und durch den europäischen Binnenmarkt integriert ist, darf nicht vergessen werden, dass die EU auch eine Wertegemeinschaft ist, wobei diese Werte weitreichender definiert sind als die wirtschaftliche Integration.

Im Vertrag über die Europäische Union (in der Fassung des Lissabonner Vertrags) werden diese Werte in Artikel 2 erwähnt: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ Und im folgenden Artikel 3 heißt es im ersten Absatz: „Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.“ Damit wird deutlich, dass die wirtschaftliche europäische Integration kein Selbstzweck ist, sondern ein Vehikel, welches die realen Lebenssituationen und Lebensstandards aller EU-Bürgerinnen und -Bürger verbessern soll.

Nichtsdestotrotz forcierte die EU die wirtschaftliche und geldpolitische Integration ihrer Mitgliedstaaten und beseitigte vorrangig Handelsbarrieren von Kapital und Arbeit. Darüber hinaus trieb sie mit dem Vertrag von Maastricht 1997 die Zentralisierung der Geldpolitik voran, was zur Einführung der gemeinsamen Währung (EURO) sowie der gemeinsamen Europäischen Zentralbank führte.

Insbesondere die Politik in der Währungsunion zielt auf die *Nationalen Konvergenzkriterien* ab, also auf Preisstabilisierung, niedrige Zinssätze, stabile Wechselkurse, und strenge Regeln zum Budgetdefizit sowie die staatliche Verschuldungsquote. Elemente zur sozialen Integration blieben weitgehend aus.

B. Ein angebotsorientiertes Wirtschaftsmodell

Nach der globalen Finanzkrise 2007 und 2008 und den darauf folgenden Bankenrettungen sowie dem Anstieg der Transferzahlungen und anderen notwendigen staatlichen Investitionen wuchs der Schuldenstand vieler europäischer Staaten an. Das Dogma eines ausgeglichenen Staatshaushaltes in der europäischen Politik verhärtete sich in der Folge. Um ökonomische Stabilität zu garantieren und für die nächste Krise gewappnet zu sein, wurde die Prämisse eines (zumindest) ausgeglichenen Budgets über soziale Anforderungen gestellt. Die Vereinigten Staaten von Amerika hingegen reagierten mit anhaltender keynesianischer Wirtschaftspolitik, also sehr aktiver Fiskalpolitik, und kamen damit weit besser aus der Krise als die EU. Unbeeindruckt vom Erfolg der USA blieb die EU dem Spardogma bzw. dem Dogma eines ausgeglichenen Budgets (vor allem kurzfristig) treu. Reformen und

das Europäische Semester fokussierten sich auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, jedoch nicht im Bereich des Lebensstandards, der Jobqualität, einer breiten Ausbildung oder des Zugangs zu Gesundheitsversorgung, sondern auf eine angebotsseitige Reformierung der Privatwirtschaft über eine Reduzierung der Lohnstückkosten, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Reduktion sozialer Beiträge der Arbeitgeber_innen. Das Europäische Semester veranstaltete ein „race to the bottom“, in dem sich Nationalstaaten gegenseitig unterbieten – in der Hoffnung auf private Investitionen.

C. Die Ignoranz gegenüber sozialen Zielen

Wie oben schon erwähnt wurden die sozialen Folgen der Wettbewerbsfähigkeit und eines staatlichen Budgetüberschusses ignoriert. Die sozialpolitischen Folgen wirtschaftspolitischer Entscheidungen rückten somit immer weiter in den Hintergrund bzw. verschwanden aus der öffentlichen Debatte. Fortschritte in der Bereitstellung sozialer Rechte, wie sie in der Charta festgeschrieben sind, wurden im Europäischen Semester nicht berücksichtigt; Zugang zu Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung, Vorsorge vor Altersarmut, Verbesserungen im Schulsystem und andere Ziele spielten keine Rolle. Der sehr engen Definition von wirtschaftlichem Erfolg, nämlich positiven Wachstumsraten und niedriger Staatsverschuldung, wurde alles andere untergeordnet. Soziale Prosperität sollte ex ante, also im Nachhinein, automatisch durch die Kräfte der freien Marktwirtschaft erreicht werden. Somit wird auf politischer Ebene die Zielerreichung rein wirtschaftlicher Ziele (Arbeitslosigkeit, Verschuldungsquote) sehr streng kontrolliert und aktiv gesteuert, und im Falle eines Nichteinhaltens auch bestraft. Die Sozialpolitik jedoch wird dem Laissez-faire-Prinzip überlassen; es wird nicht überprüft, ob politische Ziele erreicht werden, und es gibt keine Handlungsanweisungen, an welchen Stellschrauben gedreht werden muss, um diese Ziele möglichst zu erreichen.

Die ökonomischen Prinzipien, mit welchen man das Spannungsfeld zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik erklären kann, liegen in der Dominanz angebotsorientierter, neo-klassisch fundierter ökonomischer Theorie und Wirtschaftspolitik. Neo-klassische Wachstumsmodelle von Solow und Romer (Solow 1956, Romer 1986) dienen als Grundlage von europäischem Wirtschaftsdenken. Diese Modelle gehen von einer Dynamik aus, die zu einer globalen Konvergenz des Pro-Kopf-Einkommens führen soll. Demnach wachsen ärmere Länder vorerst schneller als reichere, um sich schlussendlich auf gleichen Einkommenslevels einzupendeln, wo dann die Wachstumsraten aller Länder sich im sogenannten „steady state“ stabilisieren, diese also gleich schnell wachsen. Die freie Marktwirtschaft soll folglich zu globaler Einkommensgleichheit führen. Die Erreichung politischer bzw. sozialer Ziele wird in diesen Modellen nicht explizit inkludiert, es wird aber angenommen, dass diese vom Markt allokativ effizient zur Verfügung gestellt werden und somit die Wohlfahrt maximiert wird.

Die vor allem in der europäischen Politik sehr einflussreichen Arbeiten von Reinhart und Rogoff (2010) und Blanchard und Wolfers (2000) sind in dieser Theorie verankert. Die Politikempfehlungen dieser Arbeiten sind klar: flexibler Zugang zu den Inputfaktoren Arbeit und Kapital ermöglicht ein optimales Klima zum Wirtschaften. Insbesondere flexibler Zugang zum Faktor Arbeit impliziert, dass die materiellen Bedingungen der Lohnempfänger_innen das Ergebnis eines solchen Systems seien und nicht die Bedingung für eine „gute“ Wirtschaft. Somit ist die soziale Sphäre inhärent der

wirtschaftlichen Sphäre untergeordnet. Gerade hier können die ESSR und das Europäische Semester ansetzen und diese hierarchische Ordnung auf den Kopf stellen.

Die Europäische Säule sozialer Rechte als Baustein eines Gegenmodells?

Im Gegensatz zu den genannten neo-klassischen und neoliberalen Modellen betonen Barro und Sala-i-Martin (1992) die Bedeutung homogener Institutionen für einen erfolgreichen Aufholprozess zum „steady state“. Einer wirtschaftlichen Konvergenz muss also eine institutionelle Harmonisierung voran gehen. Ist dem nicht so, divergieren Regionen und produktives Kapital und produktive Arbeitskraft konzentriert sich in Agglomerationen, wie auch schon Kaldor (1970, 1981) und Perroux (1950, 1955) festgestellt haben. Ist der institutionelle Spielrahmen also ungleich, werden ärmere Regionen ärmer (und ineffizienter) und die reicheren Länder werden reicher (und effizienter). Produktive Technologie, Arbeit und Kapital konzentrieren sich weiter in reichen Agglomerationen, und die Lebensstandards der Peripherie sinken weiter ab. Unterschiede in aggregierter Nachfrage verschärfen die Situation, und verlangsamen technologischen Fortschritt bzw. Produktivitätswachstum. Der Five Presidents' Report (5PR) wies ausdrücklich auf die Divergenz innerhalb der EU hin, hatte jedoch keine politischen Konsequenzen.

Bisher haben wir zwei voneinander abhängige Phänomene diskutiert, welche zu den unterschiedlichen Lebensstandards in der EU führen, nämlich erstens die Unterordnung sozialer Ziele unter wirtschaftliche Ziele, d.h. Arbeitsmarktderegulierung und Sparpolitik, und zweitens ungleiche institutionelle Rahmenbedingungen, die zu einer Divergenz der Regionen und somit wachsenden Ungleichheiten führen.

Die Europäische Säule der sozialen Rechte könnte beide Themen gleichzeitig angehen. Punkte in der Kategorie „Sozialschutz und soziale Inklusion“ könnten den destruktiven Folgen der Sparmaßnahmen und Arbeitsmarktderegulierungen entgegenwirken. „Mindesteinkommen“, „Sozialschutz“, „Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose“ und „Leistungen bei Arbeitslosigkeit“ stellen das soziale Wohlergehen der Menschen über die rein wirtschaftlichen Ziele. Auch die weiteren Punkte können ein Umfeld für einen gleichwertigeren institutionellen Rahmen innerhalb der EU schaffen, welcher der Konzentration der Produktivkräfte in den Zentren entgegenwirkt.

Die Mängel der Europäischen Säule sozialer Rechte

Die ESSR in ihrer derzeitigen Fassung ist jedoch bei weitem nicht ehrgeizig genug. Zwei wesentliche Mängel des Textes werden im Folgenden erörtert:

Erstens, obwohl die Betonung der sozialen Dimension in einigen der Aktionspunkte zu begrüßen ist, braucht es eine plurale Ausrichtung des Wirtschaftsmodells. Die ESSR soll kein Instrument sein, die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zu rechtfertigen und sozial verträglicher zu machen, sondern muss der Ausgangspunkt für eine Wirtschaftspolitik sein, bei der sozialer Wohlstand wirtschaftlichen Wohlstand schafft. Ein Umdenken der Wirtschaftspolitik hin zu einem lohnorientierten Wachstumsmodell, das die materiellen Bedingungen aller Menschen als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum fördert (Stockhammer 2008, 2013), ist aktueller und notwendiger denn je in der EU.

Zweitens ist die fiskalpolitische Dimension nicht klar. Die ESSR führt einen Mindeststandard für Arbeitsmarktinstitutionen und andere sozialen Leistungen ein, enthält aber keine Regeln und Pläne für eine Lockerung der strikten Fiskalregeln. Insbesondere der Euroraum muss sich mit den Fragen der Dichotomie zwischen einer zentralisierten Geldpolitik und einer regionalisierten Fiskalpolitik befassen, die wiederum an zentralisierte fiskalische Ziele gebunden ist. Die einzelnen Länder haben daher nur sehr wenig Spielraum für regionale und somit treffsichere Wirtschafts- und Sozialpolitik, was sich besonders bei asymmetrischen Schocks zeigt. Hier ist eine koordinierte expansive Fiskalpolitik in Form von sozialen und grünen Investitionen unerlässlich. Dies ermöglicht es auch, asymmetrische Schocks besser zu absorbieren, und die ESSR mit einer dezidierten fiskalischen Dimension kann mehr als nur die Symptome einer fehlgeleiteten Wirtschaftspolitik heilen. Sie kann auch ein Mittel gegen Ungleichheiten werden. Sie kann zum Wegbereiter für den sozialen Zusammenhalt werden, begleitet von staatlichen Investitionen für wirtschaftlichen Wohlstand.

Schlussfolgerungen

Aus dieser Betrachtung kann die Europäische Säule sozialer Rechte insbesondere zwei Ziele verfolgen: Erstens kann die ESSR die wirtschaftspolitische Hegemonie in der EU verschieben. Zweitens kann sie konkret die institutionellen Rahmenbedingungen in der EU harmonisieren.

Oben im Text wurde eine einseitige Interpretation von Wirtschaft und insbesondere von Wirtschaftspolitik kritisiert, aus welcher die Unterordnung sozialer Ziele resultiert. Die ESSR ist ein Versuch, mit dieser Hegemonie in den europäischen Institutionen und insbesondere im Europäischen Semester zu brechen. Die ESSR ist somit der erste Schritt zu einer Umdeutung von Wirtschaft und Gesellschaft auf europäischer Ebene. Progressive Kräfte können auf diesem ersten Grundstein aufbauen und die Hegemonie weiter verschieben. Es muss vor allem sichergestellt werden, dass die ESSR nicht untergeht, sondern weiter in den Vordergrund rückt, vor allem im Europäischen Semester.

Weniger abstrakt und sehr viel konkreter ist die institutionelle Harmonisierung, die die ESSR kreiert. Einheitlicher Zugang (und ein angedeuteter Rechtsanspruch) zu minimalen sozialen Leistungen ist in vielen Mitgliedstaaten ein Schritt nach vorne, und muss nun eben mit einer fiskalischen Dimension erweitert werden. Ein monetärer Transfer aus den Kernländern in die Peripherie ist hier unbedingt notwendig – und stellt aus progressiver wirtschaftspolitischer Sicht auch fiskalisch kein Problem dar. Somit ist klar, dass die beiden Ziele des ESSR Hand in Hand gehen.

Literatur

- Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (1992). Convergence. *Journal of political Economy*, 100(2), 223-251.
- Blanchard, O., & Wolfers, J. (2000). The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence. *The Economic Journal*, 110(462), 1-33.
- Kaldor, N. (1970). The case for regional policies. *Scottish journal of political economy*, 17(3), 337-348.
- Kaldor, N. (1981). The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth. *Economie Appliquee* 34. Reprinted in *The essential Kaldor*, ed. F. Targetti and A. Thirlwall, 327.
- Mankiw, N. G., Romer, D., & Weil, D. N. (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 107(2), 407-437.
- Perroux, F. (1950). Economic space: theory and applications. *The Quarterly Journal of Economics*, 64(1), 89-104.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2010). *Growth in a Time of Debt* (No. w15639). National Bureau of Economic Research.
- Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of political economy*, 94(5), 1002-1037.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 70(1), 65-94.
- Stockhammer, E., Onaran, Ö., & Ederer, S. (2008). Functional income distribution and aggregate demand in the Euro area. *Cambridge journal of Economics*, 33(1), 139-159.
- Stockhammer, E. (2013). *Wage-led Growth: An equitable strategy for economic recovery*. Springer.