



## **DAS EUROPÄISCHE SOZIALMODELL – STÄRKE DURCH VIELFALT**

**Das Europäische Sozialmodell ist Gegenstand einer kontroversen Debatte – in der Politik wie in der Wissenschaft. Dabei stehen zwei Fragen im Mittelpunkt: Was ist das Europäische Sozialmodell; auf welchen Grundprinzipien beruht es, welche Werte sind damit verbunden? Und: Was ergibt sich daraus für die Politik – auf nationaler, auf europäischer Ebene und für die Kompetenzabgrenzung zwischen beiden?**

**Als Beitrag zu dieser Diskussion verstand sich die Podiumsdiskussion „Das Europäische Sozialmodell – Stärke durch Vielfalt“ am 20. März 2006 in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der EU. Die Verbindungsstelle Brüssel der Hans-Seidel-Stiftung hatte die Konferenz zusammen mit dem Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung, der französischen „Fondation pour l’innovation politique“ und dem niederländischen „Wetenschappelijk Instituut“ der CDA organisiert.**

Im Rahmen des ersten Panels diskutierten zunächst **Dr. Joachim WÜRMEILING**, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, **Olivier DEBANDE**, Senior Economist der Europäischen Investitionsbank, **Dr. Gert VERSCHRAEGEN**, wissenschaftlicher Mitarbeiter der „Research Foundation Flanders“ und Gastprofessor an der Katholischen Universität Löwen, sowie **Dr. Ab KLINK**, Direktor des Wetenschappelijk Instituut der CDA, und **Franck DEBIÉ**, Direktor der „Fondation pour l’innovation politique“. Hier standen die ethische Grundprinzipien des Europäischen Sozialmodells im Mittelpunkt. Das zweite Panel beschäftigte sich mit politischen und institutionellen Herausforderungen für die Union und ihre Mitgliedsstaaten. Wie kann angesichts der dringend notwendigen Sozialreformen in vielen europäischen Staaten eine effiziente Arbeitsteilung mit der Union erreicht werden? Dieser Frage gingen nach: die Europaabgeordnete **Dr. Angelika NIEBLER**, **René VAN DER LINDEN**, Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und Mitglied des Ersten Kammer des Parlaments der Niederlande, **Hugh FRAZER** von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit der Europäischen Kommission und **Jacques TOUBON**, Mitglied des Europäischen Parlaments und ehemaliger Kultusminister Frankreichs. Die Veranstaltung

moderierte **Petra PINZLER**, Journalistin bei der Wochenzeitung „Die Zeit“.

In seiner Begrüßung hob **Markus RUSS**, Leiter der Verbindungsstelle Brüssel der Hanns-Seidel-Stiftung, die Aktualität des Themas hervor: Die österreichische Ratpräsidentschaft habe das aus Skandinavien stammende Konzept der „Flexicurity“ neu belebt – und damit die Frage in den Mittelpunkt gerückt, wie die europäische Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherung des Europäischen Lebensmodells miteinander in Einklang zu bringen seien. Entscheidend sei ist dabei, „dass das Europäische Lebensmodell als entscheidender produktiver Faktor zu sehen ist, dass also Wettbewerb sowie das Europäische Lebensmodell nicht in einem Zielkonflikt stehen, sondern sich wechselseitig bedingen“. Fraglich sei jedoch, ob „Flexicurity“ ein Patenrezept für ganz Europa darstellen könne.

### **Einleitungsreferat**

**Dr. Joachim WÜRMELING**, Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, stellte in seinem Einleitungsreferat drei Fragen zur Diskussion: Ist das Europäische Sozialmodell „sozial“? Stellt es „ein Modell“ dar? Und: Handelt es sich um ein „europäisches“ Modell? Was die Frage nach dem „sozialen“ Wert des Europäischen Sozialmodells angehe, seien innerhalb der Union durchaus gegensätzliche Positionen vorhanden, sagte Würmeling. Zudem sei gerade das kontinentaleuropäische Sozialmodell durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die Staatsverschuldung und die unbewältigte Herausforderungen etwa im Renten- und Gesundheitssystem stark unter Druck geraten. Damit sei die sozialpolitische Bewegungsfähigkeit etwa Deutschlands stark eingeschränkt. Erschwerend komme hinzu, dass in der Diskussion „der Zusammenhang zwischen Umverteilung und Leistungskraft“ ausgeblendet völlig werde: „Besitzstandswahrung und -mehrung wird von vielen abgekoppelt davon betrachtet, was tatsächlich erwirtschaftet wird.“ Eine Steigerung der Leistungskraft der europäischen Volkswirtschaften sei jedoch dringend nötig; gerade im europäischen Binnenmarkt liege dabei die schlüssigste Antwort auf diese Herausforderung.

Auf die zweite von ihm aufgeworfene Frage, ob der Begriff des Europäischen Sozialmodells tatsächlich ein Modell, ein Politikmodell oder eher ein abstraktes Leitbild darstelle, sagte Würmeling, dass von einem einheitlichen europäischen „Referenzmodell“ auf europäischer Ebene nicht gesprochen werden könne. Der Begriff sei letztlich verfehlt, da zwar ähnliche Herausforderungen zu bewältigen seien, sich die von den EU-Mitgliedsstaaten angewandten Instrumente aber deutlich von einander unterschieden. Würmeling sagte, es sei notwendig, in der Sozialpolitik flexibel zu gestalten und sich nicht an theoretischen Modellen festzubeißen. Dem Prinzip der Subsidiarität müsse Geltung verschafft werden, da sonst die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Staaten

nicht erfüllt werden könnten. Er plädierte für einen Wettbewerb der Sozialsysteme bei intensivem Informationsaustausch sowie eine substanziierte Analyse – jedoch ohne Zwänge oder Koordinierungsdruck.

Unzutreffend sei drittens das Attribut „europäisch“, sagte Würmeling, da Sozialpolitik nicht von der Europäischen Union verantwortet werde, sondern in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten liege. Allerdings könne in Abgrenzung zu „Sozialmodellen“ in anderen Teilen der Welt wohl durchaus von einem „Europäischen Sozialmodell“ gesprochen werden. Denn in der Makroperspektive hätten die europäischen Staaten durchaus Gemeinsamkeiten aufzuweisen. Abschließend sprach sich Würmeling dafür aus, der Diskussion eine neue Richtung zu geben. In einer globalisierten Welt gelte es, das Europäische Sozialmodell nach außen zu verteidigen und dafür zu sorgen, dass der globale Wettbewerb „fair“ ablaufe: „Wir sind in diesen Fragen noch sehr introvertiert“, sagte er. Politikinstrumente, etwa der Außen-, Handels-, Entwicklungshilfe-, der globalen Sozial- und Umweltpolitik, müssten zusammengeführt und an einem gemeinsamen „Kompass“ ausgerichtet werden.

### **Panel 1: Ethische Pfeiler und Grundprinzipien des Europäischen Sozialmodells**

**Franck DEBIÈ**, Direktor der französischen „Fondation pour l’innovation politique“, arbeitete in seinem Eingangsstatement drei Punkte heraus: Zum einen sei der Eindruck kontraproduktiv, von einem gemeinsamen Europäischen Sozialmodell zu sprechen, auch ein „Europäisches Wirtschaftsmodell“ sei nicht vorhanden: Dafür sei neben den Sozialsystemen auch die Kapitalverteilung in den Staaten Europas zu komplex organisiert. Es seien mindestens drei kapitalistische Wirtschaftsmodelle (private und institutionelle Kapitaleigner, der Staat als kapitalistischer Akteur sowie Genossenschaftsformen) zu beobachten. Neben dieser eher akademischen Frage stelle sich zweitens die Frage, ob es eines gemeinsamen Modells bedürfe. Dies beantwortete Debié mit einem klaren Ja: Wer ein Europäisches Sozialmodell ablehne, stelle damit auch die Grundlagen der sozialen Integration in Europa infrage. Denn: Historisch sei, drittens, „der Kampf gegen Armut“ Keimzelle der Europäischen Sozialmodelle. Armut sei in Europa nie als individuelles Problem, sondern als Problem für die politische Ordnung insgesamt, mithin also als Triebkraft für Reformen, betrachtet worden. Seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts zeige sich die Gefahr von Armut als Quelle für Populismus und Totalitarismus. Daher empfahl Debié konkret, Europa müsse den Kampf gegen die Armut wieder aufnehmen. Er nannte als Kernbereiche Kinderarmut, die schlechte wirtschaftliche Situation vieler Selbstständiger und Armut unter Einwanderern und Migranten.

**Olivier DEBANDE**, Senior Economist bei der Europäischen Investitionsbank, schloss sich dieser Sicht an: „Der Begriff der Armut ist der Schlüssel zum Verständnis des Europäischen Sozialmodells.“ Armut müsse jedoch breit definiert und angegangen werden. Im Hinblick auf den

Zugang zu Ausbildung und Erziehung gebe es keinen Unterschied zwischen Armutsbekämpfung und Chancengleichheit. Grundsätzlich stelle die Diversität der verschiedenen Sozialsysteme einen Trumpf Europas dar.

Auch **Dr. Gert VERSCHRAEGEN**, wissenschaftlicher Mitarbeiter der „Research Foundation Flanders“ und Gastprofessor an der Katholischen Universität Löwen (Belgien), zeigte sich überzeugt davon, die Frage nach einem einzigen Europäischen Sozialmodell sei irreleitend. Es handle sich dabei wohl weniger um eine Tatsachenbeschreibung oder realistische Zukunftsvorstellung als eher um eine normative Wunschvorstellung politischer Eliten. Verschraegen hob die Normativität des Begriffs hervor, der in ähnlicher Form (als European Model of Society) schon von Jacques Delors in Abgrenzung zu den USA geprägt worden sei. Das Europäische Sozialmodell sei eher als gemeinsamer Referenzrahmen zu sehen. Es umfasse einerseits die Idee von vollen sozialen und politischen Rechten für jedermann, andererseits die Versicherung, dass niemand mit den Konsequenzen des Marktgeschehens allein gelassen werden. Allerdings, so Verschraegen kritisch, schaffe der Begriff des Europäischen Sozialmodells möglicherweise auch einen „schalen Wertekonsens“.

**Dr. Ab KLINK**, Direktor des „Wetenschappelijk Instituut“ der CDA, brachte einen neuen Aspekt in die Debatte ein: Er wies darauf hin, Unterschiede in den Ausprägungen des Europäischen Sozialmodells seien nicht nur durch nationale Unterschiede bedingt, sondern auch durch unterschiedliche parteipolitische Schwerpunkte. Diese ideologischen Färbungen müssten noch besser aufgegriffen werden, hier sei mehr Tiefgang in der Debatte notwendig.

In der anschließenden Debatte merkte eine Diskussionsteilnehmer kritisch die fehlende Trennschärfe in den Begrifflichkeiten an: So werde der Unterschied zwischen dem Begriff des Systems (zweifelloso gebe es 25 verschiedene Sozialsysteme in Europa) und des Modells (etwa das Europäische Sozialmodells im Gegensatz zum amerikanischen) oft verwischt. Staatssekretär **WÜRMELING** schloss sich der Analyse **Gert VERSCHRAEGENS** an, trotz aller Differenzen seien gemeinsame Wertvorstellungen als Basis eines europäischen Sozialmodells erkennbar, etwa die Menschenwürde, die (wirtschaftliche) Freiheit, Solidarität und Gleichheit vor dem Staat. Hier sei eine klare Abgrenzung zu anderen Teilen der Welt möglich, als Beispiele nannte Würmeling Kinderarbeit in Bangladesh, die staatlich gelenkte Wirtschaft der Volksrepublik Chinas, die rein privat organisierte Krankenvorsorge in den Vereinigten Staaten und das indische Kastensystem. Auf die Frage nach dem Reformbedarf der einzelnen Sozialsysteme angesichts des demographischen Wandels, der Globalisierung und des Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft sagten **Gert VERSCHRAEGEN** wie **Olivier DEBANDE** übereinstimmend, eine konvergente Entwicklung der einzelnen Systeme in der näheren Zukunft sei unwahrscheinlich. Während Verschraegen insbesondere auf die Nachwirkungen der EU-Osterweiterung abhob, rekurrierte Debande auf unterschiedlichen Funktionszuschreibungen der Mitgliedsstaaten an ihre Sozialsysteme.

## **Panel 2: Sozialreformen in Europa – Politische und institutionelle Herausforderungen für die EU und ihre Mitgliedsstaaten**

**Dr. Angelika NIEBLER**, Mitglied des europäischen Parlaments, rückte in ihrem Impulsbeitrag die Frage nach der Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedsstaaten in den Vordergrund. Auf der Grundlage des EG-Vertrags seien in den Bereichen Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie der Chancengleichheit ergänzende EU-Maßnahmen legitimiert: „In allen anderen Fragen wäre es vermessen, anzunehmen, dass die EU bessere Lösungen als die Mitgliedsstaaten anbringen kann.“ Nach ihrer Ansicht sei die EU vor allem in grenzüberschreitenden Fragen und bei der Förderung von Mobilität gefordert. Was Mindeststandards im Sozialbereich angehe, sei es schwierig, allgemeingültige, gemeinschaftsweite Regelungen aufzustellen. Insbesondere im Bereich der Gemeinschaftsgesetzgebung und der EuGH-Rechtssprechung habe die Union in vielen Fällen überzogen und in die Mitgliedsstaaten hineinregiert, sagte Niebler, die sich hier etwa auf den 2005 entschiedenen Fall „Mangold“ bezog. Sie sprach sich für eine Neubewertung der subsidiären Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedsländern aus.

Im Gegensatz dazu stellte **Hugh FRAZER** von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit die Vorteile gemeinschaftsweiter Politikkoordination in den Mittelpunkt. Der bereits angesprochene Kampf gegen soziale Ausgrenzung sei einer von sieben Schlüssel-Politikbereichen, für den sich die Mitgliedsstaaten auf die „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) geeinigt hätten – „was in sich einen großen Erfolg darstellt“, so Frazer. Als „europäischen Mehrwert“ dieser Form der Politikkoordination nannte Frazer vier Aspekte: ein multidimensionaler Politikansatz sei erreicht; die politischen Ziele würden im Rahmen des „policy mainstreaming“ in allen Politikbereichen berücksichtigt; auch Akteure wie Nichtregierungsorganisationen oder die Sozialpartner würden beteiligt, Monitoring und gegenseitige Erfolgskontrolle seien gewährleistet. Gerade letzteres stelle einen entscheidenden Punkt dar – vor allem im Hinblick auf gegenseitiges Lernen und das Best-Practice-Prinzip, aber auch was Transparenz und Zurechenbarkeit von Politik angehe. So entstünden Reformanreize für die Staaten. Für den sozialen Zusammenhalt Europas spielten freilich auch finanzielle Anreize der Struktur- und Kohäsionsfonds eine wichtige Rolle.

„Europa hat keinen Begriff davon, wie ernst die Lage ist“, war die Hauptthese von **René van der LINDEN**, Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und Mitglied der Ersten Kammer des Parlaments der Niederlande. Vor allem der demographische Wandel stelle die Sozialsysteme vor Probleme, die viele in ihrem Ausmaß noch gar nicht erkennen würden. Dabei würde die EU zu oft als Teil des Problems statt als Teil der Lösung begriffen.

**Jacques TOUBON** griff ein Argument aus dem vorangegangenen Panel wieder auf und thematisierte die ideologische und parteipolitische Instrumentalisierung des Europäischen Sozialmodells. So habe die französische Linke im Europa-Wahlkampf 2004 ein „soziales Europa“

gefordert, im Vorfeld des Referendums zum Verfassungsvertrag 2005 dagegen eine europäische Sozialpolitik (und damit den Vertrag) aus Angst vor Sozialdumping strikt abgelehnt. Toubon sprach sich gegen eine vergemeinschaftete Sozialpolitik aus, auch Versuche (wie mit dem Richtlinien-Vorschlag über einen Fonds für Globalisierungsverlierer), über den Umweg von Beschäftigungsförderung Sozialpolitik zu betreiben, lehnte er ab. Gemeinschaftliche Normen könnten nationale Normen nicht ersetzen. Vielmehr müsse sich Europa auf seine Grundlagen, nämlich die Wirtschaftsgemeinschaft, besinnen und die Industrieentwicklung stärker in den Vordergrund rücken. Toubon schloss hier an ein früheres Argument **Olivier DEBANDES** an, Europa müsse den „virtual circle“ aus Wachstum und Beschäftigung neu beleben.

In der Diskussion erteilte **René van der LINDEN** dem Vorschlag Angela Merkels zur Rettung des europäischen Verfassungsvertrags eine Absage. Sie hatte vorgeschlagen, über die Aufnahme der Europäischen Sozialcharta in das Verfassungspaket die sozialpolitisch motivierten Bedenken etwa in Frankreich zu besänftigen. Van der Linden wies darauf hin, dass alle 25 EU-Mitgliedsstaaten auch Mitglieder des Europarats seien und auch alle 25 die Sozialcharta bereits ratifiziert hätten. Auf die Frage nach einem europäischen Mindestlohn und einer europäischen Mindeststeuer für Unternehmen sagte Dr. Angelika Niebler: Dagegen sprächen zum einen die grundlegenden Unterschiede der Systeme. Zum anderen sei ein Wettbewerb der Systeme für die wirtschaftliche Entwicklung Europas vorteilhaft. Nochmals deutlicher wurden hier auch die unterschiedlichen Einschätzungen der offenen Methode der Koordinierung. Die Europaabgeordnete Niebler äußerte sich kritisch und konstatierte für den Bereich der Forschungspolitik eine weitgehende Erfolglosigkeit: Die Förderquoten für die Forschung hätten noch immer in vielen Mitgliedsstaaten nicht die (selbstgesetzte) Quote von drei Prozent des BIP erreicht. Auf diese Marke hätten sich die Staaten jedoch schon vor Jahren geeinigt. Frazer hielt dagegen, im Rahmen der OMK ein gewisses Problembewusstsein zu erzeugen, sei immer noch besser als gar keinen Ansatzpunkt zu haben. Er verwies zudem auf konkrete Erfolge, etwa auf Förderprogramme für junge Eltern in Irland, die auf europäische Impulse zurückgingen.

**Dr. Peter R. WEILEMANN**, Direktor des Europabüros der Konrad-Adenauer-Stiftung, sagte abschließend, es handle es sich bei der Diskussion um das Europäische Sozialmodell nicht um eine Modedebatte. Im Gegenteil bestehe, wie die erste Diskussionsrunde gezeigt habe, ein enger Zusammenhang zwischen der Identität Europas, der Zustimmung der Menschen zum Projekt der europäischen Einigung und dem Europäischen Sozialmodell. Weilemann fasste in einem zweiten Schritt die Gemeinsamkeiten Europas, über die zuvor kontrovers diskutiert worden war, mit den Worten des Bundespräsidenten Horst Köhler zusammen, der in seiner Rede vor dem europäischen Parlament am 14. März 2006 von der „spezifisch europäischen Mischung aus Liebe zur Freiheit, Streben nach Wahrheit, Solidarität und schöpferischer Unruhe“ gesprochen hatte.

„Was für ein Sozialmodell ist das, wenn 20 Millionen Menschen arbeitslos sind, ... wenn Indien in den Naturwissenschaften mehr Hochschulabsolventen hervorbringt als ganz Europa.“ (Tony Blair vor dem Europäischen Parlament am 23. Juni 2005) – Angesichts der kontroversen Diskussion und den großen Herausforderungen für die Sozialsysteme Europas scheint die Frage nach dem ethisch-normativen Inhalt des Europäischen Sozialmodells, danach, welche Werte es tatsächlich ausmachen, berechtigt. Dabei ist eine klare Begriffstrennung zwischen (einem) Europäischen Sozialmodell(en) und nationalen Sozialsystemen notwendig. Die Abgrenzung eines spezifisch europäischen Sozialmodells nach außen scheint demgegenüber vergleichsweise einfacher. Eine historische Wurzel des sozialen Europas liegt zweifellos in der Armutsbekämpfung und der kollektiven Lösung sozialer Probleme. In der vergleichenden „innereuropäischen“ Betrachtung müssen neben nationalen auch ideologisch-parteilpolitische Unterschiede berücksichtigt werden. Welche politischen und institutionellen Weiterungen ergeben sich aus dieser „sozialen Herausforderung“? Dabei stellen die offene Methode der Koordinierung und die verantwortungsvolle Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zentrale Problemfelder dar. Wie unter einem Brennglas fallen hier zwei entscheidende Merkmale europäischer Integration zusammen: die immer wieder diskutierte Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten auf der einen und die zentrale identitätsstiftende Funktion einer wirtschaftlich erfolgreichen, „sozialen Europas“ auf der anderen Seite.