



Björn Hacker

## Diskussionspapier: Ein Sozialer Stabilitätspakt für Europa

■ Die bestehende Korrelation zwischen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung innerhalb der EU muss mehr Gewicht bekommen. Durch einen Sozialen Stabilitätspakt für Europa würden die EU und ihre Mitgliedstaaten einen Rahmen für den Erhalt allgemeiner, an die nationale Wirtschaftsleistung angepasster Sozialstandards schaffen.

■ Der Soziale Stabilitätspakt würde aus den folgenden drei Elementen bestehen:

- Mindestlöhne sind in allen Mitgliedstaaten einzuführen, entweder per Gesetz oder über Tarifverhandlungen.
- Die Sozialausgaben der Mitgliedstaaten müssen sich am jeweiligen nationalen Pro-Kopf-Einkommen orientieren.
- Bildungsausgaben müssen besser koordiniert werden.

■ Der Soziale Stabilitätspakt kann über eine Überarbeitung der Integrierten Richtlinien und der OMK für den Nachfolgeprozess der Lissabonstrategie eingeführt werden. Dies lässt sich leicht mit anderen Plänen kombinieren, wie beispielsweise einer Sozialklausel in allen Gesetzesinitiativen der EU, einer Stärkung der gemeinsamen Politiken der sozialen Integration, einer verbesserten makroökonomischen Koordinierung und dem Schutz von Arbeitnehmerrechten und Tarifverträgen.

JANUAR 2009

## 1 Das Problem konkurrierender Wohlfahrtsstaaten

Die Globalisierung hat den Wettbewerb um Finanzinvestitionen und Produktionsstandorte verschärft. Infolge der EU-Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007 sowie der eingeschränkten Möglichkeiten des Einsatzes wirtschaftspolitischer Instrumente von Seiten der Mitgliedstaaten spiegelt sich diese Entwicklung auch innerhalb der EU wider. Einige Staaten versuchen, durch *Dumping-Strategien* bei der Lohn- und Steuerpolitik sowie den Sozialleistungen Wettbewerbsvorteile zu erzielen.

In einigen Bereichen wurden in der EU wichtige gemeinsame sozialpolitische Standards geschaffen, beispielsweise in der Antidiskriminierung, der Gleichberechtigung, dem Arbeitsschutz und im Rahmen des Sozialen Dialogs. Allerdings findet diese Form der „positiven Integration“ nur auf einer sehr niedrigen Ebene statt. Mit der *Lissabonstrategie* wollten die Mitgliedstaaten gleichermaßen die Wirtschaftsleistung steigern und die soziale Dimension der EU ausbauen. Doch bereits die Halbzeitbilanz im Jahr 2005 machte deutlich, dass die meisten Ziele auch 2010 nicht erreicht werden können. Die *Offene Methode der Koordinierung (OMK)* zeigt sich als zu schwaches Instrument, um eine nachhaltige Wirkung auf nationale Reformstrategien zu erzielen. Grundsätzlich ist festzustellen, dass das ursprüngliche Konzept eines „double engagement“, bei dem die soziale mit der wirtschaftlichen Entwicklung Schritt halten soll, durch reine Marktliberalisierungsstrategien abgelöst wurde.

Von den Koordinationsproblemen auf europäischer Ebene einmal ganz abgesehen, ist es fraglich, ob die bestehenden Unterschiede zwischen den Wohlfahrtswelten in Europa jemals von einem gemeinsamen politischen Ansatz abgelöst werden könnten, denn gemeinsame Herausforderungen (wie Arbeitslosigkeit oder die demographische Entwicklung) werden von den Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlicher Weise angegangen.

## 2 Ein sozialer Stabilitätspakt als Regulierungsinstrument

Die bestehende Korrelation zwischen der wirtschaftlichen und der sozialen Entwicklung innerhalb der EU muss mehr Gewicht bekommen. In der Regel stellen Mitgliedstaaten mit höherem Pro-Kopf-Einkommen mehr Mittel für die Sozialpolitik bereit als wirtschaftlich schwächere Länder. Dieser Zu-

sammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und Sozialausgaben ist in der erweiterten EU rückläufig, während die wirtschaftliche und soziale Heterogenität zunimmt.

Durch einen *Sozialen Stabilitätspakt für Europa* würden die EU und ihre Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Rahmen für den Erhalt allgemeiner, an die nationale Wirtschaftsleistung angepasster Sozialstandards schaffen. Der Soziale Stabilitätspakt würde aus den folgenden drei Elementen bestehen:

1. **Mindestlöhne** sind in allen Mitgliedstaaten einzuführen, entweder per Gesetz oder über Tarifverhandlungen. Sie sollen an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit jedes einzelnen Landes gebunden sein, ausgedrückt in einem bestimmten Prozentsatz des nationalen Durchschnittslohns. Dem Konzept für „Gute Arbeit“ (*Decent Work*) folgend, sollen die Löhne in allen EU-Mitgliedstaaten wenigstens einen Mindestlebensstandard sichern. Mindestlöhne dürfen demnach nicht unter 60% des Durchschnittslohns der jeweiligen Länder fallen (die von der EU festgelegte Armutsgrenze liegt bei 60% des medianen Einkommens). Unabhängig von dieser einheitlichen Untergrenze steht es den Mitgliedstaaten frei, für ihr Land höhere Mindestlöhne einzuführen. Die Mindestlohnregelungen gelten sowohl für die Staatsbürger des jeweiligen Landes als auch für Wanderarbeiter.
2. Die **Sozialausgaben** der Mitgliedstaaten müssen sich am jeweiligen nationalen Pro-Kopf-Einkommen orientieren. Gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESGV) setzt sich die gesamte *Sozialleistungsquote* aus monetären und nicht monetären Sozialtransfers zusammen, einschließlich öffentlicher und privater sowie steuer- und beitragsabhängiger Versorgungsleistungen. Renten- und Gesundheitsleistungen zeichnen mit ca. 70% bis 80% der Sozialleistungsquote für den Großteil der Sozialausgaben verantwortlich. Weitere Leistungen umfassen Arbeitslosenunterstützung, Sozial- und Familienbeihilfen. Da sich die EU in vier Gruppen von Staaten mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklung unterteilen lässt, könnten vier „*Sozialausgaben-Korridore*“ verbindlich festgelegt werden. Sobald ein Land seine durch die Wirtschaftsleistung definierte Zugehörigkeit zu einer Gruppe verliert, indem es ein höheres Pro-Kopf-Einkommen erzielt, steigt es in den nächst höheren Korridor auf und muss seine Sozialausgaben entsprechend aufstocken.

Innerhalb der Korridore kann die Höhe der Sozialausgaben variieren. Die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten darüber, wie sie die Sozialleistungen verteilen, bleibt hiervon unberührt, es geht allein um deren Gesamthöhe. Die Zielperspektive für alle Staaten ist der Aufstieg in die Spitzengruppe jener Länder, die eine hohe wirtschaftliche Produktivität mit einer hohen Sozialleistungsquote kombinieren.

3. **Bildungsausgaben** als ein Hauptinstrument zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, zur Verwirklichung von Chancengleichheit und zur Ermöglichung des individuellen sozialen Aufstiegs müssen innerhalb der EU besser koordiniert werden. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung sollte das Zwischenziel für die Bildungsausgaben in allen Mitgliedstaaten bei 7% des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts liegen. Dieses anspruchsvolle Ziel (derzeit liegen die Bildungsausgaben durchschnittlich bei 5%, lediglich Dänemark und Schweden bewegen sich oberhalb der 7%-Marke) entspräche den grundlegenden Aussagen der *Lissabonstrategie*. Zu den Bildungsausgaben zählen die Finanzierung von Kindergärten, Schulen, Universitäten, beruflicher Bildung und weitergehender fachlicher Ausbildung, wobei hier nicht zwischen öffentlichen und privaten Maßnahmen unterschieden wird. Den Mitgliedstaaten steht es frei, mehr Mittel für die Bildungspolitik bereitzustellen. Hiervon unberührt bleibt das erklärte Ziel der *Lissabonstrategie*, die Ausgaben für *Forschung und Entwicklung* auf bis zu 3% des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen.

Ein *Sozialer Stabilitätspakt* würde ein gemeinsames Rahmenwerk für nationale Mindestlöhne sowie Sozial- und Bildungsausgaben schaffen. Da alle Regulierungsmaßnahmen an die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Mitgliedstaaten gekoppelt wären, würde kein Land überfordert. Andererseits würden *Dumping-Strategien* im Niedriglohnbereich und bei den Nebenkosten unterbunden. Die EU würde sich zum gemeinsamen Wert einer progressiv wachsenden sozialen Dimension bekennen, die mit dem Prozess der wirtschaftlichen Integration Schritt hält. Mindestlöhne, Sozial- und Bildungsausgaben sollen sich langfristig nicht nur im relativen, sondern auch im absoluten Maßstab annähern. Die quantitativen Regulierungselemente des *Sozialen Stabilitätspakts* sollen dabei helfen, die wirtschaftliche und soziale Heterogenität innerhalb der EU zu überwinden. Das Subsidiaritätsprinzip bleibt davon

unberührt, da der *Soziale Stabilitätspakt* nur ein Minimum an gemeinsamen europäischen Standards und keinerlei Umverteilungselemente beinhaltet; die Autonomie der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Lohn-, Sozial- und Bildungspolitik in Form und Inhalt bleibt erhalten.

Die *Offene Methode der Koordinierung (OMK)* könnte als bestehendes Instrument weiterhin bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele in der Beschäftigung, sozialen Sicherheit und Bildung eingesetzt werden. Durch die Festlegung bindender Zielvorgaben, Formeln und Korridore, wie weiter oben ausgeführt, würden die Mitgliedstaaten einen Rahmen für einheitliche Sozialstandards schaffen und gleichzeitig die unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen berücksichtigen. Um mehr als lediglich ein Forum zum Austausch von Informationen über nationale Sozialpolitiken zu sein, müsste die Verbindlichkeit der *OMK* gestärkt werden. Zu diesem Zweck sollten die *Integrierten Richtlinien* des *Lissabonprozesses* um eine neue Richtlinie zur Sozialpolitik erweitert werden. Vergleichbar zur Vorgehensweise bei der Anwendung des auf wirtschaftlicher Ebene in der Eurozone greifenden *Stabilitäts- und Wachstumspakts* sollte es möglich sein, Sanktionen gegen Mitgliedstaaten zu verhängen, die gegen die Ziele des *Sozialen Stabilitätspakts* verstoßen.

### 3 Ausblick: Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration

Die EU verfügt über eine ausreichende Wirtschaftskraft, um die Globalisierung mitzugestalten. Es besteht weder die Notwendigkeit, sich der ökonomischen Interdependenz auf internationaler Ebene zu widersetzen noch sich dem globalen Druck zu ergeben. Der sozialen Dimension der EU sollte daher die gleiche Bedeutung zukommen wie der wirtschaftlichen Dimension. Die EU muss zurückfinden zur Idee des *„double engagement“* in der wirtschaftlichen und sozialen Integration des Kontinents. Dieses Ziel sollte in Form eines *Sozialen Stabilitätspakts* niedergeschrieben werden, in dem die Mitgliedstaaten Mindestlöhne, Sozialleistungen und Bildungsausgaben verbindlich an ihre Wirtschaftsleistung knüpfen. Das Ziel europäischer Sozialpolitik kann nicht in der Harmonisierung der stark voneinander abweichenden Sozialstaatstraditionen liegen. Stattdessen sollte die Homogenisierung sozialpolitischer Effekte in ganz Europa vorangetrieben werden.

Der *Soziale Stabilitätspakt* kann über eine Überarbeitung der *Integrierten Richtlinien* und der *OMK* für den *Nachfolgeprozess der Lissabonstrategie* eingeführt werden. Dies lässt sich leicht mit anderen Plänen kombinieren, wie beispielsweise einer *Sozialklausel* in allen Gesetzesinitiativen der EU, einer Stärkung der gemeinsamen Politiken der *sozialen Integration*, einer verbesserten *makroökonomischen Koordinierung* und dem Schutz von *Arbeitnehmerrechten und Tarifverträgen*.

Die hier dargelegte Idee ist bereits im Manifest der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) enthalten. Jetzt ist es an der Zeit, den *Sozialen Stabilitätspakt für Europa* umzusetzen, um der sozialen Dimension Europas den gleichen Stellenwert einzuräumen wie der wirtschaftlichen Integration.



#### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Abteilung Internationaler Dialog  
D-10785 Berlin

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)  
E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

#### Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Nora Neye  
D-10785 Berlin

E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)  
Fax: +49 (30) 26935-9248

#### Alle Texte sind online verfügbar:

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.