

# Europäische Verteilungskonflikte und sozialdemokratische Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell

MARIUS BUSEMEYER / CHRISTIAN KELLERMANN /  
ALEXANDER PETRING / ANDREJ STUCHLIK

## 1. Einleitung

Die Vertiefung der europäischen Integration hat in den vergangenen Jahrzehnten zur Entstehung einer Vielzahl supranationaler Strukturen und Regulierungen geführt. Gleichzeitig stieg mit den Erweiterungsrounden auch der Grad der Heterogenität zwischen den Unionsmitgliedern. Im Gebilde der EU-25 unterscheiden sich Volkswirtschaften nicht allein in ihrer Leistungsfähigkeit und Effizienz, z.B. bei der Ressourcenallokation, sondern auch hinsichtlich ihrer Wirtschaftsverfassung, Organisationsformen und Einkommensverteilung. Für Parteien erhöhen sich damit die Anforderungen, einen europaweiten Konsens über Politikmaßnahmen herzustellen. Die folgende Untersuchung konzentriert sich auf die Positionen sozialdemokratischer Parteien zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell. Die Datengrundlage bildet eine Erhebung in 17 Ländern, in der Führungspersonen sozialdemokratischer Parteien 50 Fragen, gruppiert nach drei thematischen Zusammenhängen: a) Wirtschaftspolitik, b) Sozialpolitik und c) Konkurrenz (Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten) gestellt wurden. Zwei zentrale Fragen standen im Mittelpunkt des Forschungsprojektes und des vorliegenden Aufsatzes:

- (1) In welchen Bereichen lassen sich Übereinstimmungen oder Divergenzen in den Positionen der Sozialdemokratie finden?
- (2) Wodurch lassen sich diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede erklären?

## 2. Analytik politischer Positionenbestimmung

### Parteilpolitische Interessen und Ideologien

Die Befunde der meisten Studien über die Positionen nationaler Parteien zu europäischen Fragen haben die These von der »umgekehrten U-Kurve« unterstützt. Demnach vertreten Parteien am linken und rechten

Rand des Parteienspektrums eher europaskeptische Positionen, während Parteien aus der Mitte des politischen Spektrums integrationsfreundliche Positionen vertreten (Hix 1999; Hooghe/Marks/Wilson 2002; Hooghe/Marks 2004). Innerhalb der Parteien, die relativ nahe an der politischen Mitte positioniert sind, sind weitere Differenzierungen möglich. Europäische Integrationsschritte wurden zunächst von konservativen Akteuren als »Marktschaffung und -öffnung« unterstützt (Marks 2004: 236). Hooghe und Marks nehmen an, dass die Integrationsfortschritte in den letzten 20 Jahren hin zu europäischen Mindeststandards, Infrastruktur und Umverteilungswirkungen eher von Mitte-Links-Akteuren akzeptiert werden (ibid. 2004: 9f.; Dauderstädt 2004: 13). Nach dieser Verschiebung sollten zu Beginn des 21. Jahrhunderts Mitte-Links-Parteien stärkere Präferenzen für eine fortschreitende europäische Integration besitzen als Mitte-Rechts-Parteien.

Wenn ungeachtet der unterschiedlichen Voraussetzungen in den EU-Mitgliedstaaten eine einheitliche Position der Sozialdemokraten zu beobachten wäre, so könnte dies als Beleg dafür gelten, dass Parteiinteressen, institutionelle Unterschiede und nationale Interessen dominieren. Diese These ist abgeleitet aus der Parteidifferenzhypothese (»Partisan Theory«), die die Unterschiede in der (Regierungs-)Politik (ursprünglich linker und bürgerlicher Regierungen) auf die Unterschiede in den (objektiven) Interessen und (subjektiven) Präferenzen der Wähler einer Partei zurückführt (Hibbs 1977, vgl. auch Schmidt 1983; Cameron 1985; Budge/Keman 1990; Boix 1998). Wenn die in der Parteidifferenzhypothese enthaltene Annahme einer Verbindung zwischen parteipolitischer Programmatik und den sozio-ökonomischen Interessen ihrer Wählerklientel zutrifft, so müssten wir bei einem Vergleich der Positionen der Sozialdemokraten aus verschiedenen Ländern eine hohe Einheitlichkeit feststellen.

Bei der Beantwortung der Frage nach Einheitlichkeit und Divergenz ist der Abstraktionsgrad des jeweiligen Fragegegenstandes nicht unerheblich. Auf einer abstrakten, generellen Ebene ist eine höhere Einheitlichkeit der Positionen zu erwarten. Dies liegt zum einen daran, dass programmatische Rhetorik statt tatsächlichem politischen Handeln betrieben wird. Zum anderen ist aber auch zu erwarten, dass mit zunehmender Konkretisierung eines Politikvorschlags die Unterschiede in der Zusammensetzung der jeweiligen nationalen Wählerklientel sowie die das jeweilige institutionelle Umfeld reflektierenden Interessendivergenzen in den Vordergrund treten.

## Verteilungskonflikte und institutionelle Konflikte

Wenn keine Einheitlichkeit, sondern Dissens in der europäischen Sozialdemokratie zu beobachten ist, dann ist zu vermuten, dass dafür auch perzipierte oder reale Verteilungskonflikte sowie institutionelle Konflikte verantwortlich sind. Diese Konflikte entfalten sich in zwei Dimensionen.

### 1. Dimension

Die Unterschiede in Bezug auf wirtschaftlichen Wohlstand haben Einfluss auf die Positionen zu verschiedenen EU-Politiken und damit auch auf die Frage nach Einheit/Divergenz. Dieser Einfluss zeigt sich vor allem im Hinblick auf die Politikfelder, in denen es um Aspekte der zwischenstaatlichen Umverteilung geht, etwa Struktur- und Kohäsionsfonds sowie die Gemeinsame Agrarpolitik. Eine Divergenz der Positionen der Sozialdemokraten in diesen Politikfeldern würde zeigen, dass nationale Interessen, die sich vor allem aus der Position im Rahmen dieses zwischenstaatlichen Verteilungsprozesses definieren, stärker sind als das parteipolitische Interesse an einer einheitlichen Position bzw. an transnationaler, europäischer Solidarität. »Reiche« Länder bzw. Sozialdemokraten in diesen Ländern sollten tendenziell das Ausmaß der zwischenstaatlichen Umverteilung reduzieren wollen. Dies nicht zuletzt, weil die nach Brüssel abfließenden Mittel die Kapazitäten sozialdemokratischer Regierungen für *innerstaatliche* Umverteilungspolitik einschränken. »Arme« Länder bzw. Sozialdemokraten in diesen Ländern hingegen wollen das Ausmaß an zwischenstaatlicher Umverteilung maximieren, da vor allem sie die Nutznießer dieser Maßnahmen sind.

### 2. Dimension

Die bisherigen Versuche, die unterschiedlichen Wirkungen europäischer Integrationsschritte auf die Länder der EU zu konzeptionalisieren, haben zumeist »arme« und »reiche« (bzw. schwach und stark regulierte) Mitgliedsstaaten einerseits und einheitliche europäische Regelungen auf hohem und auf niedrigem Schutzniveau andererseits unterschieden (Scharpf 1996; Scharpf 2000: 144ff.). Dabei wurde vereinfachend angenommen, dass europäische (Mindest-)Standards die einzig relevante Form europäischer Integration sind. Um den Konkurrenzdruck abzumildern, haben reiche bzw. stark regulierte Länder ein Interesse an hohen

europäischen Standards, denn dadurch können sie den Wettbewerbsdruck verringern, der von den neuen Mitgliedsländern mit niedrigeren Standards ausgeht. Die neuen Mitgliedsländer werden solchen Harmonisierungsbestrebungen hingegen eher ablehnend gegenüber stehen, weil sie dadurch komparative Vorteile verlieren, die ihnen einen wirtschaftlichen Aufholprozess ermöglichen könnten.

In Abgrenzung und Fortführung von Scharpfs Argumenten wird in dieser zweiten Dimension jedoch nicht das Harmonisierungsniveau als solches, sondern der Grad der Annäherung an das in den kontinental-europäischen Ländern vorherrschende Wirtschafts- und Sozialmodell gemessen. Dahinter steht die These, dass wesentliche Aspekte des gegenwärtigen, faktischen Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells (EWSM) auf der Grundlage der Verhältnisse in den Staaten des »EU-Kerns« (die sechs Gründerstaaten Belgien, Niederlande, Deutschland, Frankreich, Italien und Luxemburg) entstanden sind. Damit zusammen hängt auch die Bereitschaft, sich auf weitere Integrationsschritte einzulassen. Wenn jenes »Kernmodell« das eigene Modell widerspiegelt, so ist tendenziell eine höhere Integrationsbereitschaft zu erwarten, denn durch die Übertragung des Modells auf EU-Ebene kann die Überlebensfähigkeit des eigenen nationalen Modells abgesichert werden. Wenn das zu erwartende EWSM allerdings erhebliche Transformationen des eigenen Modells nach sich zöge, weicht die Integrationsbereitschaft größerer Zurückhaltung.

Unter dieser zweiten Integrationsdimension lassen sich somit verschiedene Aspekte subsumieren und dies hat Konsequenzen im Hinblick auf die Überwindung von Verhandlungsblockaden zur Errichtung eines gemeinsamen EWSM. Der Grad der Annäherung erfasst, inwiefern das (perzipierte) Regulierungsniveau vom Niveau in den kontinentaleuropäischen Staaten und damit von dem durch eine gemeinsame EU-Regulierung bestenfalls zu erwartenden Harmonisierungsniveau abweicht. Dabei spielen sowohl *Verteilungskonflikte um das anzustrebende Harmonisierungsniveau* eine Rolle als auch *institutionelle Konflikte*, die sich aus der Diversität der europäischen Wirtschafts- und Sozialmodelle ergeben. Die unterschiedlichen »welfare regimes« fungieren dabei als Filter gegenüber europäischer Politik und sollten zu verschiedenen »outcomes« bei identischen »inputs« führen (Dauderstädt 2004: 6). Die klassische Dreiteilung von Wohlfahrtsstaaten von Esping-Andersen (1990) in »liberale«, »sozialdemokratische/skandinavische« und »konservative« Typen zielt auf den Grad der Dekommodifizierung, also das Ausmaß, in dem

Abbildung 1

## Typologie des Wohlfahrtsstaats, ausgewählte EU-Mitgliedstaaten

	Mitgliedstaat	Wohlfahrtsstaatsstyp	Wirtschaftstyp (VoC Koordinierungsindex 2001–2004) <sup>3)</sup>	BIP pro Kopf 2005 in % des EU25-durchschnitts (EU25: 100)	Differenz der Sozialleistungsquote zum EU25-Durchschnitt (EU25: 26,9 %)	Ungleichheit der Einkommensverteilung (2004) (EU I5: 4,4) <sup>2)</sup>	Für Entwicklung bin zu einer europäischen politischen Union <sup>4)</sup>	Nettozahler und -empfänger (Z = Zahler E = Empfänger)
»Old Europe«	Österreich	Kontinental	Koordiniert (3,8)	122,22 %	+1,7 %	3,8	40 %	Z
	Frankreich	Kontinental	Koordiniert (8,0)	108,55 %	+2,2 %	4,2	54 %	Z
	Deutschland	Kontinental	Koordiniert (4,8)	108,12 %	+2,2 %	4,4	64 %	Z
	Niederlande	Kontinental/ Skandinavisch	Koordiniert (2,7)	123,50 %	-0,6 %	4 <sup>1)</sup>	53 %	Z
	Italien	Mediterran	Koordiniert (4,5)	103,42 %	-1,5 %	5,6	69 %	Z
	Dänemark	Skandinavisch	Liberal/ Koordiniert (-1,6)	123,08 %	+3,1 %	3,4	46 %	Z
»Euro-Skeptics«	Finnland	Skandinavisch	Liberal (-5,4)	113,68 %	-0,8 %	3,5	38 %	Z
	Schweden	Skandinavisch	Koordiniert/ Liberal (0,9)	118,38 %	+5,4 %	3,3	42 %	Z
	Vereinigtes Königreich	Angelsächsisch	Liberal (-5,8)	115,81 %	-1,0 %	5,3 <sup>1)</sup>	34 %	Z

»Cohesion Countries«	Irland	Angelsäch- sisch	Liberal (-4,8)	138,46 %	-11,1 %	5	51 %	E
	Griechenland	Mediterran	Koordiniert (11,6)	83,76 %	-1,5 %	6	67 %	E
	Spanien	Mediterran	Koordiniert (4,7)	98,29 %	-7,7 %	5,1	68 %	E
	Portugal	Mediterran	Koordiniert (6,5)	70,94 %	-4,3 %	7,2	61 %	E
	Tschechische Republik	Osteuropäisch	Koordiniert (4,4)	73,08 %	-7,1 %	3,4	65 %	E
»Transition Countries«	Ungarn	Osteuropäisch	Liberal (-3,3)	61,54 %	-5,9 %	3,3 <sup>1)</sup>	73 %	E
	Polen	Osteuropäisch	Liberal/ Koordiniert (-1,8)	49,57 %	-5,6 %	5 <sup>1)</sup>	66 %	E
	Slowakei	Kontinental	Liberal (-2,8)	55,13 %	-9,1 %	5,8	74 %	E

1) Wert von 2003

2) Quelle: *Eurostat* (80/20 Einkommensquintilverhältnis)

3) Quelle: Knell/Scholec 2006 (Koordinierungsindex nach Hall/Gingerich 2004)

4) Quelle: *Eurobarometer* 63 (Befragung Mai-Juni 2005); Prozentsatz der positiven Antworten auf die Frage »Sind Sie für oder gegen die Entwicklung hin zu einer europäischen politischen Union?«

Lebensbereiche von Marktregelungen ausgenommen und zum Schutze des Bürgers »entmarktlicht« sind. Spätere komparative Studien ergänzten diese Dreiteilung um zwei weitere Idealtypen (Castles/Mitchell 1993; Goodin et al. 1999; Leibfried 1991), wobei neben den mediterranen Ländern insbesondere die Staaten Mittel- und Osteuropas einen eigenständigen Typus darstellen und eine stark umverteilende Ausgangsbasis mit stark liberalen Reformpolitiken während des Transformationsprozesses verkoppeln (McMenamin 2004).

Den umgekehrten Weg der Reduktion aber zugleich stärkeren Betonung der allgemeinen Wirtschaftsverfassung schlug der Theorieansatz der »Varieties of Capitalism« ein, und seine Verfechter verfolgten die Idee lediglich zweier Idealtypen: »koordinierte« Marktwirtschaften stehen »liberalen« gegenüber (Hall/Soskice 2001b; 2003). Während »liberal market economies« (LME) ihre Wirtschaftsaktivitäten primär über Hierarchien und wettbewerbliche Marktarrangements koordinieren, sind »coordinated market economies« (CME) stärker von nichtmarktlichen Beziehungen (informelle Verträge, Netzwerke, etc.) und damit auch von strategischem Verhalten der Marktakteure abhängig (Hall/Soskice 2001a: 8ff).

Anhand der Typologien und Indikatoren lassen sich relativ homogene Ländergruppen bilden: (1) die kontinentaleuropäischen Mitgliedsstaaten mit relativ hoher Dekommodifizierungswirkung, vergleichsweise niedriger Einkommensungleichheit und koordinierten Wirtschaftssystemen; (2) die skandinavischen Mitgliedsstaaten mit sehr hoher Dekommodifizierungswirkung, sehr niedriger Einkommensungleichheit und schwächer koordinierten Wirtschaftssystemen; (3) die angelsächsischen Mitgliedsstaaten mit niedriger Dekommodifizierungswirkung, vergleichsweise hoher Einkommensungleichheit und liberalen Wirtschaftssystemen; (4) die mediterranen Mitgliedsstaaten mit mittlerer Dekommodifizierungswirkung, größerer Einkommensungleichheit und koordinierten Wirtschaftssystemen; (5) und schließlich die ost- und mitteleuropäischen Mitgliedsstaaten mit niedriger Dekommodifizierungswirkung, vergleichsweise niedriger Einkommensungleichheit und eher liberalen Wirtschaftssystemen.

Auf Grundlage der beiden Integrations-Dimensionen und der Typologie der Wohlfahrtsregime lässt sich nun eine Aufteilung der untersuchten Länder in eine Vier-Felder-Matrix vornehmen:

Abbildung 2:

### Zwischenstaatliche Verteilungskonflikte und Grad der Annäherung an WSM Kerneuropas bilden unterschiedliche Ländergruppen

<i>Grad der Annäherung an das Wirtschafts- und Sozialmodell des europäischen Kerns</i>	<i>Nachfrage nach zwischenstaatlicher Umverteilungspolitik</i>		
		Niedrig	Hoch
	Niedrig	»Euro-Skeptics« (GB, DK, S, FIN)	Transitionsländer (CZ, PL, H, SK)
Hoch	»Old Europe« (D, F, NL, A, I)	Kohäsionsländer (IRL, E, GR, P)	

Die Ausgangsposition eines Landes im Hinblick auf die Nachfrage nach zwischenstaatlicher Umverteilungspolitik und der Grad der Annäherung des eigenen Wirtschafts- und Sozialmodells an das Wirtschafts- und Sozialmodell des europäischen Kerns definieren spezifische Ländergruppen, denen unterschiedliche Interessen und Positionen im Hinblick auf die Institutionalisierung eines gemeinsamen Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells, der Fortsetzung des Prozesses der europäischen Integration und der Harmonisierung von Standards auf EU-Ebene und auf hohem Niveau zugeschrieben werden können. Die Ländergruppe der »Old Europe«-Staaten sind hier der Ausgangspunkt. Sie haben ein Interesse an der Fortsetzung der europäischen Integration und der Schaffung von gemeinsamen Standards auf hohem Niveau, denn sie erhoffen sich davon die Absicherung der Überlebensfähigkeit ihres eigenen Wirtschafts- und Sozialmodells im Wettbewerb einer immer heterogeneren EU. Gleichzeitig haben sie ein geringes Interesse am Ausbau der zwischenstaatlichen Umverteilungspolitik, denn als vergleichsweise wohlhabende Staaten müssten sie dafür die meisten Mittel aufbringen.

Die Ländergruppe der »Euro-Skeptiker« hat ebenfalls ein Interesse an der Minimierung der zwischenstaatlichen Umverteilung, denn auch sie sind als Nettozahler überproportional an deren Finanzierung beteiligt. Hinzu kommt, dass die spezifische Form der EU-Umverteilungspolitik sekundäre Steuerungswirkungen entfaltet, die über den reinen Umverteilungseffekt hinausgehen und dadurch in die Kritik geraten. Was die zweite Dimension betrifft, so wäre aus der »Scharpf-Perspektive« zumindest für die skandinavischen Länder zu erwarten, dass ein Interesse an Regulierung und Harmonisierung auf hohem Niveau besteht, denn



dadurch könnte der Wettbewerbsdruck vermindert werden. Wir argumentieren jedoch, dass es nicht nur auf das Niveau der Harmonisierung ankommt, was ohnehin schwierig zu bestimmen ist, sondern vor allem auf die konkrete institutionelle Ausgestaltung von Regelungen vor dem Hintergrund der verschiedenen Spielarten des Kapitalismus und der unterschiedlichen Typen des Wohlfahrtsstaats. Die skandinavischen Staaten müssen von der Institutionalisierung eines gemeinsamen Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells befürchten, dass die Funktionsfähigkeit und Integrität des eigenen Modells in Mitleidenschaft gezogen wird. Ähnliches gilt, allerdings unter umgekehrten Vorzeichen, für die liberale Marktökonomie Großbritanniens. Von daher sind diese »euro-skeptischen« Länder stärker auf die Wahrung der Funktionsfähigkeit ihrer eigenen wirtschaftlichen und sozialen Modelle bedacht. Dies gilt allerdings nicht nur auf der Ebene des Nationalstaates, sondern sogar in besonderem Maße für die Sozialdemokraten in diesen Ländern, denn für sie ist der Erhalt der sozialpolitischen Errungenschaften ein wichtiges Anliegen, während Konservative und Liberale, abgesehen von abwehrenden Positionen hinsichtlich des Verlustes von nationaler Identität, dem durch »negative Integration« gekennzeichneten bisherigen EWSM eine größere Unterstützung zukommen lassen müssten.

Eine Positionsverschiebung einzelner Länder aus der »euro-skeptischen« Gruppe in Richtung der Länder des eher integrationsfreudigen »Old Europe« ist nur dann möglich, wenn der Nutzengewinn aus dem Scharpschen Effekt der Reduzierung des Wettbewerbsdrucks durch Aufwärtsregulierung größer ist als die Nutzeneinbußen auf Grund einer Abkehr vom traditionellen nationalstaatlichen Modell. Dies ist besonders bei den Politikfeldern möglich, die nicht den Kern der Funktionsfähigkeit des jeweiligen nationalen Modells betreffen. Welche Politikfelder dies sind, wird im nächsten Abschnitt ausführlicher dargestellt.

Die ost- und mitteleuropäischen Transitionsstaaten sind durch eine Präferenz für zwischenstaatliche Umverteilung gekennzeichnet, die daraus resultiert, dass sie die Haupt-Nutznieser einer solchen Politik sind. Mit ihren liberalen Wirtschaftssystemen und ihrem vergleichsweise geringen Grad der Dekommodifizierung sind diese Staaten vom wohlfahrtsstaatlichen Modell Kerneuropas relativ weit entfernt. Von der Institutionalisierung eines gemeinsamen Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells mit relativ hohen Standards müssten diese Länder befürchten, ökonomische Wettbewerbsvorteile einzubüßen, die durch niedrige Lohnkosten und niedrige Steuersätze entstehen. Es ist anzunehmen, dass diese

Wettbewerbsvorteile als so groß perzipiert werden, dass selbst Sozialdemokraten in diesen Ländern zurückhaltend sind, diese aufzugeben. Auch hier ist zu fragen, wie die Zustimmung dieser Staatengruppe zur Etablierung gemeinsamer Standards auf hohem Niveau und die Institutionalisierung eines gemeinsamen EWSM erreicht werden kann. In gewisser Weise verhält sich die Situation spiegelbildlich zu der in den »euro-skeptischen« Ländern: Der Nutzengewinn aus zwischenstaatlicher Umverteilungspolitik muss groß genug sein, um die Nutzeneinbußen auf Grund des Verlustes der ökonomischen Wettbewerbsvorteile auszugleichen.

Etwas anders ist die Lage in der Gruppe der »Kohäsionsstaaten«. Auch diese ziehen gegenwärtig oder zogen in der jüngsten Vergangenheit großen Nutzen aus der zwischenstaatlichen Umverteilungspolitik. Doch ist ihr Wirtschafts- und Sozialmodell mit dem Kerneuropas enger verwandt. Dies gilt für die mediterranen Staaten (Spanien, Portugal, Griechenland), die, in Abhängigkeit von der Entwicklung der wirtschaftlichen Grundlagen, einen mittleren Dekommodifizierungsgrad, aber vergleichsweise koordinierte Marktökonomien aufweisen. Dies gilt aber auch für Irland, das sich durch den Ausbau von Mechanismen zur Koordinierung der Marktwirtschaft (zum Beispiel soziale Pakte zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften) vom idealtypischen angelsächsischen Modell absetzt (Daly/Yeates 2003). Damit bleibt im EU-Kontext nur noch Großbritannien als Vertreter des angelsächsischen Modells einer liberalen Marktökonomie. Die Gruppe der »Kohäsionsstaaten« kann von dem Ausbau der Sozialpolitik auf EU-Ebene und der Institutionalisierung eines gemeinsamen EWSM die Verbesserung der sozialpolitischen Lage im eigenen Land erhoffen. Dies ist besonders für Sozialdemokraten in diesen Ländern ein Grund, dieses Projekt zu unterstützen.

In welcher Verbindung steht die in der Matrix erfasste Aufteilung in Ländergruppen mit der zentralen Fragestellung? Unsere These ist, dass die durch die beiden erwähnten Dimensionen erfassten Länderinteressen die Divergenz von Positionen zum EWSM erklären können. Nationale Interessen, die zum einen bedingt sind durch die Position eines Landes im Hinblick auf zwischenstaatliche Umverteilungspolitiken und zum anderen durch die institutionellen Erfordernisse des jeweiligen Wohlstandsproduktionsregimes, sind stärker als das parteipolitische Interesse an sozialdemokratischer Einheit auf EU-Ebene.

### **3. Analyse sozialdemokratischer Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell**

Im Folgenden werden die in den Interviews ermittelten sozialdemokratischen Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell analysiert. Wie erwartet, zeigt sich auf einer abstrakten Ebene ein hoher Grad an Einheitlichkeit. Je konkreter aber die Politik-Vorschläge werden, desto deutlicher zeigen sich Bruchlinien und Differenzen.

#### **Wirtschaft**

Auf der Ebene einer allgemeinen Problemwahrnehmung herrscht Einigkeit, die sich jedoch bei konkreten Reformvorschlägen relativiert. Bei der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) findet der Vorschlag der differenzierten Bewertung von Investitionen eine relative Mehrheit, die Vorschläge der Verbindung mit den Zielen der Lissabon-Strategie (also eine differenzierte Berücksichtigung der Ausgaben zur Erreichung der Lissabon-Ziele) wären damit kompatibel.

Zu konkreten Maßnahmen, die auf eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken abzielen, haben hingegen nur wenige sozialdemokratische Parteien eine definitive Position, denn hier werden Grundpfeiler der jeweiligen nationalstaatlichen Wirtschaftsmodelle berührt: Die Optionen reichen von einer liberalen Konjunkturpolitik wie in Großbritannien über das Modell einer staatszentrierten Koordinierung mit einer Wirtschaftsregierung (Frankreich) bis hin zu Modellen, in denen die Sozialpartner eine herausgehobene Rolle spielen (Österreich, Skandinavien, mit Einschränkungen Irland). Der Nutzen einer koordinierten Konjunktur- und Haushaltspolitik wird von einer Mehrheit der Befragten als geringer wahrgenommen als die Kosten einer Verringerung der nationalstaatlichen Entscheidungsautonomie, zum Beispiel im Bereich der Fiskalpolitik.

Noch deutlicher zeigen sich Differenzen zwischen Ländergruppen bei der Frage der Koordinierung der Lohnpolitik, die in systematischer Weise mit dem jeweils vorherrschenden Typus des Wohlfahrtsstaats zusammenhängen. Weder in den angelsächsischen noch in den skandinavischen Ländern findet der Vorschlag einer engeren lohnpolitischen Koordinierung Unterstützung. Hier lassen sich jedoch weniger Verteilungskonkordien feststellen, sondern Koalitionen entlang der Dichotomie von koordinierten versus liberalen Wirtschaftssystemen. Dies zeigt sich auch

an der Frage nach der bevorzugten Ebene für Tarifverhandlungen. Die einzigen Befürworter einer EU-sektoralen Koordinierung finden sich unter den Ländern mit koordinierten Wirtschaftssystemen, die Länder des liberalen Typs sprechen sich für Lohnfindung auf betrieblicher Ebene aus oder wollen ihre nationalen Strukturen bewahren. Da hier grundlegende Charakteristika der Tarifsysteme betroffen sind, ist eine institutionelle Konvergenz oder die Institutionalisierung von Lohnverhandlungen auf EU-Ebene kurzfristig nicht zu erwarten. Die Frage der Lohnpolitik berührt die Grundpfeiler des skandinavischen und des angelsächsischen Modells der Wohlstandsproduktion. Der Nutzen aus einer Verminderung des Lohns durch Osteuropa durch eine EU-koordinierte Lohnpolitik ist für die befragten Gesprächspartner nicht groß genug, um den Verlust an nationalstaatlicher Handlungsautonomie in diesem Bereich zu rechtfertigen.

In der Wirtschaftspolitik herrscht somit nur auf einer abstrakten Ebene Einigkeit. Ist bei lohnpolitischen Fragen die Entwicklung von effizienten Politikinstrumenten eher unwahrscheinlich, scheinen im Bereich der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik die Hürden etwas niedriger zu sein.

## Soziales

Eine Hürde, die die europäische Sozialdemokratie auf dem Weg der Stärkung der sozialen Dimension der EU überwinden muss, besteht darin, dass in vielen Staaten nicht nur ein einheitliches Sozialmodell abgelehnt, sondern die Heterogenität der europäischen Wohlstandsstaaten als positiv gewertet wird. Dieser Befund zeigt, wie stark die Interessen der Parteien von der institutionellen Struktur des wohlfahrtsstaatlichen Regimes bzw. dem durch Koordinierung und Vergemeinschaftung zu erwartenden Anpassungsdruck an das kontinentaleuropäische Wohlstandsmodell geprägt sind. Von einigen Parteien wurde die Einigung auf soziale Mindeststandards oder soziale Rechte vorgeschlagen. *De facto* existieren aber bereits gemeinsame Mindeststandards in Europa (z.B. die Sozialcharta des Europarats von 1961, die 1996 revidiert wurde). Doch gibt es keine umfassende sozialpolitische EU-Agenda, denn dies würde die Einigung auf wohlfahrtsstaatliche Ziele und Politikinstrumente nicht nur innerhalb des sozialdemokratischen Lagers erfordern.

Bei konkreten Vorschlägen treten Konflikte im Bereich der Sozialpolitik stärker hervor als in der Wirtschaftspolitik. Die Frage nach einem

europäischen Mindestlohn zeigt dies exemplarisch: Während die skandinavischen Staaten einen europäischen Mindestlohn ablehnen, halten sich Gegner und Befürworter in Kontinentaleuropa die Waage. Sozialdemokraten der mediterranen Staaten sind hingegen mehrheitlich für länderspezifische Regelungen. Diejenigen Länder, in denen der Anpassungsdruck nach unten am stärksten ausfallen würde, sind somit die entschiedensten Gegner. Dieser Anpassungsdruck betrifft bei einem länderspezifischen Mindestlohn weniger die Höhe der Löhne als vielmehr die institutionellen Anpassungskosten, denn in den Staaten mit einer ausgebauten Sozialpartnerschaft sollen nach Meinung der Befragten lohnpolitische Fragen nicht staatlich, sondern im Rahmen der Sozialpartnerschaft geregelt werden. Auch hier zeigen sich somit institutionelle Konflikte zwischen dem skandinavischen und dem kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaatenmodell.

Der Soziale Dialog und eine Stärkung der Rolle der Sozialpartner werden hingegen mehrheitlich unterstützt. Unterschiedliche Ansichten gibt es im Hinblick auf die Frage, ob die Stärkung des Sozialen Dialogs vor allem durch die Sozialpartner selbst geleistet werden muss oder ob die EU-Kommission durch institutionelle Reformen unterstützend eingreifen soll, was von einer Mehrheit der Befragten befürwortet wird. Die Sozialpartnerschaft bzw. die kollektive Organisation der Arbeitsbeziehungen wurde von mehreren Befragten als wichtiger Bestandteil des gegenwärtig schon bestehenden »europäischen Sozialmodells« in Abgrenzung zum liberalen Kapitalismus US-amerikanischer Prägung herausgestellt. Von daher besteht im Bereich des Sozialen Dialogs ein vergleichsweise großes Handlungspotenzial für sozialdemokratische Initiativen, da es sich dabei um eine Änderung auf der Verfahrensebene handelt, und nicht um materielle Politikergebnisse oder -instrumente.

## Konkurrenz

Über die Eindämmung eines gemeinwohlschädlichen Steuerwettbewerbs, vor allem bei Unternehmenssteuern ließe sich durchaus ein Konsens herstellen. Hierbei geht es weniger um institutionelle Konflikte, sondern um Verteilungswirkungen im engeren Sinne. Die Schaffung eines einheitlichen Unternehmenssteuerrechtes ist zwar mit Anpassungskosten für die einzelnen Mitgliedstaaten verbunden, die umso höher ausfallen, je weniger sich das nationale Modell auf europäischer Ebene durchsetzen kann. Eine Anpassung des Unternehmenssteuerrechtes be-

rührt jedoch in weit weniger starkem Maße die Grundpfeiler des jeweiligen Wirtschaftsmodells als zum Beispiel eine EU-weite Koordinierung von Lohnabschlüssen. Insbesondere die Idee der Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage findet eine relativ große Unterstützung. Weil Steuersätze ausgeklammert bleiben, beschränken sich Verteilungskonflikte auf die Verteilung der zu erwartenden Anpassungskosten. Würde eine gemeinsame EU-weite Bemessungsgrundlage existieren, könnte als weiterführender Schritt die Einführung eines »Fächers« oder einer Bandbreite von erlaubten Steuersätzen wie bei der Mehrwertsteuer betrieben werden. Je wahrscheinlicher die Umsetzung solcher Ideen ist, umso deutlicher treten die unterschiedlichen Positionen in den Ländergruppen hervor, wie der Dissens auf der prozeduralen Ebene der Steuerharmonisierung zeigt. Die skandinavischen Sozialdemokraten beispielsweise unterstützen die Ausweitung des Mehrheitsprinzips auf Steuerfragen, lehnen jedoch zusätzliche Kompetenzen der Kommission kategorisch ab. Umgekehrt in Osteuropa: hier wird die Erweiterung der Kompetenzen der EU-Kommission begrüßt, weil damit die Chancen auf zwischenstaatliche Umverteilung steigen. Neben den ländergruppenspezifischen Verteilungswirkungen erweist sich im Bereich der Steuerpolitik auch die Zugehörigkeit zu Regierung bzw. Opposition als erklärungskräftig. Alle Vorschläge zur Harmonisierung und Kompetenzverlagerung finden kaum Unterstützung von sozialdemokratischen Regierungsparteien aber eine relativ breite Unterstützung von Oppositionsparteien.

Im Vergleich zum Dissens bei anderen Fragen (zum Beispiel der allgemeinen Frage nach der Schaffung eines einheitlichen EWSM) sind die Gegensätze in der Steuerharmonisierungsfrage jedoch überbrückbar. Die Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage von 25 Mitgliedsstaaten ist ein hochgradig komplexes Unterfangen, und die Entscheidung über einen »Fächer« an Steuersätzen vor allem politischer Natur: Die Hochstandardländer können durch hohe Sätze eine Verminderung des Wettbewerbsdruckes erreichen, während die Niedrigstandardländer Wettbewerbseinbußen befürchten müssen. Denkbar wäre somit, dass Hochstandardländer die Niedrigstandardländer durch den Rückgriff auf Mechanismen der zwischenstaatlichen Umverteilungspolitik für Wettbewerbseinbußen kompensieren. Hierbei könnte durchaus ein Positivsummenspiel entstehen, denn die Hochstandardländer behalten ihre Kapazitäten zur Generierung von Einnahmen zur Finanzierung ihrer großzügigen Sozialsysteme, während in den Niedrigstandardländern durch gezielte Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Bildung die Ent-

stehung und Entwicklung von umfangreichen wohlfahrtsstaatlichen Systemen unterstützt wird.

Die Struktur- und Kohäsionspolitik (SKP) wird insbesondere von den osteuropäischen und mediterranen Sozialdemokraten als gut beurteilt, doch auch die kontinentaleuropäischen Parteien sehen die SKP mehrheitlich als positiv an. Dies ist insofern verwunderlich, weil die SKP eine ausgeprägte zwischenstaatliche Verteilungsdimension hat und insofern die fortdauernde Präsenz von Länderinteressen zu erwarten gewesen wäre. Bezeichnend ist außerdem, dass es einen breiten Konsens darüber gibt, dass vor allem die neuen Mitgliedsstaaten in den Genuss der Fördermittel kommen sollten, auch wenn dies die Mittel für alte Förderregionen reduziert. Dies ist dann wenig überraschend, wenn man bedenkt, dass der entscheidende Unterschied zur Harmonisierung von Sozialpolitik im engeren Sinne darin besteht, dass die europäische SKP nicht zwangsläufig mit einer Transformation der nationalstaatlichen Sozialstaatsinstitutionen einhergeht.

#### **4. Fazit: Perspektiven für ein Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell**

Unsere Untersuchung belegt, dass die Möglichkeiten zur Schaffung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialmodells auf europäischer Ebene begrenzt sind. Auf der Ebene der Problemwahrnehmung und abstrakter Politikvorschläge sind große Gemeinsamkeiten zwischen den europäischen sozialdemokratischen Parteien festzustellen. Dies ist eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung gemeinsamer Initiativen. Auf der Ebene der konkreten Maßnahmen kamen unterschiedliche Interessen der Mitgliedsländer jedoch stärker zum Vorschein, die die Zugehörigkeit zur sozialdemokratischen Parteifamilie dominierten (vgl. Abbildung 3). Es sind vor allem Institutionen- und Verteilungskonflikte, mit denen sich die unterschiedlichen Positionen erklären lassen.

Dennoch, so unser Argument, kann man einerseits zwischen lösbaren Verteilungskonflikten, und andererseits institutionellen Konflikten unterscheiden, die mittel- und langfristig nur schwer beizulegen sein werden. Beispiele sind der Konflikt über die Einführung eines Mindestlohns auf EU-Ebene, über eine eine koordinierte Lohn- und Beschäftigungspolitik und eine koordinierte Fiskal- und Konjunkturpolitik. Diese Politiken berühren in empfindlicher Weise die institutionellen Grundpfeiler

Abbildung 3:  
Sozialdemokratische Positionen zum EWSM

<i>Politikbereich</i>	<i>Wirtschaft</i>			<i>Soziales</i>		<i>Konkurrenz</i>		
	swp <sup>1</sup> zu un- flexibel	Rigide Geld- politik	Mangelnde wirt- schaftspolitische Koordinierung	Mangelnde so- ziale Dimension	Steuerwett- bewerb	Dienstleistungs- richtlinie		
<i>Maßnahme</i>	Berücksich- tigung von Investitio- nen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EZB <i>Inflations- ziel</i></li> <li>• EZB-<i>Mandat</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>antizyklische Maßnahmen</i></li> <li>• <i>lohnpolitische Koordinierung</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OMK<sup>2</sup></li> <li>• Ausbau/Förde- rung des Sozia- len Dialogs</li> <li>• <i>Mindestlohn</i></li> <li>• <i>Einheitliches Sozialmodell</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harmonisie- rung der Unter- nehmenssteuer- basis</li> <li>• <i>Mehrheits- prinzip</i></li> <li>• <i>mehr Kompeten- zen für Kommis- sion</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ablehnung des Herkunftsland- prinzips</li> </ul>		
<i>Konflikt</i>		Verteilungs- konflikt (hohe vs. niedrige Realzinsen)	Institutionen- konflikt (Tarifsysteme)	Institutionen- konflikt	Verteilungs- konflikt			

Anmerkung: Uneinheitliche Positionen sind kursiv.

1 swp: Stabilitäts- und Wachstumspakt

2 OMK: Offene Methode der Koordinierung



des jeweils vorherrschenden Wohlfahrtsstaatsregimes. Nationale politische Akteure befürchten daher nicht nur Einbußen an Macht, sondern auch eine Beeinträchtigung der Integrität und Funktionsfähigkeit der nationalstaatlichen Wohlfahrtsregime. Diese institutionell bedingten Konflikte lassen sich mittelfristig nur schwer lösen, solange es nicht zu einer Konvergenz der europäischen Wohlfahrtsstaaten kommt. Im Hinblick auf die Schaffung eines gemeinsamen EWSM wäre daher lediglich denkbar, sich auf europäischer Ebene auf einen Katalog von sozialen Grundrechten (»Europe of social rights«) zu einigen oder die bereits im Verfassungsentwurf und der Sozialcharta enthaltenen Sozialrechte weiter zu entwickeln und durch einen verbindlichen institutionellen Rahmen abzusichern, ohne damit die konkrete Art und Weise der Implementation vorzugeben, mit der diese Rechte verwirklicht werden.

Verteilungskonflikte sind einfacher zu lösen als institutionelle Konflikte. Eine Lösung liegt im Bereich des politisch Möglichen: Hochstandard-Länder kompensieren durch einen Ausbau der zwischenstaatlichen Umverteilungssysteme Niedrigstandard-Länder für die Einbußen von nicht realisierten Wettbewerbsvorteilen, dafür werden auf europäischer Ebene wirksame Barrieren gegen einen Unterbietungswettbewerb errichtet. Eine gezielte Ausrichtung der Umverteilungsprogramme auf die Förderung von Infrastruktur- und Investitionsmaßnahmen fördert zugleich den sozio-ökonomischen Annäherungsprozess der neuen Mitgliedsstaaten an die Alt-Mitglieder. Dieser Mechanismus liegt implizit bereits den heutigen EU-Programmen zu Grunde. Es ist jedoch notwendig, diese Kompensationslogik in stärkerem Maße und in weiteren Politikfeldern anzuwenden.

## Literatur

- Boix, Carles (1998): *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Boldrin, Michele/Canova, Fabio (2003): »Regional Policies and EU Enlargement.« In: Funck, Bernard/Pizzati, Lodovico (Hrsg.), *European Integration, Regional Policy, and Growth*, Washington DC: S. 33–94.
- Budge, Ian/Keman, Hans (1990): *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford: Oxford University Press.

- Buti, Marco/Eijffinger, Sylvester/Franco, Daniele (2003): »Revisiting EMU's Stability Pact: A Pragmatic Way Forward.« In: *Oxford Review of Economic Policy* 19(1): S. 100–111.
- Buti, Marco/Nava, M. (2003): Towards a European Budgetary System, Paper prepared for the Annual Congress of the IIPF, [http://www.iuc.it/RSCAS/wp-Texts/03\\_08.pdf](http://www.iuc.it/RSCAS/wp-Texts/03_08.pdf).
- Büttner, Thies (2006): »Steuerwettbewerb und Finanzausgleich.«, In: *ifo Schmellendienst* 4: S. 12–18.
- Cameron, David R. (1985): »Does Government Cause Inflation? Taxes, Spending, and Deficits.« In: Lindberg, Leon N./Maier, Charles S. (Hrsg.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation. Theoretical Approaches and International Case Studies*, Washington: The Brookings Institution: S. 224–279.
- Castles, Francis G./Mitchell, Deborah (1993): »Worlds of Welfare and Families of Nations.« In: Castles, F. G. (Hrsg.), *Families in Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot, Dartmouth: Kluwer: S. 93–128.
- Daly, Mary/Yeates, Nicola (2003): »Common Origins, Different Paths: Adaptation and Change in Social Security in Britain and Ireland.« In: *Policy and Politics* 31 (1): S. 85–97.
- Dauderstädt, Michael (2004): *Conflicting Distributive Interests in a Deepening and Widening Europe. A Challenge to the Emerging Europolity*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Europäische Politik.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurostat NewCronos (2004): Zitiert nach VDR-Verband Deutscher Rentenversicherungsträger.
- Europa in Zeitreihen 2004. Frankfurt am Main. Verfügbar unter: [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/VDR\\_Europa\\_in\\_Zeitreihen\\_2004.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/VDR_Europa_in_Zeitreihen_2004.pdf).
- Goodin, Robert E./Headey, Bruce/Muffels, Ruud/Dirven, Henk-Jan (1999): *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A./Gingerich, Daniel W. (2004): Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy. An Empirical Analysis. MPIfG Discussion Paper 04/5.
- Hall, Peter A./Soskice, David (2001a): »Introduction.« In: Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press: S. 1–70.
- Hall, Peter A./Soskice, David (Hg.) (2001b). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A./Soskice, David (2003): »Varieties of Capitalism and Institutional Change. A Response to Three Critics.« In: *Comparative European Politics* 1: S. 241–250.
- Hibbs, Douglas (1977): »Political Parties and Macroeconomic Policy.« In: *American Political Science Review* 71: S. 1467–1487.
- Hix, Simon (1999): »Dimensions and Alignments in European Union Politics. Cognitive Constraints and Partisan Responses.« In: *European Journal of Political Research* 35(1): S. 69–125.

- Hooghe, Lisbet/Marks, Gary (2004): *European Integration and Democratic Competition*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Europäische Politik.
- Hooghe, Lisbet/Marks, Gary/Wilson, Carole J. (2002). »Does Left/Right Structure Party Positions European Integration?« In: *Comparative Political Studies* 35(8): S. 965–989.
- Leibfried, Stephan (1991): »Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community.« In: Ferge, Z./Kolberg, J.E. (Hrsg.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt, Boulder: Campus/Westview: S. 227–259.
- Marks, Gary (2004): »Conclusion: European integration and political conflict.« In: Marks, Gary/Steenbergen, M.R. (Hrsg.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press: S. 235–259.
- McMenamin, Iain (2004): »Varieties of Capitalism Democracy: What Difference Does East-Central Europe Make?« In: *Journal of Public Policy* 24 (3): S. 259–274.
- Petring, Alexander/Kellermann, Christian (2005): *New Options for a European Economic and Social Policy*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Europäische Politik.
- Scharpf, Fritz W. (1996): »Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States.« In: Marks, Gary/Scharpf, Fritz W./Schmitter, Philippe C./Streck, Wolfgang, *Governance in the European Union*, London: Sage: S. 15–39.
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmid, Günther/Kull, Silke (2004): *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur Methode der offenen Koordinierung*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, Josef (2002): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (1983): »The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis. A Comparative Study of Twenty-Three OECD Nations.« In: *European Journal of Political Research* 11(1): S. 1–26.
- Scruggs, Lyle/Allan, James (2006): »Welfare-State De-commodification in 18 OECD-Countries. A Replication and Revision.« In: *Journal of European Social Policy* 16(1): S. 55–72.