

POLITIK

Europa in der Krise



VON JOACHIM ROCK

Dr. Joachim Rock ist Abteilungsleiter für Arbeit, Soziales und Europa im Paritätischen Gesamtverband.
www.der-paritaetische.de

Die Regelungen in der Europäischen Union sind für die deutsche Sozialwirtschaft von grundlegender Bedeutung, denn hier werden die Chancen sozialen Wirtschaftens vor Ort abgesteckt. Neben der Gretchenfrage nach der sozialen Dimension Europas geht es dabei für die Organisationen und Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege vor allem um auskömmliche Finanzierungsbedingungen Sozialer Arbeit und um die europarechtlichen Regulierungen von Wettbewerbsverhältnissen.

Die Krise Europas ist auch eine Krise der europäischen Idee. Winston Churchill hatte in seiner Zürcher Rede 1946 die Idee einer »Art Vereinigte Staaten von Europa« – neben Großbritannien – propagiert. Er brachte damit die Vision einer immer engeren Union der Völker Europas auf den Punkt.

Die Vertiefung der europäischen Integration wurde zum Projekt, bis heute ist sie Teil der deutschen Staatsräson. Sollte die politische Einigung der Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit eigentlich auf dem Fuß folgen, hinkte sie der wirtschaftlichen Verflechtung der seit dem 1. Juli 2013 mit dem Beitritt Kroatiens auf 28 Mitgliedstaaten angewachsenen Gemeinschaft stetig hinterher.

Aufgrund der insgesamt positiven Entwicklung führte dies jedoch über Jahrzehnte nicht zu einer Schwächung der Legitimation, da in der Bevölkerung der »permissive Konsens« bestand – ein stillschweigendes Einvernehmen mit dem sowohl durch Erweiterung als auch Vertiefung fortschreitenden Integrationsprozess.

Europa schien über Jahrzehnte auf dem Weg zu einer »vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation«, wie es Joschka Fischer im Jahr 2000 formulierte. Innerhalb kurzer Zeit folgten mit der Einführung des Euro

im Jahre 2002 und der Einbeziehung osteuropäischer Staaten weitreichende Integrationsschritte. Allein zum 1. Mai 2004 traten zehn neue Mitgliedstaaten in die Union ein.

Die Zustimmung zum europäischen Projekt hatte damit seinen Zenit überschritten. Bereits wenige Monate später wurde der Einigungsprozess durch ablehnende Voten der Bevölkerung in Frankreich und den Niederlanden vorübergehend gestoppt. Der permissive Konsens erodierte. Um handlungsfähig zu bleiben, wurde der Integrationsprozess in der Folge als Exekutivprojekt behandelt und von der Einbeziehung der Bürger oder wenigstens der nationalen Parlamente weitgehend entkoppelt. Entparlamentarisierung und Formalisierung von Entscheidungen, etwa durch die Installation von Expertenkommissionen, nahmen zu.

Mit dem von Bundeskanzlerin Merkel geprägten Begriff von der »marktkonformen Demokratie« wurde die Entwicklung paradigmatisch auf einen Begriff gebracht. Im Namen der Krisenbewältigung gingen bis dahin bewährte Grundsätze wie das Bail-out-Verbot, das eine Haftung für Banken anderer Staaten verhindern sollte oder das Verbot einer Finanzierung von Staaten durch die Europäische Zentralbank reihenweise über Bord. →

Gerade im Bereich der Europapolitik gibt sich die Politik nicht einmal mehr besondere Mühe, ihr Handeln nachvollziehbar darzustellen. Ein Beispiel dafür bietet der am 27. November 2013 unterzeichnete Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, der von Kommunikationsexperten der Universität Hohenheim auf seine Verständlichkeit hin untersucht wurde. Auf der Grundlage des »Hohenheimer Verständnisindexes«, der von 0 (völlig unverständlich) bis 20 (sehr verständlich) reicht, wurde das Europakapitel des Koalitionsvertrages mit 1,8 als das am schlechtesten verständliche Kapitel bewertet. Ausgerechnet europäische Politik wird in »Fachchinesisch« transportiert.

Spät, aber besser als nie, hat in den vergangenen Monaten eine Debatte an Fahrt gewonnen, die den weiteren Integrationsprozess nicht nur zur Dis-

Die soziale Dimension Europas

Die soziale Dimension der Integration war und ist das Stiefkind des Einigungsprozesses. Während auf Liberalisierung gerichtete Maßnahmen leicht durchgesetzt werden können, fehlt es der Europäischen Union am Willen und an Werkzeugen, sozialpolitisch gestaltend zu wirken.

Die Asymmetrie zwischen negativen, auf den Abbau von Handelshemmnissen gerichteten Politiken gegenüber positiven, Rechtsetzenden Maßnahmen ist in der Struktur der Union angelegt. Während die Liberalisierung durch Gerichte und Kommission im Rahmen der übertragenen Kompetenzen ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten durchgesetzt werden kann, unterliegt die sozialpolitische Gestaltung bis heute häufig dem Einstimmigkeitserfordernis.

An die Stelle einer Analyse der Defizite wurde daraufhin eine neue Strategie verkündet, die 2010 verabschiedete und wiederum auf zehn Jahre angelegte »Europa-2020-Strategie«, die auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum gerichtet ist. Diese Wachstumsstrategie ist jedoch eng mit einer Politik der Austerität verknüpft (vgl. Rock 2014). Zu den Instrumenten dieser Politik zählt etwa der am 13. Dezember 2011 in Kraft getretene »Sixpack«, mit dem die bisherigen Regelungen zur Stabilitäts- und Wachstumspolitik verschärft wurden, sowie der sogenannte Fiskalpakt, der die jährliche Neuverschuldung der Staaten auf 0,5 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts begrenzen soll. Dieses Ziel einzuhalten, gelang selbst Deutschland zwischen 2000 und 2012 lediglich in drei Jahren.

Der zum 1. Januar 2013 in Kraft getretene Fiskalpakt wird künftig weitreichende Auswirkungen auf die nationale Sozialpolitik haben: »Damit verwandelt sich der europäische Wohlfahrtsstaat in einen in internationale Disziplin eingebundenen Konsolidierungsstaat.« Dieser »gestaltet nicht nur die Besteuerung, sondern auch die Staatstätigkeit degressiver, im Sinne von immer weniger von oben nach unten umverteilend.« (Streeck 2012, S. 23)

Wachsender Einfluss auf die Sozialwirtschaft

Angesichts der weitgehenden Vergemeinschaftung des europäischen Dienstleistungsmarktes ist die Sozialwirtschaft vielfach auf europäische Entwicklungen verwiesen. Das betrifft nicht nur die großen Linien der Wirtschaftspolitik, sondern berührt etwa die Regulierung von betrieblichen Beschäftigungsregelungen, Standards der Dienstleistungserbringung und die Zulässigkeit öffentlicher Förderung.

Gerade im letztgenannten Bereich hat die Europäische Union die Regulierungstiefe in den vergangenen Jahren erheblich erhöht. Konnte die Sozialwirtschaft über Jahrzehnte im Windschatten der großen netzgebundenen Versorgungsunternehmen ihre Dienste weitgehend frei erbringen, bestehen heute detaillierte Vorgaben.

Ein Beispiel für die zunehmende Differenzierung bietet die Entwicklung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), die voraussichtlich bis zum 30. Juni 2014 novelliert werden wird. Ihre Regelungen bestimmen gemeinsam mit den in der De-Minimis-Verordnung for-

»Die Europäische Union hat die Regulierungstiefe für die Sozialwirtschaft stark erweitert«

kussion, sondern grundsätzlich zur Disposition stellt. Zu den Protagonisten dieser Debatte zählt der Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Wolfgang Streeck, der in der Integration eine Gefahr für Demokratie und Sozialstaatlichkeit sieht: »Die Demokratie, wie wir sie kennen, ist auf dem Weg, vom Kapitalismus abgetrennt und um seinetwillen auf eine Kombination von Rechtsstaat und öffentlicher Unterhaltung reduziert zu werden.« (Streeck 2012) Demgegenüber sieht Jürgen Habermas die Handlungsfähigkeit einzelner Nationalstaaten in der Globalisierung als so gering an, dass nur eine vertiefte Integration dazu führen könne, Handlungsspielräume zurückzugewinnen.

Die Debatte über Renationalisierung oder Europäisierung ist keine Feuilleton-Diskussion. Für die Sozialwirtschaft ist sie von grundlegender Bedeutung, denn in der Debatte werden die Möglichkeitsräume sozialen Wirtschaftens abgesteckt. Drei Aspekte stehen dabei im Vordergrund: die Gretchenfrage nach der sozialen Dimension, die Frage der Finanzierungsbedingungen Sozialer Arbeit und die europarechtliche Regulierung von Wettbewerbsverhältnissen. Der Reihe nach:

Geradezu deprimierend wirkt ein Blick auf die sozialpolitischen Initiativen der Union in Zeiten der Krise. Zwar fehlt es nicht an Deklarationen und Bekundungen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Diese sind jedoch – wie die Jugendgarantie – bestenfalls mittelfristig wirksam. Von Behinderung, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit betroffene Personen dagegen haben trotz der existenzbedrohenden Gefährdungen der sozialen Infrastruktur in den Krisenstaaten nahezu nichts von Europa zu erwarten.

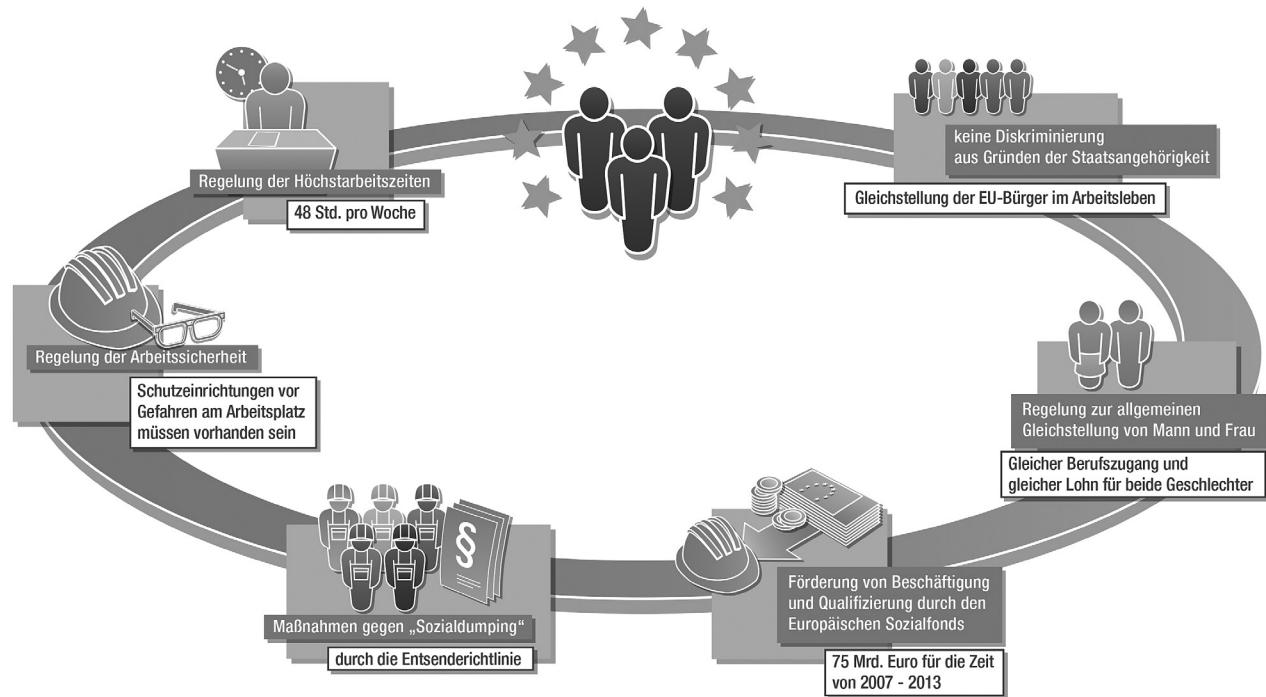
Die soziale Dimension Europas beschränkt sich bislang auf einige Fußnoten zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik.

Finanzierungsbedingungen Sozialer Arbeit

Gemessen an ihren Zielvorgaben, scheitert die Union vielfach. In Zehnjahresplänen werden regelmäßig ehrgeizige Ziele formuliert, um später umso deutlicher verfehlt zu werden. So ist das Ziel der Lissabon-Strategie, Europa bis 2010 zum »wettbewerbsstärksten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« zu machen, nicht annähernd erreicht worden.

■ Sozialpolitik in der EU

Die soziale Dimension des Binnenmarkts



Die Sozialpolitik ist zunächst Aufgabe der Mitgliedstaaten und nicht der Europäischen Union. Allerdings setzt die Union soziale Mindeststandards und greift über den Europäischen Sozialfonds in die soziale Lage in den EU-Ländern ein.

mulierten Schwellenwerten für geringfügige Beihilfen maßgeblich, ob und inwieweit eine öffentliche Förderung zulässig ist. Das betrifft gerade größere Einrichtungen und Dienste, die im Wettbewerb mit gewerblichen Trägern stehen und für investive Maßnahmen öffentliche Förderung beziehen. Es betrifft aber ebenso auch Organisationen, die für ihre Arbeit europäische Fördermittel – etwa aus dem Europäischen Sozialfonds oder den verschiedenen Aktionsprogrammen – beziehen.

Bereits der Ende 2013 vorgelegte Entwurf einer neuen Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung enthält dabei 72 Seiten an zum Teil detaillierten Vorgaben. So sollen etwa im Bereich der Ausbildungsbeihilfen die Personalkosten von Teilnehmern nur noch bei kleinen und mittleren Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern und einem Gesamtumsatz von weniger als 50 Millionen Euro oder eine Bilanzsumme von weniger als 43 Millionen Euro als beihilfefähig eingestuft werden. Größere Träger, gerade im Bereich der Beschäftigungsförderung, würden damit künftig bei der Fördermittelakquise vor große Probleme gestellt.

Das letzte Wort dazu scheint jedoch noch nicht geschrieben zu sein. In der Vergangenheit hat sich die Kommission häufig als pragmatischer Partner mit Offenheit für Hinweise aus der Praxis erwiesen.

Die Wettbewerbssituation zwischen öffentlichen, gewerblichen und gemeinnützigen Trägern bleibt ebenfalls im Fokus des europäischen Rechts. Mit besonderer Aufmerksamkeit wurde dabei ein am 23. Dezember 2013 ergangenes Urteil des Tübinger Landgerichts erwartet, in dem es um die Zulässigkeit der Fehlbedarfssanierung für öffentliche Krankenhäuser ging. Das Europäische Gericht (EuG) hatte dafür in einem Urteil vom 7. November 2012 hohe Hürden gesetzt. Gewerbliche Krankenhausträger fühlten sich dadurch in ihrem Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung bestärkt. Das Tübinger Landgericht hat die Förderung dann als Teil der Daseinsvorsorge ausdrücklich gebilligt und damit bestehende Strukturen der Daseinsvorsorge gestärkt. Zu erwarten ist dennoch, dass die Entscheidung erneut angefochten wird, bis der Bundesgerichtshof oder der Europäische Gerichtshof letztinstanzlich entscheiden.

Die hier grob skizzierten Entwicklungen werden die Gestaltungsmöglichkeiten sozialwirtschaftlichen Handelns in den nächsten Jahren in wachsendem Maße prägen. Nationale Reserve gibt es nicht mehr. ■

Literatur

Franzius, Claudio 2009: Gewährleistung im Recht: Grundlagen eines europäischen Regelungsmodells öffentlicher Dienstleistungen. Tübingen.

Nullmeier, Frank 2002: Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten? In: Süß, W. (Hg.) Deutschland in den 90er Jahren. Opladen, S. 269-281.

Rock, Joachim 2014: Prekäre Wohlfahrt: die dünne Patina des nationalen Sozialstaats. In: Kessl, F. u. a. (Hg.) 2014: Prekarisierung der Pädagogik – Pädagogische Prekarisierung? Erziehungswissenschaftliche Vergewisserungen. Weinheim und Basel, S. 167–177.

Streeck, Wolfgang 2013: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Berlin.

Wirsching, Andreas 2012: Geschichte Europas in unserer Zeit. München.