



Ilona Ostner

# SOZIALES EUROPA – ABER WIE?

## Anmerkungen zu Ideen, Institutionen und politischen Akteuren europäischer Sozialpolitik

Statement im Rahmen der Reihe „Deshalb Europa!“  
München, Buchhandlung Lost Weekend, Schellingstr. 3  
14. Mai 2019



## Aufbau

1. Was ist mit „sozialem Europa“ gemeint, wenn Parteien aktuell für ein „soziales Europa“ werben?
2. Was kann, was darf EU Sozialpolitik? Politikideen, institutionelle Kapazität und politische Akteure
3. Euro-Krise und Brexit – Herausforderungen und neue Chancen für eine EU Sozialunion?

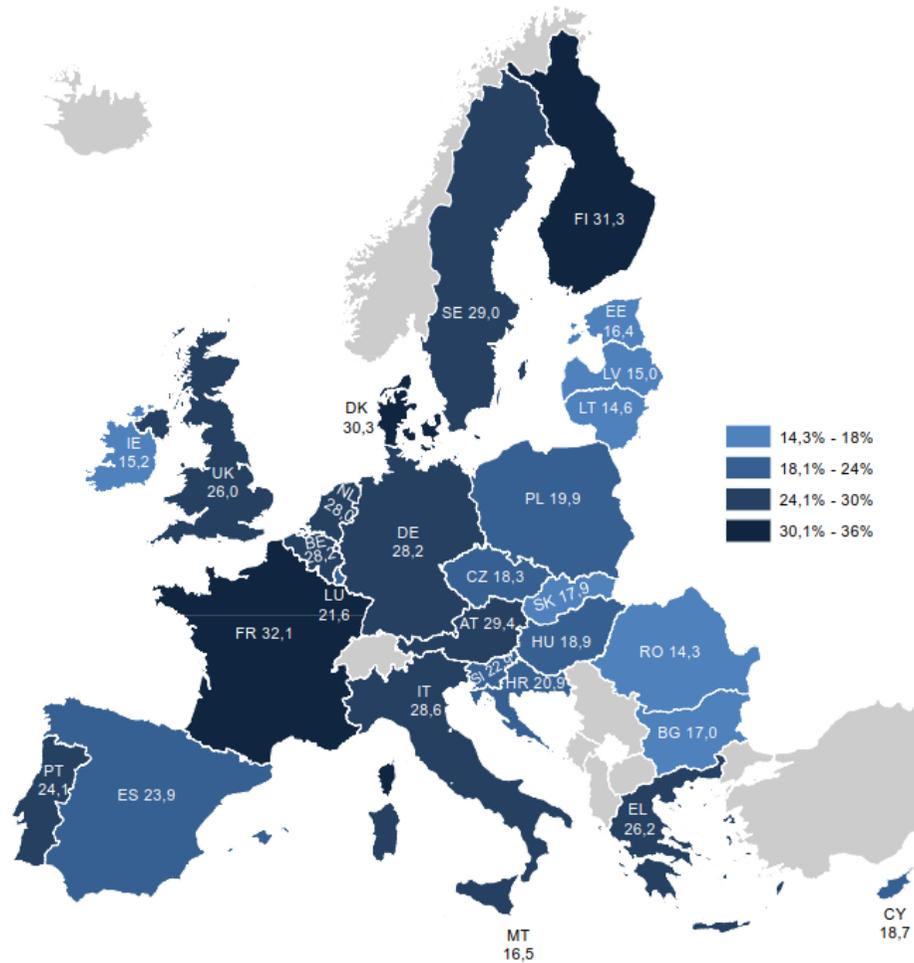


## Literatur vor allem ...

- Daly, Mary, 2019. “Implications of the Departure of the UK for EU Social Policy”. *Social Policy & Society* 18 (1), 110-117.
- Ferrera, Maurizio, 2017. “The Stein Rokkan Lecture 2016. Mission impossible? Reconciling economic and social Europe after the euro crisis and Brexit”. *European Journal of Political Research* 56, 3-22.
- Scharpf, Fritz W. 1996. “Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States”, in Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter & Wolfgang Streeck (eds) *Governance in the European Union*. London: Sage, 15-39.
- Scharpf, Fritz W., 2002. “The European Social Model: Coping with Diversity”. *MPIFG Working Paper 02/8*, July 2002.
- Streeck, Wolfgang, 1996. “Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?” in Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter & Wolfgang Streeck (eds) *Governance in the European Union*. London: Sage, 64-94.
- Vandenbroucke, Frank et al., 2018. “Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizens’ Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS). AISSP Policy Report 1 (December 2018) 3



■ Staatsausgaben für soziale Sicherung in der EU, 2016  
Ausgaben in % des BIP

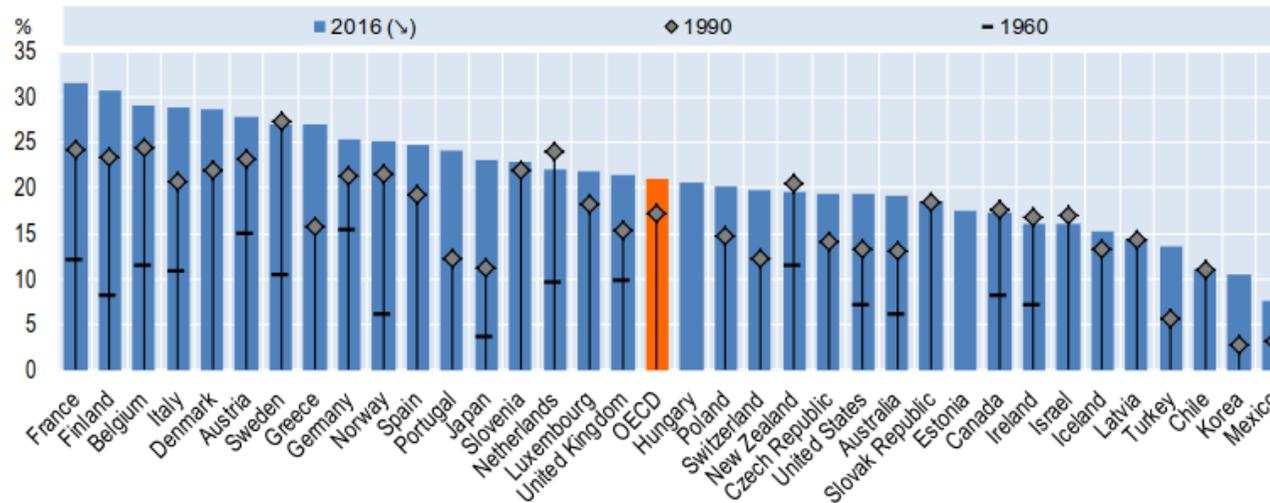


Quelle: Eurostat (2019): Ausgaben des Sozialschutzes, ESSOSS  
© EuroGeographics bezüglich der Verwaltungsgrenzen - NUTS 2016



## Figure 1. Public social spending is worth 21% of GDP on average across the OECD

Public social expenditure as a percent of GDP, 1960, 1990 and 2016



Note: Estimated for 2016, on the basis of national sources for non-European OECD countries, OECD (2016), *OECD Economic Outlook*, No. 99, as in June 2016 and EC DG ECFIN (2016), the European Union's *Annual Macro-economic Database (AMECO)* as in May 2016. For detail on the underlying methodology regarding estimates for recent years, see Adema, W., P. Fron and M. Ladaïque (2011), "Is the European welfare state really more expensive? Indicators on social spending, 1980-2012 and a manual to the *OECD Social Expenditure Database (SOCX)*", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, [www.oecd.org/els/social/expenditure.htm](http://www.oecd.org/els/social/expenditure.htm).

Instead of 2016, data for Mexico refer to 2012, 2013 for Japan, 2014 for Turkey and 2015 for Canada, Chile and New Zealand. Data for Chile, Israel and Slovak Republic refer to 1995, for Slovenia to 1996, and for Latvia to 1997 instead of 1990. Data for 1960 are only available for Australia, Austria, Belgium, Canada, France, Finland, Germany, Ireland, Italy, Japan, Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, United Kingdom and United States.

Source: OECD (2016), *OECD Social Expenditure Database*, [www.oecd.org/social/expenditure.htm](http://www.oecd.org/social/expenditure.htm).

## „Soziales“ Europa?

- Mehr und anderes als nationalstaatliche Sozialpolitiken bzw. als die Summe dieser nationalen Sozialpolitiken?
- Mehr und anderes als der bisherige Stand EU-europäischer Sozialpolitik – jene „soziale Dimension“ der europäischen Integration?
- Ein europäischer Wohlfahrtsstaat? Mehr als Rhetorik?

- Integration = Eingliederung, Einbau
- Harmonisierung = gegenseitige (grenzüberschreitende) Angleichung von Normen
- Koordinierung = Abstimmung im Sinne zwischenstaatlicher Politikgestaltung, ohne verbindliche EU Maßnahmen und Ohne Einführung neuer oder Änderung bestehender Regeln
- Wechselseitiges Politiklernen (best practice; naming, shaming, blaming)

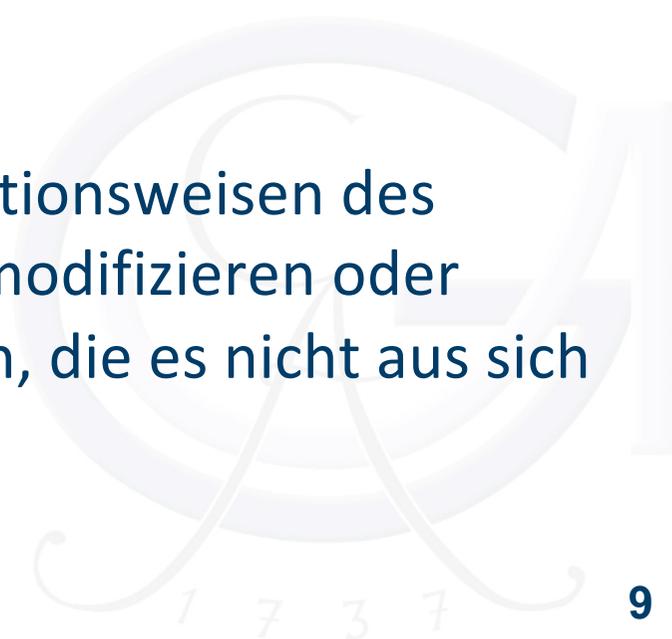
- **Marktschaffende** oder marktkorrigierende **Sozialpolitik**

- marktschaffend: Abschaffung aller wettbewerbs- und mobilitätshemmenden Regelungen → daher Antidiskriminierung (Frauen, mobile Arbeitskräfte), Arbeitsschutz, soziale Investitionen (Bildung, Infrastruktur, public health)
- marktkorrigierend: sozialer Ausgleich durch Umverteilung; kollektives Arbeitsrecht, nicht mehr nur regulative, auch umverteilende Politik!

- *Negative* (marktschaffende) oder *positive* (marktkorrigierende) **Integration**

- Marktkorrigierende Sozialpolitik als

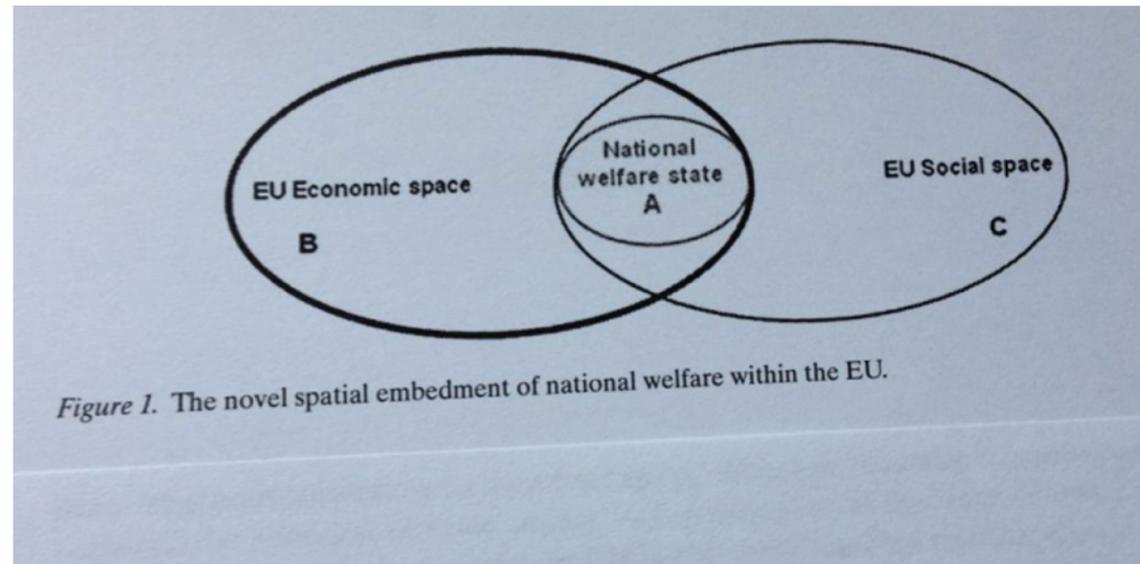
„Anwendung politischer Macht, um Funktionsweisen des ökonomischen Systems zu ergänzen, zu modifizieren oder abzulösen, um so Ergebnisse zu erreichen, die es nicht aus sich selbst heraus schaffen kann“.



# Der nationale Wohlfahrtsstaat zwischen EU- Wirtschafts- und EU-„Sozialunion“

- A** Nationaler Wohlfahrtsstaat
- B** EU Wirtschaftsraum
- C** EU „Sozialraum“

(Ferrera, 2017, S. 5)



## EU Fonds u.a.

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (Beseitigung von Ungleichheiten zwischen Regionen)
- Europäischer Kohäsionsfonds (Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit), für Mitgliedsländer mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf von unter 90% des EU Durchschnitts (63,4 Mrd. 2014-2020)
- Europäischer Sozialfonds (investiert in Menschen, insb. durch Verbesserung der Bildungs- und Beschäftigungschancen, hier wiederum auch insb. armer oder armutsgefährdeter Menschen) (80 Mrd. 2014-2020)
- Solidaritätsfonds der EU z.B. bei Katastrophen

Politikideen zur Sozialpolitik	Institutionelle Kapazität (EU vis-à-vis Mitgliedsstaaten)	Relevante Akteure für EU Sozialpolitik
<p>1958 ff überwiegend negative Integration, „Nadelöhr Markt“, wenn dann Sozialpolitik zur Schaffung von gemeinsamen Güter- und Arbeitsmärkten durch</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Annäherung der Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse</li> <li>✓ Ermöglichung von Arbeitnehmer-Freizügigkeit</li> </ul> <p>Lohngleichheit (Antidiskriminierung, Gleichbehandlung) und Arbeitsschutz als Motoren sozialpolitischer Integration;</p> <p>1990ff „Beschäftigungsfähigkeit“, „soziale Inklusion“, „Sozialinvestition“</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Anerkennung nationaler <i>Staatlichkeit</i> (Souveränität); <i>nationaler</i> Wohlfahrtsstaatlichkeit sowie nationaler Grenzen sozialpolitischer Umverteilung</li> <li>✓ Subsidiaritätsprinzip (Bsp. Steuerharmonisierung)</li> <li>✓ <i>aber supranationaler Sozialschutz für Wanderarbeitnehmer</i></li> <li>✓ Regieren im Mehrebenensystem</li> <li>✓ allmählicher Übergang von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheitsentscheidung, dennoch hoher Konsensbedarf wegen Vielzahl unterschiedlicher Beteiligter (Vetospieler! GB!)</li> <li>✓ Kontinuierliches Schwanken zwischen Maßnahmen der Integration, bloßer Abstimmung und Ansätzen der Harmonisierung</li> <li>✓ Seit 1990er: Offene (weiche) Methoden sozialpolitischer Koordinierung <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Neovoluntarismus</li> </ul> </li> <li>✓ Kohäsion durch Ausnahmen</li> <li>✓ Steuerung durch Empfehlungen, Explikation</li> <li>✓ Steuerung durch Alternativen</li> <li>✓ Koalitionen der Willigen</li> </ul>	<p><i>Institutionell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Kommission</b></li> <li>✓ <b>Rat der EU (Mitgliedsländer!!! Vorrang nationaler Sozialpolitikprioritäten)</b></li> <li>✓ <b>EuGH</b></li> <li>✓ EU Parlament</li> </ul> <p><i>Nicht-institutionell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ NGOs pro und contra EU Sozialpolitik</li> <li>✓ Advocacy coalitions, z.B. familien- und frauenpolitische</li> </ul>
<p>Zusammengestellt nach Daly, 2019, S. 108-110</p>		

## Euro-Krise, Brexit als Herausforderung und Chance?

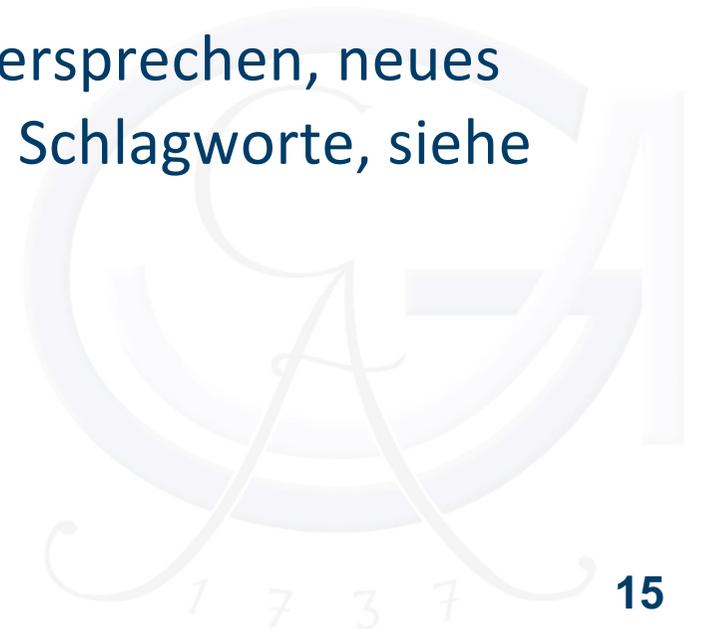
Post-Krise: Politikideen zur Sozialpolitik	Institutionelle Kapazität (EU vis-à-vis Mitgliedsstaaten)	Relevante Akteure für EU Sozialpolitik
<p>Mehr „positive Integration“, mehr „soziales Europa“ weil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ weniger Gegner</li> <li>✓ jetzt erst recht wegen Brexit (vgl. Ablehnung des EU Vertrags durch DK, FR, NL als dann Motor der sozialeren Lissabon Strategie, aktuell 2017 Europäische Säule Sozialer Rechte in Bereichen Zugang zu Beschäftigung, Chancengleichheit, faire Arbeitsbedingungen, Sozialschutz und Inklusion)</li> <li>✓ erst recht wegen Anti-EU Populismus ← Säule aber nicht bindend, eher Versprechen</li> </ul> <p>Nach wie vor marktschaffende Politik</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Commission <i>White Paper on the Future of Europe 2017</i>, Sozialpolitik nachrangig oder abwesend!</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Erschwerung von Blockaden</b> der EU Politik durch Vertrag von Nizza (2003)</li> <li>✓ <b>Fortschreitende Spaltung Euro-EU versus EU</b>, Säule sozialer Rechte zunächst für Eurozone angedacht</li> <li>✓ Anerkennung nationaler <i>Staatlichkeit</i> (Souveränität); <i>nationaler</i> Wohlfahrtsstaatlichkeit sowie nationaler Grenzen sozialpolitischer Umverteilung</li> <li>✓ Regieren im Mehrebenensystem</li> <li>✓ (schwächeres) Subsidiaritätsprinzip</li> <li>✓ <i>Immer noch supranationaler Sozialschutz für Wanderarbeitnehmer</i></li> <li>✓ Schwanken zwischen bloßer Abstimmung, Zusammenarbeit und Ansätzen der Harmonisierung</li> <li>✓ Konzentration auf Weniger, dies effizienter (White Paper: doing less more efficiently!) → mehr Abstimmung von Haushalts, Steuer- und Sozialpolitik</li> <li>✓ <b>Neovoluntarismus</b> Koalitionen der Willigen (min 9) „multi-speed“ EU Kohäsion durch Ausnahmen</li> </ul>	<p><i>Institutionell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>EZB</b></li> <li>✓ <b>Kommission</b></li> <li>✓ <b>Rat der EU (EUR-EU)</b> Typische Koalitionen pro/contra EU Sozialpolitik: contra IRE, SWE, NL, LUX (x UK); pro Mediterranean, BE, FR, HU, Pol pro Dezentralisierung</li> <li>✓ <b>EuGH</b></li> <li>✓ EU Parlament</li> </ul> <p><i>Nicht-institutionell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ NGOs pro und contra EU Sozialpolitik</li> <li>✓ Advocacy coalitions, z.B. familien- und frauenpolitische</li> </ul> <p>Parteien</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sozialdemokratie, Labour öfter gegen Ausweitung von EU Sozialpolitik, z.B. SWE, DK, UK</li> </ul>

## Herausforderungen, Konfliktlinien

- Verlierer und Gewinner der gemeinsamen Währung
  - Wiederkehr der alten links-rechts Spaltung: euro-marktliberal (Haushaltsausgleich) oder eurosozial (sozialausgabenexpansiv)
  - Gläubiger – Schuldner Konflikt: transnationale Transfers / Umverteilung / Vergemeinschaftung von Risiken?
  - Öffnung versus Schließung: Kosten der Freizügigkeit (Entsende- und Dienstleistungsrichtlinie), Solidarität mit Nicht-Zugehörigen, Sozialtourismus
  - Misstrauen gegenüber EU – Misstrauen zwischen EU Ländern
- ← Lösung durch „Europäische Sozialunion“, mehr „soziales Europa“?
- Europäische Arbeitslosenversicherung?

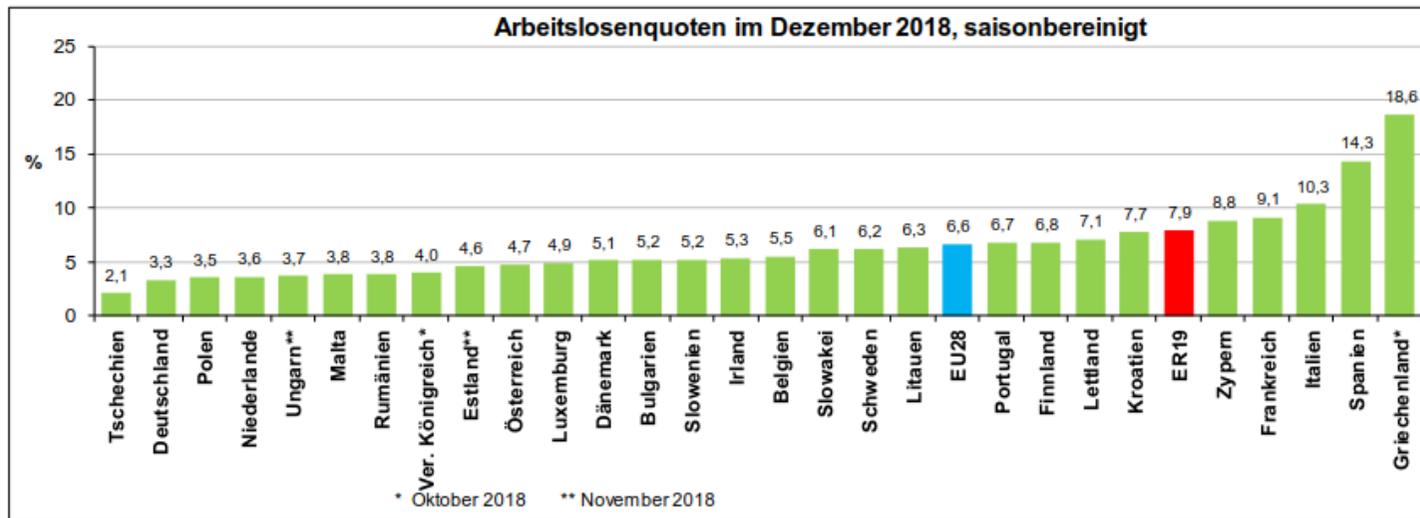
## EAV - Pro Argumente

- Effiziente ökonomische Stabilisatoren
- Schnelle, zielgenaue Wirkung auf Regionen und Individuen
- Umverteilung zwischen Regionen mit hoher und niedriger ALO  
→
- Ausgleich und (Wieder-)Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb eines Landes
- Neues Narrativ, neue Botschaft, neues Versprechen, neues Framing „Soziales Europa“ [Politik durch Schlagworte, siehe Wahlplakate]



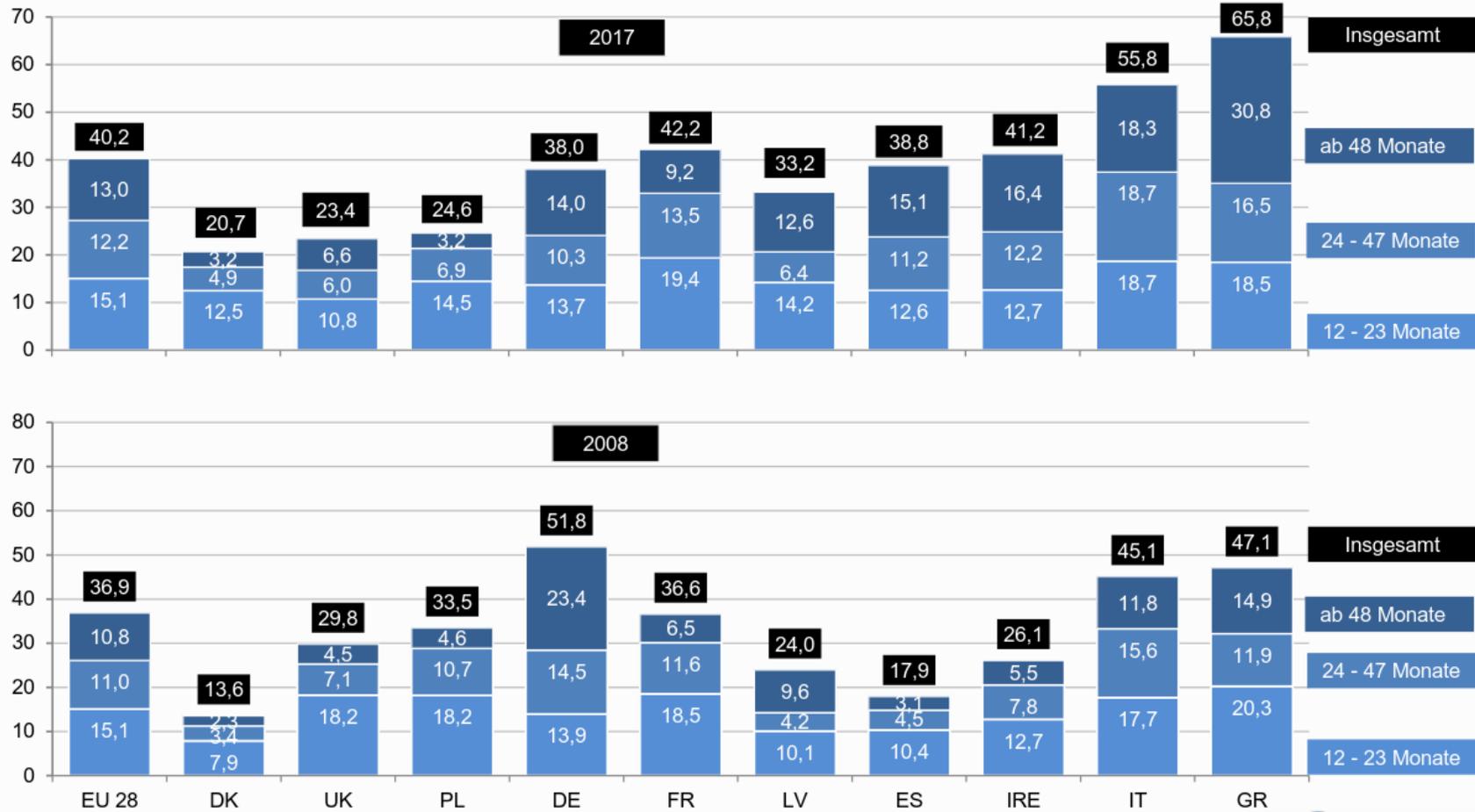
## Probleme 1, Ausgestaltung

- Hoher Rechtfertigungsdruck der neuen Maßnahme gegenüber den vielen Ländern mit etablierten, bewährten nationalen Systemen!
- Form der Ausgestaltung angesichts großer Unterschiede in Art, Umfang, Dauer der Leistungen der EUR 19, falls überhaupt AloVerS im Land → Problem der Verzahnung von EAV mit existierenden nationalen Systemen, → schwierige bis unmögliche Abstimmung mit großzügigeren Systemen
- Unterschiede auch in Arbeitslosenquote, vor allem Langzeitarbeitslosigkeit →
- Gemeinsame Beiträge aller Beschäftigten in EAV unrealistisch
- Stattdessen: Ausgleich in Form eines befristeten Globalzuschusses zur Basissicherung eines EUR-Landes?
- Ausgangspunkt für Anspruch? AloQuote?



## Langzeitarbeitslosigkeit in ausgewählten EU-Ländern 2008 und 2017

Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen nach Dauer der Arbeitslosigkeit, in %



Quelle: Eurostat (2018): Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (EU-AKE/LFS)

## Probleme 1, Ausgestaltung

- Hoher Rechtfertigungsdruck der neuen Maßnahme gegenüber den vielen Ländern mit etablierten, bewährten nationalen Systemen!
- Form der Ausgestaltung angesichts großer Unterschiede in Art, Umfang, Dauer der Leistungen der EUR 19, falls überhaupt AloVerS im Land → Problem der Verzahnung von EAV mit existierenden nationalen Systemen, → schwierige bis unmögliche Abstimmung mit großzügigeren Systemen
- Unterschiede auch in Arbeitslosenquote, vor allem Langzeitarbeitslosigkeit →
- Gemeinsame Beiträge aller Beschäftigten in EAV unrealistisch
- Stattdessen: Ausgleich in Form eines befristeten Globalzuschusses zur Basissicherung eines EUR-Landes?
- Ausgangspunkt für Anspruch? AloQuote?

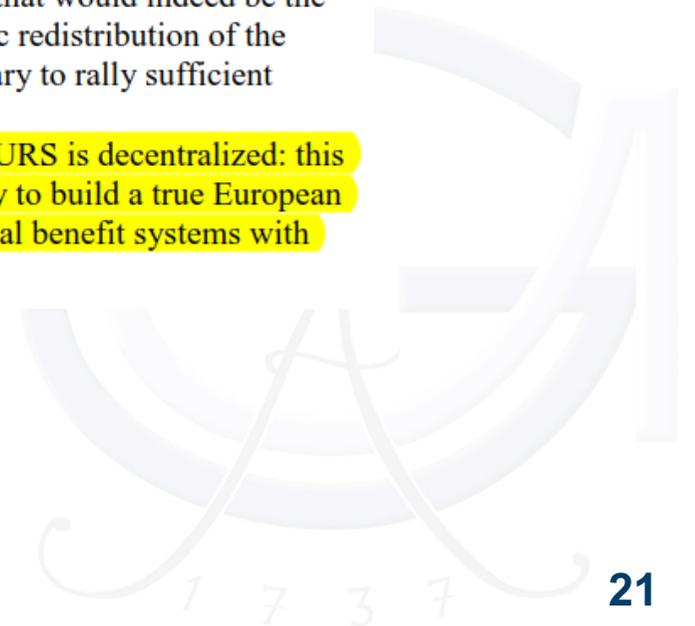


## Probleme 2, unerwünschte oder gegenläufige Effekte

- Weiterer Anstieg der EU Skepsis, des Misstrauens durch Abstimmungsprobleme, vor allem in den ausgebauten und reichen Wohlfahrtsstaaten
  - Verminderung der Arbeitsmobilität, Arbeitssuche national und transnational, durch Basissicherung
  - Verringerung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die nationale Herstellung funktionstüchtiger Arbeitsmärkte (Fortdauer hoher Raten struktureller Arbeitslosigkeit, insb. LangzeitAlo)
  - Verschärfte Konflikte um Unterscheidung zwischen konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit
  - Neue Konflikte zwischen Ländern, die „Hausaufgaben machen“ (schnellere Reintegration in den Arbeitsmarkt) versus die anderen, Nettozahler versus Nettoempfänger
  - Verfestigung sozialer Ungleichgewichte in und zwischen Regionen
- Knappe Ressourcen besser für Aktivierung, Bildung und Mobilitätsförderung? Mehr Geld für Sozialfonds? Für Auf- und Ausbau nationaler Systeme?

# „Policy design matters“ [Vandenbroucke et al. 2018, S. 85] Über die Relevanz von (Sozial)Politik*ausgestaltung* und der Ebenen des Politikmachens

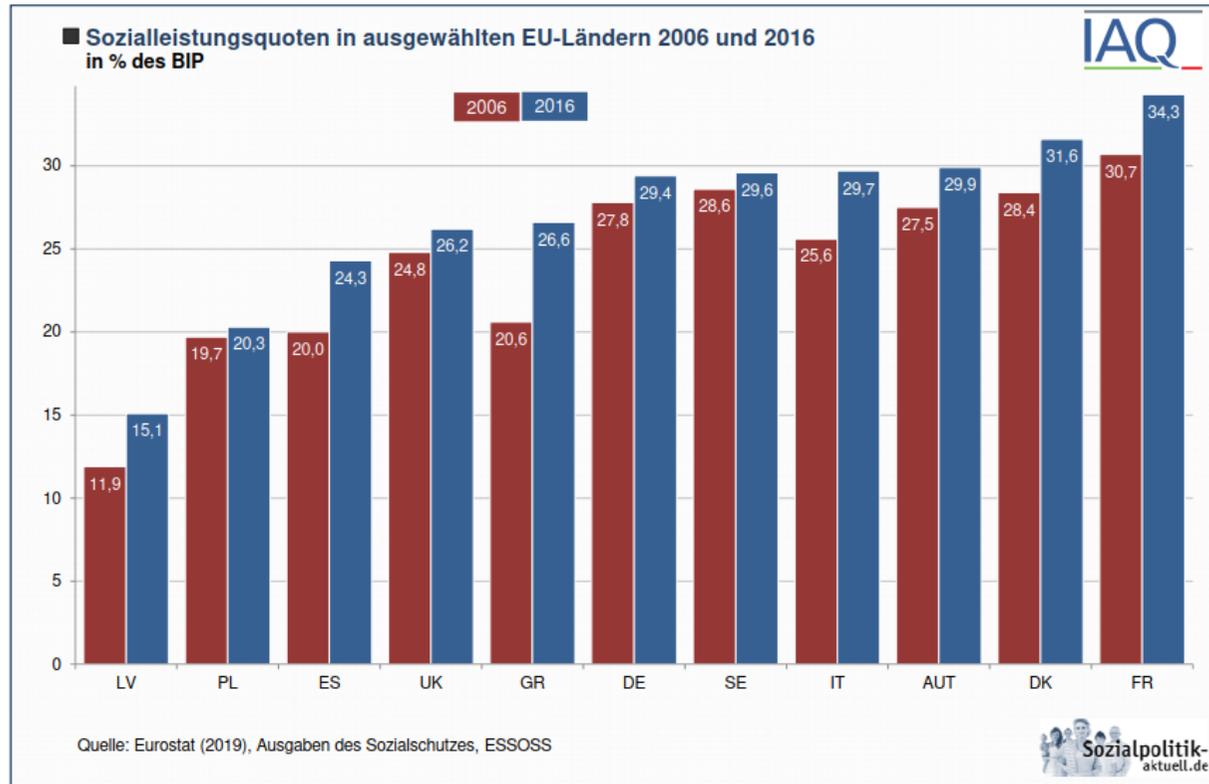
- fundamental opposition to EURS is confined to a relatively small segment of the population;
- citizens are sensitive to the design of EURS: although this sensitivity differs across countries, they generally tend to prefer packages that are more generous, that require countries to offer education and training to their unemployed, that entail no tax increases, and that require individual beneficiaries to fulfill at least some conditions (e.g. accept a suitable job offer);
- generous packages can carry majorities in each of the countries in our sample, even if a generous package would require additional taxation (whether that would indeed be the case is not something we discuss). In some countries, domestic redistribution of the eventual tax burden (if there would be a tax burden) is necessary to rally sufficient support;
- in most countries, support is larger if the implementation of EURS is decentralized: this adds to arguments developed elsewhere that one should not try to build a true European benefit scheme but a *re*-insurance scheme that supports national benefit systems with lump sum transfers;





Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!





abbX3

Kommentierung und methodische Hinweise > Seiten 2 - 4

