

Bedingungslose Grundeinkommen in der Europäischen Union?

Die Europäische Union hat einen schlechten Ruf, und das in vielerlei Hinsicht zu recht. Im Vertrag über die Europäische Union ist im Artikel 3 „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ festgeschrieben. Dieser Vertrag stellt faktisch eine Art EU-Verfassung dar und damit bekommt die neoliberale Wirtschaftsordnung Verfassungsrang. Noch problematischer sind die im Gefolge der Finanz-, Wirtschafts- und Systemkrise 2008 verabschiedeten Verträge zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag) und zum Fiskalpakt (SKS-Vertrag). Sie enthalten Festlegungen zur Schuldenbremse und Kontrolle der nationalen Haushalte durch die EU und sind, anders als die EU-Verträge, völkerrechtlich nicht kündbar. Darüber hinaus sind alle EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, sie in oberstes nationales Recht umzusetzen, womit neoliberale Regelungen auch national in den Verfassungsrang erhoben werden.

Man sieht nicht erst jetzt in der Coronakrise, dass solche Regelungen in der politischen Wirklichkeit auch mal umgangen werden können, aber die EU hatte nicht nur gegenüber den griechischen Emanzipationsversuchen 2015 gezeigt, dass sie bereit ist, die Regeln auch auf Kosten massivster sozialer Verwerfungen durchzusetzen, wenn es ihr richtig erscheint. Besonders Deutschland hatte sich dabei hervorgetan.

Neben der prinzipiell neoliberalen Orientierung des EU-Projekts in seiner gegenwärtigen Verfasstheit spielen die unterschiedlichen Kompetenzebenen eine Rolle. Die EU ist für Wettbewerbspolitik zuständig, aber nicht für Sozialpolitik, für Handelspolitik, aber nicht für Unternehmensrecht; sie ist Mitglied der Europäische Menschenrechtskonvention, kann und darf ihre Einhaltung in den Mitgliedsstaaten aber nicht überwachen; sie hat eine Sozialcharta, aber keine Vorschriften für deren Umsetzung. Das muss nicht nur verwirren, sondern hinterlässt auch zwangsläufig den Eindruck, dass die EU sich für die wenigen Dinge, die in ihrem Rahmen fortschrittlich geregelt sind, gar nicht wirklich interessiert.

Zwar gibt es auch gegenteilige Entwicklungen, etwa im Umweltschutz, wo EU-Vorgaben oft strenger sind als nationale Gesetze. Die EU-Wasserrechtsrahmenrichtlinie zum Beispiel geht weit über deutsches Recht hinaus und wird in Deutschland folglich auch systematisch verletzt. Aber das sind Ausnahmen, die weder die Masse der tatsächlichen Maßnahmen noch das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger prägen.

Für diese war "Brüssel" immer schon sehr weit weg und gilt als extrem bürokratisch. Dabei spielt es keine Rolle, ob europäische Vorschriften Positives regeln, wie im Fall des Wasserrechts oder in puncto Erhaltung der natürlichen Lebensräume (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie), oder Neoliberales, wie bei der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie, die u. a. die EU-weite Ausschreibungspflicht für öffentliche Aufträge enthält.

Auch in unseren Onlineseminaren, in denen wir uns seit Mitte 2020 mit Themen rund um das bedingungslose Grundeinkommen beschäftigen, sagen uns Beteiligte immer wieder, sie hätten die Europäische Bürgerinitiative Grundeinkommen noch nicht unterschrieben, weil sie das alles sehr unpersönlich, weit weg, wenig greifbar erleben würden.

Und doch behaupten wir, dass bedingungslose Grundeinkommen nur auf EU-Ebene durchsetzbar sein werden, jedenfalls leichter als im nationalen Rahmen.

Sozialpolitik ist in der EU wie schon gesagt Sache der Mitgliedsstaaten. Folglich gibt es keine EU-weiten Sozialsysteme, sondern die sind alle national. Das heißt gleichzeitig, dass sie höchst unterschiedlich sind. Es gibt Länder mit umfassender sozialer Absicherung und andere fast ganz ohne eine solche. In einem Papier der Diakonie vom Oktober 2019 wird die Situation

zusammengefasst:

„Zieht man die 2010 vom Europäischen Parlament festgelegte Armutsquote heran (60 % des mittleren Einkommens), so erreichen nur Dänemark, Irland und die Niederlande diese Grenze für bestimmte Familientypen. In Bulgarien, Rumänien, Lettland und Polen erreicht die Sozialhilfe nicht einmal 40 % der Armutsquote; in Deutschland 67 %. Eine Studie aus dem Jahr 2018 im Rahmen des EAPN-Projekts „EMIN“ ergab, dass seit 2009 in fünf Ländern Verbesserungen bezüglich der Angemessenheit eingetreten seien (Österreich, Estland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei), Verschlechterungen in 11 (Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Spanien, Ungarn, Lettland, Norwegen, Rumänien, Schweden, Großbritannien). Zudem ergab die Studie, dass der Deckungsgrad in 9 Ländern als mäßig und in 8 Ländern als niedrig zu bezeichnen sei, was mit restriktiven Zugangskriterien und Einkommensgrenzen sowie mit überzogener Bedarfsprüfung zusammenhänge. Die Nicht-Inanspruchnahme (Non-take-up) von Leistungen sei weiterhin ein ernsthaftes Problem: zwischen 20 und 75 % der Berechtigten nähmen die Leistungen aufgrund fehlenden Wissens über einschlägige Rechte nicht in Anspruch oder Rechtsansprüche würden nicht erfüllt.“¹

Die nationalen Systeme sind also offensichtlich höchst defizitär und der Bericht der Diakonie zeigt, dass eher mit Verschlechterungen zu rechnen ist als umgekehrt. Das hat mit den innerstaatlichen Kräfteverhältnissen zu tun aber eben auch mit den zwischenstaatlichen innerhalb der EU. Schon die linke Regierung in Griechenland war daran gescheitert. Es käme also darauf an, diese Einflüsse abzubauen. Dafür kann es grundsätzlich zwei Szenarien geben, eines gegen die EU und eines innerhalb.

Ersteres muss nicht notwendig Austritt heißen. Vor allem große Mitgliedsländer können eventuell bestimmte Handlungsspielräume gegen die EU behaupten; Italien hat das in den letzten Jahren immer wieder versucht. Sehr viel eigenständige Entwicklung ist dabei nicht herausgekommen. Aber so oder so, ob inner- oder außerhalb der EU, sozial und wirtschaftspolitisch fortschrittliche nationale Regelungen müssten nicht nur gegen das nationale Kapital durchgesetzt werden, sondern sie müssten so weit reichen, dass sie auch den Einfluss des global organisierten Kapitals im Zaum halten. Die Wahrscheinlichkeit, dass das gelingt, ist zumindest gegenwärtig nirgendwo absehbar.

Umgekehrt hat jeder Versuch, innerhalb der EU sozial sinnvolle Regelungen durchzusetzen, nicht nur ebenfalls das Kapital als Gegner, sondern trifft zusätzlich auf das Problem, dass keiner der europäischen Akteure (Kommission, Rat und Parlament) heute unmittelbar über irgendwelche Instrumente verfügt, um mithilfe sozialer Verbesserungen neue Bindungen der Bürger*innen an die Europäische Union herzustellen, selbst wenn der politische Wille dazu vorhanden wäre. Diese müssten überhaupt erst geschaffen werden.

Was erst einmal wie ein Nachteil aussieht, könnte in Wirklichkeit ein Vorteil sein. Die nationalen Sozialsysteme in den Mitgliedsländern der EU haben zum Teil eine lange Tradition oder sind erst jüngst nach langen und intensiven politischen Kontroversen installiert worden. Sie unterscheiden sich in alle denkbaren Richtungen erheblich voneinander, folgen oft recht gegensätzlichen Philosophien. Ihre Angleichung wäre selbst bei dazu vorhandener Absicht extrem schwierig und wohl überhaupt nur durchführbar, wenn einen ganze Zahl von Ländern ihren bisherigen Weg verlassen und Systeme von anderen übernehmen würden. Damit ist kaum zu rechnen. Für die gesamte EU gesehen gibt es solche historischen Belastungen nicht. Hier käme es vor allem darauf an, dass EU-weite Regelungen so strukturiert wären, dass sie mit allen nationalen Systemen zusammenpassen. Das wäre bei Grundeinkommen, also Geldzahlungen an die individuellen Berechtigten, durchaus der Fall.

1 https://www.diakonie-wissen.de/documents/10179/6079736/10_2019+%C2%ADDiakonie+%26%23x2013%3BCharta_Web.pdf/48f689b3-76ab-4d9b-8bc5-f8143be0195f

Über diese technisch-handwerkliche Ebene hinaus (die im Hintergrund allerdings das politische Problem der Pfadabhängigkeit hat), kommt eine direkt politische dazu. Das Krisenmanagement von 2008-2015, die Versuche der südeuropäischen Länder, dessen schlimmsten Auswirkungen zu entgehen, der Brexit, der Streit um die Flüchtlingspolitik, das Erstarken der Rechtsradikalen – die EU ist von massiven inneren Krisenerscheinungen gezeichnet. Es spricht wenig dafür, dass sie die als rein technokratische Union überleben wird. Ihr Bestand könnte mittelfristig davon abhängig sein, ob sie es schafft, eigenständige Elemente sozialer Bindung zu entwickeln. Selbstverständlich ist auch das Auseinanderfallen der EU, sogar ihre militärische (Selbst-)Zerschlagung, eine Möglichkeit, wie die Beispiele UdSSR und Jugoslawien gezeigt haben. Sollte es aber den Willen geben, über den Aufbau einer europäischen Sozialpolitik neue Wege zu gehen, läge hier eine Chance.

Ansätze dazu existieren längst. Zwar existieren bisher praktisch keine Europäischen Tarifverträge, weil es weder eine Rechtsgrundlage dafür noch EU-weite Gewerkschaftsorganisationen gibt, aber politische Vorstöße in diese Richtung sind immer wieder unternommen worden. Auch über europäische Mindestlöhne wird verstärkt diskutiert. Ferner gibt es diverse Zahlungen von EU-Ebene in die Länder, darunter als wichtigste die Agrarzahlungen und die regionalen Ausgleichszahlungen. Erstere folgen bisher weitgehend (in Deutschland fast komplett) einer Flächenlogik, auch wenn ihr Ausbau zu einem Instrument landwirtschaftlicher Strukturpolitik heftig eingefordert wird. Die Regionalzahlungen sollen einen Ausgleich der Lebensbedingungen strukturschwacher mit strukturell gut aufgestellten Regionen fördern, sind aber an politisch kontroverse Kriterien und Bewilligungsprozesse gebunden. Beide taugen in ihrer jetzigen Form nicht als Mittel europäischer Armutsbekämpfung. Diesbezüglich hat das EU-Parlament die Kommission schon vor Jahren aufgefordert, die armutsreduzierende Wirkung von Grundeinkommen zu untersuchen.

Insofern könnten Europäische Grundeinkommen der Königsweg sein. Es müsste dafür kein bestehendes Sozialsystem gründlich umgebaut oder gar aufgegeben werden, wie es bei der Angleichung nationalen Sozialsysteme es in fast jedem Mitgliedsstaat der Fall wäre. Es könnten Gelder bisher wenig effektiver Instrumente umgenutzt werden. Die Bereitschaft zur Einführung einer europäischen Finanztransaktionssteuer könnte weitere Mittel erschließen. Entscheidend wäre allerdings, dass die Anrechnung auf die nationalen Mindestsicherungssysteme unterbliebe, die bisher meist zwingend vorgeschrieben ist. Nur dann würden auch schon kleine Beträge zumindest in den armen Ländern die soziale Lage der meisten Menschen erheblich verbessern.

All das muss nicht so kommen. Die Widersprüche und Widerstände sind groß. Aber die Forderung nach „bedingungslosen Grundeinkommen überall in der EU“ ist politisch höchst brisant und es lohnt sich, sich damit genauer zu beschäftigen.