Vortrag: „Soziale Kohäsion“

Herrn Peter Weiss, MdB

Die Partnerschaft zwischen EU und LAK, die alle Länder der EU, Lateinamerikas und der Karibik (und damit rd. 1 Mrd. Menschen) umfasst, wird 2009 zehn Jahre alt. Begründet wurde sie im Juni 1999 beim ersten EU-LAK-Gipfel in Rio de Janeiro. Die Partnerschaft baut auf dem gemeinsamen kulturellen Erbe sowie gemeinsamen Werten auf und umfasst eine enge Zusammenarbeit auf politischem, wirtschaftlichem, kulturellem und wissenschaftlich-technologischem Gebiet. Die biregionale Partnerschaft wurde in bisher vier weiteren Gipfeltreffen (Madrid 2002, Guadalajara 2004, Wien 2006, Lima 2008) weiter entwickelt und verfeinert. Die Gipfel sind zum einen ein Forum des Politischen Dialogs zu wichtigen globalen Fragen, zum anderen Impulsgeber für die Ausgestaltung der konkreten biregionalen Beziehungen (Assoziierungs- / Partnerschaftsabkommen; Ausrichtung der EZ etc.).

Beim V. Gipfel in Lima (16. Mai 2008) behandelten die Staats- und Regierungschefs die Gipfelthemen „Armutsbekämpfung / Soziale Kohäsion“ sowie „Nachhaltige Entwicklung: Umwelt, Klimawandel, Energie“ in offener und sachlicher Weise. Insgesamt ist der Gipfel als Konsolidierung des partnerschaftlichen Dialogs zwischen den beiden Regionen zu werten.

Der VI. EU-LAK-Gipfel wird unter spanischer EU-Präsidentschaft 2010 in Spanien stattfinden.

Die biregionale Partnerschaft besteht aus einem dicht geknüpften Netz vielfältiger Beziehungen, Aktivitäten und Kooperationsmechanismen und umfasst die Regierungsebene (Gipfeltreffen alle zwei Jahre, Außenministertreffen EU-Rio-Gruppe ebenfalls alle zwei Jahre im Wechsel mit den Gipfeln, regelmäßige Treffen Hoher Beamter, am 04.03.2008 auch erstmals ein Umweltministertreffen) ebenso wie die Bereiche der Zivilgesellschaften, der Parlamente oder der Unternehmer.

Die Förderung des sozialen Zusammenhalts stellt eine der wichtigsten gemeinsamen politischen Prioritäten in den Beziehungen der EU mit Lateinamerika. Schon auf dem Gipfeltreffen in Wien 2004 ein Thema, so ging es auch letztes Jahr in Lima darum, Maßnahmen zur Minderung von Armut, Diskriminierung und der Anerkennung grundlegender sozialer Rechte zu diskutieren. Lateinamerika weist weltweit immer noch die größte Ungleichheit im Bereich der Besitz- und Einkommensverteilung auf. Die Frage der sozialen Inklusion und Verteilungsgerechtigkeit ist die zentrale Herausforderung für die meisten lateinamerikanischen Gesellschaften und hat eine neue Debatte nach der ordnungspolitischen Rolle des Staates aufgeworfen.

In Europa ist Soziale Kohäsion ein fundamentaler Wert der Europäischen Integration.

Trotz des unterschiedlichen Verständnisses in den verschiedenen Mitgliedsstaaten, ist das europäische Sozialmodell mit seiner Idee von Chancengleichheit und Solidarität Teil der historischen, kulturellen und politischen Identität Europas. Soziale Kohäsion bedeutet dabei nicht nur Armutsbekämpfung und Integration. Genauso wichtig sind beispielsweise der Zugang zu Bildung, Gesundheitsvorsorge, Schaffung von Infrastruktur, Chancen am Arbeitsmarkt oder Teilhabe am politischen und sozialen Leben.

Im März 2000 haben die Staats- und Regierungschefs der EU auf dem Treffen des Europäischen Rates in Lissabon eine Strategie zur wirtschaftlichen und sozialen Weiterentwicklung der EU und gegen soziale Ausgrenzung und Armut formuliert.

Schwerpunkte dieser Lissabon-Strategie sind eine Reihe von strukturellen Maßnahmen, die darauf abzielen, das Wachstumspotential Europas voll auszuschöpfen. Gleichzeitig sollen die sozialen Schutzsysteme modernisiert sowie deren langfristige Finanzierbarkeit sichergestellt und an die Dynamik des Wirtschaftslebens angepasst werden.

Damit wird das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft deutlich: auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden. Wie diese

Verbindung konkret auszusehen hat, das ist die Frage, die jeweils aktuell politisch zu entscheiden ist.

Wie ist das scheinbare Paradox zu lösen, dass Modernisierung und Globalisierung, indem sie den sozialen Zusammenhalt mehr und mehr aushöhlen, sich der Basis berauben, die sie für ihr Gelingen benötigen?

Dieses Dilemma würde freilich nicht beseitigt, sondern nur verschärft, wenn man das Gemeinwesen einfach aus seiner sozialen Verantwortung entließe. Es besteht vielmehr die Notwendigkeit, seine Organisationsformen zu verändern. Hier greift zum Beispiel die Regionalpolitik der EU, denn die Regionen besitzen die Fähigkeiten, ihre Bürger in den Entwicklungsprozess ihrer Regionen aber auch in die Entwicklung Europas, einzubinden. Nur so kann es gelingen, den wirtschaftlichen Wandel so zu gestalten, dass die Menschen beteiligt sind und mehr Verantwortung für sich und das Gemeinwesen übernehmen.

Globalisierung bewirkt eine Umgestaltung der Gebiete zugunsten der am weitesten entwickelten Regionen, welche die besten Wettbewerbsvorteile mitbringen. Die EU-Regionalpolitik trägt dazu bei, diese Wirkung auszugleichen, indem sie die für eine Verbesserung der Wettbewerbsposition benachteiligter Regionen erforderlichen Maßnahmen (einschließlich Investitionen) ergreift und diese für technologische Forschung und Entwicklung sowie Innovation empfänglicher macht. Und sie leistet einen Beitrag zur sozialen Dimension Europas, indem

die Beschäftigungsaussichten der am meisten von Arbeitslosigkeit betroffenen Bevölkerungsgruppen - junger Menschen, älterer Menschen, behinderter Menschen, Einwanderer und Minderheiten - verbessert.

Unklar ist allerdings, inwieweit die Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten und deren Regionen *ausschließlich* auf die Kohäsionspolitik der EU zurückzuführen ist und ob hier nicht auch Integrationsschritte wie der Binnenmarkt oder die Wirtschafts- und Währungsunion ihren Teil dazu beigetragen haben.

Und noch viel wichtiger die Frage, wie mit dem Zielkonflikt zwischen der Konzentration der Fördermittel auf die ärmsten Regionen und der gleichzeitigen Förderung von EU-weitem Wachstum und Beschäftigung umzugehen ist? Einerseits müssten wirtschaftliche Ballungsräume gefördert werden, wenn es darum geht, das Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeitsziel gemäß der Lissabon-Agenda in der EU insgesamt zu optimieren. Andererseits müssten dazu die Fördermittel gerade nicht in die strukturschwachen Regionen der Gemeinschaft fließen, was dem Ziel der Kommission entgegenliefe und das Konvergenzziel verletzte.

Mit der Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedstaaten und 268 Regionen, dem für 2020 erwarteten Bevölkerungsrückgang und dem verstärkten wirtschaftlichen Druck seitens der internationalen Konkurrenz ist die europäische Kohäsionspolitik nun noch mehr als bislang aufgefordert, Antworten darauf zu

finden, wie Ungleichgewichte in den verschiedenen Regionen und verschiedene Entwicklungsstandards ausgeglichen und ungenutzte Ressourcen ausgeschöpft werden, um allen EU-Bürgern die gleichen Chancen und Teilhaberechte zu ermöglichen.

Keine einfache Aufgabe − angesichts der Zweifel an einer effizienten und auf Nachhaltigkeit angelegte Verwendung der Gelder; − angesichts der Klagen vieler Nettobeitragszahler zum EU-Haushalt, dass keine angemessenen Gegenleistungen zu erwarten seien; − und angesichts der Warnungen derer, die vor den Gefahren für die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme warnen.

Welche Lehren ziehen wir nun daraus?

Erstens: Bei der Kohäsionspolitik geht es nicht *nur* um einen simplen Solidaritätsmechanismus, sondern um die Stärkung des endogenen Entwicklungspotentials der europäischen Regionen. Es ist gemäß dem Subsidiaritätsprinzip in erster Linie Aufgabe der Regionen, EU-Politiken, die relevant für Bürger sind, umzusetzen.

Aber, zweitens: Kohäsion ist ein wesentliches Element der EU, die nicht nur ein Binnenmarkt, sondern auch eine politische Gemeinschaft ist, der gemeinsame Werte und das Solidaritätsprinzip zugrunde liegen. Es ist daher sinnvoll, auf EU-Ebene dazu beizutragen, dass die durch Integration und Erweiterung bedingten Anpassungsprobleme überwunden werden.

Dies alles sind nicht primär Probleme Lateinamerikas, zumal Lateinamerika nicht wie die EU als Einheit zu verstehen ist, die sich durch gemeinsame Institutionen artikulieren könnte. Aber die Frage der Legitimation politischer Herrschaft ist in dieser Region ebenso virulent wie die Feststellung sozialer Ungleichheiten. Darum lassen sie mich zum Schluss eine Kurzdiagnose wagen mit Blick darauf, welche Aspekte für die soziale Kohäsion Lateinamerikas eine Bedeutung haben könnten.

Seit 2003 ist Lateinamerikas Wirtschaft im Durchschnitt um über vier Prozent jährlich gewachsen.

Das Wirtschaftswachstum der letzten Jahre hat zwar die makroökonomische Basis vieler lateinamerikanischer Volkswirtschaften gestärkt, allerdings noch nicht spürbar zu nachhaltiger Entwicklung in der Region beigetragen. Viele Länder des Südens haben es mit einer Art Gerechtigkeitsdefizit zu tun: Trotz guter Wirtschaftsdaten, trotz eines leistungsfähigen öffentlichen Sektors und trotz nunmehr 16 Jahren meist demokratischer Regierungen hat sich die extrem ungleiche Einkommensverteilung seit 1990 nicht wesentlich verändert. In Chile verdanken sich die unbestreitbaren Erfolge bei der Armutsbekämpfung einem stetigem Wachstum und gut fokussierten Sozialprogrammen. Dabei wird aber übersehen: Es ist sicherlich positiv und ehrenwert, über sozialpolitische Transfers die ärmeren Bevölkerungsgruppen vor dem Schlimmsten zu bewahren. Noch sinnvoller wäre es jedoch, die

Voraussetzungen für eine Gesellschaftsordnung zu schaffen, bei welcher ein möglichst großer Teil der Bevölkerung in der Lage ist, mittels der eigenen Arbeit dauerhaft ein menschenwürdiges Einkommen zu erzielen.

Hierfür ist Wachstum eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Erforderlich sind daneben Strukturreformen der „zweiten Generation“, etwa Reformen der Arbeitsmärkte und des Bildungssektors, die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation sowie nicht zuletzt eine Erweiterung der staatlichen Einkommensbasis über progressive Steuerreformen.

Ein Wirtschaftsmodell, das auf Naturressourcen und billiger Arbeit beruht, stellt eben von sich aus wenig Anreize dafür bereit, eine solche qualitative Veränderung in Richtung auf breitenwirksame Entwicklung herbeizuführen – zumal dann, wenn es annehmbare Wachstumsraten erzielt, so wie zur Zeit. Bei dieser Form der Weltmarktintegration sind eine kaufkräftige Binnennachfrage bzw. die Entwicklung von Humanressourcen keine zentralen Zielgrößen, so wünschenswert sie aus anderer Perspektive auch sein mögen.

Das *politische* Kernproblem besteht dem gegenüber in der schwachen Legitimitätsbasis der politischen Ordnungen. Sie führt dazu, dass Zielkonflikte zwischen kurzfristig wirksamen Verteilungsleistungen und langfristig wirksamen Strukturreformen regelmäßig zugunsten der ersteren entschieden werden, weil niemand das Vertrauen aufbringt,

seine unmittelbaren Interessen im politischen Spiel zunächst zurückzustellen.

Hier könnte eine demokratische Auseinandersetzung über Staatseinnahmen und -ausgaben zu Kompromissen führen, die der gesellschaftlichen Stabilität und Legitimität dienen. Vor allem aber sind die Regierungen aufgefordert, eine transparente und verantwortungsbewusste Finanzpolitik zu betreiben, das heißt sich an der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und antizyklischen Kriterien zu orientieren: Inflationsraten niedrig halten, Budgetdefizite begrenzen und für Rückführung der Staatsverschuldung sorgen

Eine Abkehr von institutionellen Regeln und eine Verlagerung der demokratischen Prozesse in Bereiche außerhalb des traditionellen, politischen Institutionengefüges erscheint da nicht förderlich. Hier sollten Bemühungen um einen Ausbau der politischen und infrastrukturellen Kooperation von Europa sichtbar unterstützt werden. Gerade sie können neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit eröffnen. Denn das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell mit seiner Idee von Chancengleichheit und Solidarität übt berechtigt eine Anziehungskraft aus und stellt einen attraktiven Bezugspunkt für die Ansätze zur Überwindung struktureller Asymmetrien in Lateinamerika dar.