



Christof Mandry

# Die soziale Dimension der europäischen Integration

## Geschichtlicher Überblick und sozialethische Eckpunkte



Die europäische Integration hat nur zu einer begrenzten Zuständigkeit der Europäischen Union in der Sozialpolitik geführt, die zudem lange Zeit der Wirtschaftspolitik untergeordnet wurde. Erst in jüngster Zeit nimmt die Union eine aktivere sozialpolitische Rolle ein, die allerdings vorwiegend koordinierend ist. Andererseits schränkt die europäische Finanzpolitik die nationalen Handlungsspielräume auf diesem Gebiet ein. Aus sozialethischer Perspektive konstatiert der Verfasser eine Grundspannung zwischen Freiheit und Sicherheit, die es unter Beachtung der demokratischen und sozialen Beteiligungsrechte auszutarieren gilt. Von der Orientierung an Solidarität und Subsidiarität kommt er schließlich zu pragmatischen Grundsätzen und fordert einen Vorrang für die Armutsbekämpfung.

Spätestens seit dem Scheitern des SEU-Verfassungsvertrags in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden 2005 ist die Frage nach der sozialen Dimension in der Europäischen Union einer breiteren Öffentlichkeit begegnet. Bereits seit längerem war der Verdacht geäußert worden, die europäische Integration folge einseitig einem Primat der Ökonomie und vernachlässige die sozialen Auswirkungen.

Tatsächlich haben die europäischen sozialen Sicherungssysteme keine auch nur annähernd so weitgehende Angleichung erfahren wie die Wirtschaftssysteme, die zu einem gemeinsamen Markt fusioniert wurden. Vielmehr sind sie in ihren wesentlichen Zweigen in nationaler Verantwortung geblieben und nach wie vor durch ihre – vor allem historisch bedingten – Unterschiede gekennzeichnet. Und das wichtigste Finanzierungsinstrument der europäischen Sozialpolitik, der 1957 gegründete Europäische Sozi-

alfonds, hat Fördermittel nur in Höhe von ca. 10 Milliarden Euro jährlich zur Verfügung, die er vor allem zur Beschäftigungsförderung ausschüttet. Gleichwohl ist das „europäische Sozialmodell“ ein fester Bestandteil des europäischen Leitbildes, ja es wurde erst im Zusammenhang mit der europäischen Einigung zu einem Markenzeichen mit legitimierender Funktion (Kaelble/Schmid 2004). Unbeschadet



Ein gemeinsames Sozialmodell gehört zum Leitbild der Europäischen Union

der Diskussion in der empirischen Forschung, ob ein einheitliches europäisches Sozialmodell überhaupt festzustellen ist und worin es bestünde, teilen wichtige Akteure der europäischen Integration die Überzeugung, dass eine substanzielle Aufgabe staatlichen Handelns in der sozialen Absicherung und der Daseinsvorsorge liegt und dass diese Aufgabe auf der Grundlage von

sozialen Grundrechten besteht, die jedem Gesellschaftsmitglied zukommen. Gerade auch im Gegensatz zum US-amerikanischen Modell mit seiner sehr reduzierten staatlichen Zuständigkeit wird hierin ein zentrales Element des europäischen Selbstverständnisses gesehen, das es trotz des Reformdrucks aufgrund der Veränderungen in Demografie und Arbeitswelt und der liberalisierenden Dynamik, die dem Gemeinsamen Markt innewohnen, nicht aufzugeben, sondern anzupassen gilt. Vor diesem Hintergrund kann es auch nicht verwundern, dass sich die national geführten Diskussionen über die Richtung, in die die Reform des Wohlfahrtsstaats zu gehen hat, auf europäischer Ebene wiederholen und in der Frage nach der sozialen Dimension der europäischen Integration die soziale Grundproblematik von ökonomischer Freiheit und sozialem Schutz enthalten ist. Wie steht es um die soziale Dimension der Europäischen Union?



## Was bedeutet soziale Dimension der Integration?

Die soziale Dimension der europäischen Integration kann drei unterschiedliche, aber zusammenhängende Dinge meinen:

- Erstens die Auswirkungen der wirtschaftlichen und politischen Integration auf das gesellschaftliche Leben im umfassenden Sinne in der Union und ihren Mitgliedstaaten, auf lebensweltliche und zivilgesellschaftliche Zusammenhänge und Organisationsweisen, etwa im Sinne einer gesellschaftlichen Modernisierung.
- Zweitens können damit die Wohlstandsverteilung und die sozialen Disparitäten in der Union gemeint sein sowie die europäischen Strategien zu ihrem Abbau, etwa durch die Struktur- und Regionalförderung
- Drittens können in einem engeren Sinne die sozialpolitischen Aktivitäten der Union in den Blick genommen werden, die Frage also, welche Kompetenzen auf diesem Gebiet europäisiert werden und wie die Abstimmung mit den weiterhin in mitgliedstaatlicher Verantwortung verbleibenden Sozialpolitiken, v. a. bezogen auf die sozialen Sicherungssysteme, vor sich geht.

Hier wird der Fokus auf Letzteres gelegt. Natürlich hängen die drei genannten Aspekte eng miteinander zusammen: Die Mitgliedschaft in der EU ist mit regional unterschiedlichen Lasten und Nutzen verbunden, sie führt zu unterschiedlich stark ausgeprägtem Modernisierungsdruck, und sie wird in ungleichem Ausmaß als Gewinn oder Verlust sozialer Sicherheit empfunden. Von Anfang an war daher die von den wirtschaftlich starken Staaten gewünschte ökonomische Liberalisierung mit Umverteilung in Form von Regionalhilfe für strukturell benachteiligte Gebiete verbunden (vgl. Threlfall 2007). Die eminente soziale Dimension der europäischen Struktur- und Regio-

nalförderung bleibt im Folgenden zugunsten einer Konzentration auf die Sozialpolitik im engeren Sinn weitgehend (aber nicht vollständig) ausgeklammert. Da soziale Ungleichheiten nicht nur in zunehmendem Maße europäisch bewirkt und reguliert, sondern von den Menschen auch zunehmend im innereuropäischen Vergleich wahrgenommen und beurteilt werden (Delhey/Kohler 2006), kommt der explizit sozialpolitischen Flankierung – quasi als Gegengewicht zur ökonomischen Integration (und zur Globalisierung) – eine hohe Bedeutung für die politisch-öffentliche Legitimation der europäischen Integration insgesamt zu.

In der Spannung zwischen ökonomischer Freiheit und sozialer Sicherheit, die mit der Einschränkung und Regulierung von Freiheit verbunden ist, erkennt die christliche Sozialethik freilich keinen Gegensatz, sondern ein fundamentales soziales Bedingungsverhältnis, das es sorgfältig auszutarieren gilt. In der Tat hat die europäische Integration von Anfang an sozialpolitische Maßnahmen eingeschlossen, und zwar deshalb, weil ohne sie eine ökonomische Verflechtung nicht zu realisieren war. Gleichwohl ist festzuhalten, dass soziale Absicherung und soziale Rechte sich nicht auf Effizienzerfordernisse der ökonomischen Systemintegration reduzieren lassen. Auch als bloße Faktoren der politischen Legitimation – die nach wie vor hauptsächlich in den nationalen Arenen verhandelt wird – sind sie nicht zureichend bestimmt. Vielmehr gehen sie aufgrund ihres Charakters als individuelle soziale Grundrechte – auf Wohnung, auf Gesundheitsversorgung, auf elementare Risikoabsicherung – sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich ihrer normativen Begründung darüber hinaus. Will die sozialetische Betrachtung der sozialen Dimension der Europäischen Union nicht nur die sozialetischen Diskussionen des nationalen Wohlfahrtsstaats und seiner

Weiterentwicklung fortsetzen, sondern sich auf die spezifisch europäische Dimension konzentrieren, begegnet sie einer Reihe von Schwierigkeiten. Die Ausstattung der EU-Sozialpolitik ist sowohl hinsichtlich der Finanzen wie auch der Zuständigkeiten gering, der Kompetenzzuschnitt erklärt sich zudem teilweise aus kontingenten Verhandlungsergebnissen. Die indirekten Wirkungen der EU-Politik auf die nationalen Sozialpolitiken sind weitaus umfangreicher, jedoch auch schwieriger zu beurteilen, weil nationale Akteure dazu neigen, positive Maßnahmen sich selbst zuzuschreiben, negative jedoch „Brüssel“ anzulasten.



### Die EU-Sozialpolitik verfügt bisher nur über geringe Zuständigkeiten und Finanzmittel

Aus sozialetischer Perspektive muss Solidarität als normative Kategorie in Europa weiter gedacht werden, über den nationalen Rahmen hinaus, aber noch diesseits der Forderung nach globaler Solidarität aller Menschen. Die europäische Integration relativiert nämlich tendenziell die nationalstaatliche Ebene und stärkt die Regionen, zwischen denen häufig größere transnationale Gemeinsamkeiten als innerhalb eines Staates bestehen. Diese Problematik ist bei der europäischen Wirtschaftsförderung eminent, für die weiterhin im nationalen Bezugsrahmen verbleibenden *Sozialsysteme* gegenwärtig jedoch weniger augenfällig als für die sozialen *Problemlagen* und sozialen Ungleichheiten, die regional und sektoral stärker differenziert sind als zwischen den einzelnen Nationen – etwa hinsichtlich der Arbeitslosenquoten, der Einkommensschere oder des Armutsgefälles (vgl. Mau 2006). Hier fehlen gegenwärtig jedoch noch detailliertere Daten und geeignete Indizes, die einen wirklich aussagekräftigen europäischen Vergleich der sozialen Lagen erlauben würden.



Etwa 95% der Sozialpolitik werden jedenfalls auch heute noch in den Mitgliedstaaten entschieden, v. a. die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, des Bildungs- und Gesundheitssystems, die Höhe der Leistungen.

### *Vier Phasen europäischer Sozialpolitik*

Mit Schulte (2004, S. 84–88) lassen sich am europäischen Einigungsprozess rückblickend vier Phasen unterscheiden, in denen man sich auf europäischer Ebene sozialpolitischer Probleme angenommen und schrittweise sich so etwas wie eine europäische Sozialpolitik entwickelt hat. Dabei sind mehrfach Strategie- und Methodenwechsel zu beobachten. Generell ist zu konstatieren, dass Sozialpolitik anfänglich allein als ein Umstand der ökonomischen Integration gesehen wurde, sie anschließend immer weiter zu einem eigenständigen Feld der Integrationspolitik ausgebaut wurde, ohne bis heute freilich an die Bedeutung der Wirtschafts- und Währungspolitik oder auch nur der Agrarpolitik heranzureichen.

#### *Erste Phase: Schutz für Wanderarbeiter und gleiche Entlohnung für beide Geschlechter*

Bereits bei der Gründung des gemeinsamen europäischen Marktes durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ging es auch um die soziale Sicherheit der Wanderarbeiter, sah der gemeinsame Markt doch nicht nur die Freiheit von Kapital, Waren, und Dienstleistungen, sondern auch von Arbeit vor. Der EWG-Vertrag von 1957 enthält daher bereits den Grundsatz der gleichen Entlohnung für Frauen und Männer bei gleicher Arbeit, und eine frühe EWG-Verordnung statuiert die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern und inländischen Arbeitnehmern. Beide Grundsätze gehören zum Kernbestand des europäischen Arbeits- und Antidiskriminierungsrechts, das seitdem erheblich ausgebaut wurde und

Die sozialetische Reflexion muss daher zunächst die Unionszuständigkeiten und Einflussmöglichkeiten wahrnehmen und die Gründe für ihre Entwicklung berücksichtigen.

zu den Aktivposten europäischen Sozialpolitik gerechnet wird.

Die Gleichbehandlung von Wanderarbeitern – also von Arbeitsmigranten innerhalb der europäischen Mitgliedsstaaten – und Inländern bedeutet, dass für beide dieselben Bestimmungen hinsichtlich der Bezahlung, der Arbeitsbedingungen und des sozialen Schutzes gelten, also auch hinsichtlich der Besteuerung und der Sozialabgaben. Damit genießen Wanderarbeiter aber nicht nur denselben sozialen Schutz wie Inländer, sondern es wird auch einer Konkurrenzsituation entgegengewirkt, in der Arbeitsmigranten die inländischen Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt durch niedrigere Lohn-, Arbeits- und Sozialstandards unterbieten könnten.

Wettbewerbspolitische Motive stecken auch hinter dem Grundsatz der Entgeltgleichheit für Frauen und Männer bei gleicher bzw. gleichwertiger Arbeit, der auf Initiative Frankreichs in den EWG-Vertrag aufgenommen wurde. Frankreich befürchtete nämlich damals Wettbewerbsnachteile gegenüber Deutschland, und zwar gerade weil – aus der französischen Sicht – in französischen Unternehmen die gleiche Bezahlung beider Geschlechter in höherem Grad geübt wurde als in der deutschen Wirtschaft. Der befürchtete Nachteil sollte durch Ausdehnung auf die anderen Marktteilnehmer neutralisiert werden. Hinter diesen beiden arbeitsrechtlichen Grundsätzen, die auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) eine breite Wirkung entfaltet haben, steckt also ein wettbewerbsrechtliches Denken. Man kann es auch anders ausdrücken:

Bereits in der ersten Phase der europäischen wirtschaftlichen Integration konnte nicht verkannt werden, dass die Marktintegration nicht ohne eine sozialpolitische, vor allem arbeitsrechtliche Flankierung zu bewerkstelligen war.

Die Rolle des EuGH bei der Etablierung eines effektiven sozialen Schutzes in Europa und der Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik sollte ohnehin nicht unterschätzt werden. Die EuGH-Rechtsprechung hat seit Anfang der 1970er Jahre den Grundsatz der Entgeltgleichheit als ein subjektives Recht der benachteiligten Arbeitnehmer interpretiert und dafür gesorgt, dass diese Vorschrift zur Rechtsgrundlage wurde für die umfassende Anerkennung und Durchsetzung des Rechts auf Gleichbehandlung von Frauen und Männern, und zwar in einem Ausmaß, das die bisherigen Interpretationen der nationalen Gleichbehandlungsvorschriften weit hinter sich gelassen hat (vgl. Berghahn 2002). Daraus ging schließlich die aktive, auf Richtlinien gestützte Antidiskriminierungspolitik der EU hervor.

#### *Zweite Phase: Arbeitsschutz und Armutsbekämpfung*

In der zweiten Phase, die etwa ab 1972 datiert wird, ist zunächst großer sozialpolitischer Elan seitens der Staats- und Regierungschefs und der Kommission zu konstatieren. Er fiel jedoch bereits in der Mitte der 1970er Jahre im Zuge der „Ölkrise“ und der folgenden ökonomischen Stagnation fast völlig in sich zusammen. Fortgeführt wurden jedoch die in erster Linie wettbewerbspolitisch motivierten Maßnahmen, nun vor allem auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes. Die Grundlage dafür, dass der Arbeitsschutz europäisch erheblich ausgebaut werden konnte, liegt in der Rechtssetzungskompetenz der Gemeinschaft für das Funktionieren des Binnenmarktes; entsprechend dienten die Maßnahmen dazu, Wettbewerbsvorteile einiger Mitgliedstaaten aufgrund ihrer niedrigen Schutzstan-

dards zu beseitigen. Erwähnenswert ist außerdem das erste europäische Aktionsprogramm zur Armutsbekämpfung (1981) in den Mitgliedstaaten. Es bedeutet nämlich insofern einen Umschwung, als der ursprüngliche, allein auf die soziale Lage der Arbeitnehmer beschränkte Blick nun zugunsten einer Sozialpolitik für die gesamte Bevölkerung ausgeweitet wird.

### *Dritte Phase: Soziale Grundrechte der Arbeitnehmer*

Die dritte Phase europäischer Sozialpolitik wird mit der 1989 verabschiedeten *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer* eingeläutet. Sie ist zwar ein rechtlich unverbindliches Dokument, aber insofern interessant, als sie die Einheitliche Europäische Akte aus demselben Jahr flankiert. Am dort festgehaltenen Binnenmarktprogramm waren nämlich von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und linken Parteien die einseitige Akzentuierung von Deregulierung und Liberalisierung und der Verzicht auf sozialpolitische Maßnahmen kritisiert worden. Die Gemeinschaftscharta fährt einerseits immer noch im Fahrwasser der Ökonomie – es geht um Grundrechte der *Arbeitnehmer*, sie beginnt mit dem *Recht auf Freizügigkeit* – andererseits dokumentiert sie sowohl den Erfolg zivilgesellschaftlicher und politischer Akteure, die soziale Dimension überhaupt stärker zu berücksichtigen, als sie auch den Begriff der sozialen Grundrechte auf der obersten europapolitischen Ebene etabliert.

Diese letztere Tendenz setzt sich mit dem *Vertrag von Maastricht* fort, mit dem 1992 die Europäische Union gegründet wird. Der Vertrag von Maastricht richtet das Institut der Unionsbürgerschaft ein, die zu den nationalen Bürgerschaften hinzutritt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die Staatsbürgerschaft durch spezifische europäische Rechte, wie die Freizügigkeit, das Wahlrecht zum Europaparlament, das Recht auf konsularischen und diplo-

matischen Schutz in Drittstaaten, und ein Petitionsrecht. Damit ist ein Kernbestand an EU-Bürgerrechten etabliert, die im weiteren Verlauf vom EuGH um eine sozialrechtliche Dimension erweitert wurden, etwa als Anspruchsrechte auf das soziale Existenzminimum. Eingelöst werden diese Anspruchsrechte freilich nicht von der Union selbst, sondern von den Mitgliedstaaten, in denen die Unionsbürger sich aufhalten. Das bedeutet, dass die Union den Bürgern mit der Freizügigkeit in der Union nicht nur die Teilnahme an nationalen Arbeitsmärkten und Gesellschaften eröffnet, sondern auch die Teilhabe an sozialen Rechten durch den – freilich nur grundsätzlich ausformulierten – Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen und den Sozialleistungen dieser Mitgliedstaaten.

### *Vierte Phase: Sozialpolitik als eigenständiges Politikfeld*

Mit dem *Vertrag von Amsterdam* (1999) beginnt die vierte Phase europäischer Sozialpolitik, in der sowohl programmatisch als auch unions-verfassungsrechtlich die Sozialpolitik zu einem eigenständigen Politikfeld wird und ihre der Wirtschaftspolitik gegenüber untergeordnete Stellung verliert. Das ändert freilich nichts daran, dass die Unionskompetenzen in beiden Bereichen nach wie vor sehr ungleich sind, wie an der 1999 ebenfalls in Kraft getretenen dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (Einführung des Euro) deutlich wird. Seit „Amsterdam“

- schreibt der EG-Vertrag jedoch der Union in einem eigenständigen Kapitel die Aufgabe zu, die Beschäftigungspolitik der Mitglieder zu koordinieren,
- hat die Union weitgehende Kompetenzen in der Antidiskriminierungspolitik und
- wird dem Dialog der Sozialpartner eine bedeutende Stellung beigemessen.

Die Ende 2000 feierlich proklamierte *Charta der Grundrechte* der Europäi-

schen Union geht noch einen Schritt weiter. Sie wird zwar erst mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft treten, findet jedoch bereits jetzt in der EuGH-Rechtsprechung Beachtung, der sie als Ausdruck der gemeinsamen europäischen Rechtstraditionen heranzieht. Die Grundrechtecharta enthält ein eigenes Kapitel „Solidarität“ (Artikel 27 bis 38), in dem unter anderem das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen – inklusive Streikrecht – enthalten ist, und die Rechte auf Zugang zu kostenfreier Arbeitsvermittlung, auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung, auf Gesundheitsschutz, auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und auf Verbraucherschutz festgehalten werden. Freilich bleibt die Grundrechtecharta vielfach vage und verweist zur Ausgestaltung auf die einzelstaatlichen Vorschriften und Gepflogenheiten. Zudem ist nicht zu übersehen, dass die Union viele der statuierten Rechte nur „anerkennt“ und „achtet“, sie aber nicht „gewährleistet“. Die Reichweite der Grundrechtecharta ist nämlich auf die Unionspolitik beschränkt, die im sozialpolitischen Bereich überwiegend nur koordinierende Kompetenzen hat. Dennoch sollte nicht unterschätzt werden, dass die Charta es als ein Recht jedes Bürgers festhält, Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen, zum Bildungswesen sowie zur Gesundheitsversorgung desjenigen Mitgliedstaats zu erhalten, in dem er seinen rechtmäßigen Aufenthalt hat. Hier wird künftig die EuGH-Rechtsprechung für Präzisierung sorgen, was insofern problematisch ist, als damit einer demokratisch nicht legitimierte Institution eine Schlüsselrolle in der weiteren Entwicklung zukommt. Aus deutscher Sicht ist zudem interessant, dass das Streikrecht als ein Menschenrecht interpretiert wird, also nicht nur den Tarifparteien (d. h. den Gewerkschaften) zusteht (vgl. Däubler 2004, S. 280). Ein Manko der Grund-

rechtecharta liegt darin, dass sie keine individuelle Grundrechtsbeschwerde vorsieht.

Der gescheiterte *Verfassungsvertrag* und der aktuell im Ratifizierungsprozess befindliche *Vertrag von Lissabon* schließlich halten hinsichtlich der sozialpolitischen Kompetenzen im Wesentlichen am Status quo fest. Neu ist hingegen eine Querschnittsklausel, die die Union verpflichtet, bei allen ihren Maßnahmen der Förderung eines hohen

Beschäftigungsniveaus, der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie eines hohen Niveaus der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie des Gesundheitsschutzes Rechnung zu tragen (Art. 9 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Beobachter monieren jedoch, dass die Zuordnung oder Unterordnung zur Wirtschaftspolitik nicht konsistent geregelt sei (Brusis 2005).

dringt darauf, für alle Bürger eine solche Absicherung elementarer Risiken sicher zustellen, wie sie mit der modernen Lebensweise, einer flexiblen Ökonomie und rasch veraltendem Wissen verbunden sind. Ihre Zielsetzung ist die Freisetzung zu effektiver Freiheit, die von der Idee der Beteiligung am gesellschaftlichen Leben her verstanden wird, d. h. eine Rolle als demokratisches Subjekt wahrnehmen und ein gutes Leben nach eigenen Vorstellungen anstreben zu können. Damit wird die sozialetische Aufmerksamkeit einerseits auf die Ressourcen für Beteiligung gelenkt, die etwa in Zugängen zu Bildung und zu Beschäftigung bestehen, andererseits auf alle Formen der Diskriminierung, Marginalisierung und Exklusion. Für die europäische Sozialpolitik müssen diese Grundgedanken in spezifischer Weise unter Flankierung durch die Leitgedanken der Solidarität und der Subsidiarität entwickelt werden. Das ist hier nur in Grundzügen möglich.

## *Die Offene Methode der Koordinierung*

Eine Eigenart der gegenwärtigen Sozialpolitik in der Union besteht in der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) (vgl. Heidenreich/Bischoff 2008). Ziel der (nicht auf Sozialpolitik beschränkten) OMK-Strategie ist es, dort eine wirksame Koordinierung des einzelstaatlichen Handelns zu bewirken, wo die Union (wie in der Sozialpolitik) keine gesetzgeberische Kompetenz hat, diese aufgrund der geforderten Einstimmigkeit oder wegen der großen nationalen Unterschiede auch kaum erfolgreich wäre, ein abgestimmtes Vorgehen aber dennoch sinnvoll ist. (Zur weiteren Erläuterung und Kritik der OMK siehe den Beitrag von Wolfgang Schroeder in diesem Heft.)

Der ebenfalls seit 2000 geltende Monetarismus in der Finanzpolitik schränkt jedoch den sozialpolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten weitaus stärker ein als die OMK.

Denn die Orientierung an der Geldwertstabilität als oberstem finanz- und währungspolitischen Prinzip fordert eine strenge Haushaltsdisziplin bei den EU-Mitgliedern und macht die in manchen Ländern traditionell vorhandene Bereitschaft, für sozialpolitische Maßnahmen eine höhere Verschuldung oder eine höhere Inflation in Kauf zu nehmen, nahezu unmöglich. Erst vor diesem Hintergrund wird die OMK als eine Methode des Wettbewerbs und des Lernens zwischen verschiedenen Systemen letztlich erkennbar. Ein einheitliches, erst zu etablierendes europaweites europäisches Sozialsystem würde diesen Effizienzfaktor annullieren und evtl. durch Umverteilung zwischen ärmeren und reicheren Regionen eher zur Kostensteigerung führen, wie etwa Wegner (2008, S. 111 f.) meint. Dies liefe aber der Lissabon-Strategie zuwider.

## *Spannung zwischen Freiheit und Sicherheit*

Wie im historischen Durchgang ersichtlich wurde, besteht eine Hauptproblematik europäischer Sozialpolitik in der Spannung zwischen Marktfreiheit und sozialer Sicherheit, da die Union sich vorrangig durch die vier Grundfreiheiten des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs definiert und erst in nachgeordneter Weise als Raum des sozialen Schutzes. Anders gesagt: Jegliche Ausnahmen von der Marktfreiheit – etwa indem bestimmte Güter nur eingeschränktem Wettbewerb unterworfen werden (Wohnen, Gesundheit) oder indem Lohnbeihilfen für die Beschäftigung Geringqualifizierter gewährt werden – stehen unter Legitimationszwang und sind nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Auch die Übertragung von Aufgaben der Daseinsvorsorge auf bestimmte Anbieter – etwa Wohlfahrts-

## *Eckpunkte einer sozialetischen Beurteilung*

Welche Kompetenzen sollen der Union zugewiesen werden, um sozialetische Forderungen erfüllen zu können, welche sollen oder müssen beim Nationalstaat verbleiben? Welche Entwicklung soll dieses Verhältnis nehmen – Stärkung von „Brüssel“ (unter Abbau des Demokratiedefizits) oder Stärkung des nationalstaatlichen Handlungsspielraums? Dies ist keine Frage, die al-

lein pragmatisch-organisatorisch zu beantworten ist. Sie berührt vielmehr sowohl die grundsätzliche Einstellung zur europäischen Integration als auch Fragen der demokratischen Legitimation von Politik.

Der normative Rahmen einer Ethik des europäischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements gründet sich auf eine Theorie sozialer Grundrechte und



verbände – oder ihre Monopolisierung laufen Gefahr, als Wettbewerbsverstöße gewertet zu werden. Jedoch darf die Spannung zwischen Freiheit und Sicherheit nicht nur von einer Seite her beurteilt werden, denn beispielsweise hat der EuGH ein soziales Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung gerade mit der Dienstleistungsfreiheit und Warenverkehrsfreiheit begründet. Artikel 36 der Grundrechte-Charta, der den freien Zugang zu diesen sogenannten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse feststellt, wird künftig vermutlich zu weiteren Öffnungen bislang abgeschlossener Leistungssysteme führen (siehe auch den Beitrag von Erny Gillen u. a. in diesem Heft). Ganz

grundsätzlich führen auch andere Liberalisierungen wie die Entterritorialisierung des Gesundheitswesens und die Zulassung neuer Leistungserbringer, die Dienstleistungsrichtlinie oder die Arbeitszeitregelungen in Krankenhäusern zunächst einmal nur zu Veränderungen in eingespielten nationalen Wohlfahrtsarrangements, die nicht nur durch ein hohes (aber nicht unbedingt optimales) Schutzniveau, sondern auch durch starke Positionen bestimmter Berufsgruppen und Anbieter mit oligopolähnlichen Wirkungen gekennzeichnet waren. Dieser Veränderungsdruck ist aus sozialem ethischer Sicht zu Verbesserungen im Zugang, in der Effizienz und in den Beschäftigungschancen zu nutzen.

### *Europäische Solidarität und europäische Subsidiarität*

Obwohl Solidarität und Subsidiarität zu den anerkannten Werten bzw. politischen Grundsätzen der Union gehören, führen sie aus sozialem ethischer Sicht nicht in jedem Fall zu eindeutigen Beurteilungslagen. Ob es eine tragfähige europäische Solidarität gibt, zwischen wem sie besteht und worauf sie sich gründet, ist eine viel diskutierte Frage (vgl. Mandry 2007; Mau 2008). Lässt sich die Umverteilung durch Regionalförderung noch als „schwache Solidarität“ deuten, die letztlich eine Akzeptanzprämie für wirtschaftliche Liberalisierung ist, so stößt dies spätestens dort an Grenzen, wo es um den Wettbewerb im Kontext ungleicher Sozialstandards, um Freizügigkeit und das Gewähren von Sozialleistungen für europäische Migranten geht. Letztlich kann nur eine europäische Bürgersolidarität, die von einem europäischen Verbundenheitsgefühl unterfangen ist und die auch die politische Verantwortung für die Verteilung von Lasten in der Union übernimmt, die mit der europäischen Einigung einhergehende Risiko- und Lastenumverteilung auffangen. So weit ist Europa durchaus noch nicht, aber es besteht eine Vielzahl an Teilsolidaritäten.

Ohnehin ist es vom Solidaritätsgedanken her nicht immer eindeutig zu bestimmen, wessen Interessen als vorrangig anzusehen sind (vgl. Wiemeyer 2007, S. 286–293). Hohe Sozialstandards sind keineswegs nur ein Wettbewerbsnachteil, sondern fördern Bildungs- und Leistungsbereitschaft. Andererseits kann empirisch in Zweifel gezogen werden, dass es in Europa eine erhebliche Binnenwanderung in Länder mit höherem Sozialleistungsniveau gibt, wie zuletzt bei der Osterweiterung befürchtet und zur Begründung von Einschränkungen bei der Freizü-



#### **Einschränkungen der Freizügigkeit nur zugunsten der weniger gut Gestellten**

gigkeit der neuen Mitglieder herangezogen wurde (vgl. Kvist 2004). Unter Solidaritätsgesichtspunkten sollten derartige Beschränkungen nur zugunsten und nicht zulasten der weniger gut Gestellten und nur temporär zulässig sein, etwa um die Abwanderung von Arbeitskräften aus den osteuropäischen Staaten zu verhindern, die für die Entwicklung dieser Regionen benötigt werden.

#### KURZBIOGRAPHIE

**Christof Mandry**, Dr. theol. (\*1968); Studium der Theologie und der Philosophie in Tübingen und Paris. Seit 2004 Post-doc-Kollegiat am Max-Weber-Kolleg der Universität Erfurt. Habilitationforschung zu Europa als Wertegemeinschaft. Gründungsmitglied des Berliner Instituts für christliche Ethik und Politik (ICEP). Ausgewählte Veröffentlichungen: *Ethische Identität und christlicher Glaube. Theologische Ethik im Spannungsfeld von Theologie und Philosophie*, Mainz 2002; *Bildung und Gerechtigkeit*, in: J. Berendes (Hg.), *Autonomie durch Verantwortung. Impulse für die Ethik in den Wissenschaften*, Paderborn 2007, 215–251; *Europa als Werte- und Kulturgemeinschaft* (mit Hans Joas), in: G.F. Schuppert, I. Pernice, U. Haltern (Hg.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, 541–572.

Auch der Subsidiaritätsgrundsatz führt zu ambivalenten Ergebnissen, da weder in jedem Fall deutlich ist, welcher Ebene bestimmte Probleme zuzuordnen sind, noch die Frage nach der angemessenen Lösungsebene unabhängig von grundsätzlichen, Legitimitätstheoretischen Erwägungen zum politischen und demokratischen Charakter der Union zu beantworten ist. Sicherlich sind manche Probleme offenkundig „europäisch“, wie die des sozialen Schutzes von Wanderarbeitern. Anders verhält es sich mit der Absicherung des Bevölkerungsgrößteils, die sowohl aufgrund demographischer bzw. struktureller Schwächen der sozialen Sicherungssysteme als auch aufgrund Brüsseler Subventionsverbote und fiskalischer Leitlinien unter Reformdruck steht. Eine Europäisierung wäre nur sinnvoll, wenn dadurch die Probleme der bestehenden Systeme effizienter behoben werden könnten. Dagegen spricht nicht nur die Pfadabhängigkeit dieser Systeme. Andererseits ist doch zu konstatieren, dass der sozialpolitische Handlungs-



spielraum der Mitgliedstaaten durch die EU-Finanzpolitik zwar reduziert, diese Reduktion jedoch nicht durch entsprechende Unionskompetenzen auf der nächst höheren Ebene aufgefangen wird. Die OMK reagiert auf dieses Subsidiaritätsproblem, indem sie

die Entscheidung auf der nationalen Ebene belässt und die Union vor allem als Antriebsmotor und Wissensagentur einsetzt. Nur der tatsächliche Erfolg der OMK-Politik kann zeigen, ob dies ein kreativer und effizienter Ausweg aus dem Dilemma ist.

ligung gesichert werden, v.a. Bildung, Gesundheit und Zugang zum Arbeitsmarkt.

- Wegen ihrer moralischen Hochrangigkeit kommt der Bekämpfung absoluter Armut die Priorität zu, und sie rechtfertigt auch eine innereuropäische Umverteilung. Das Ziel muss darin bestehen, eine effektive europaweite Grundabsicherung zu gewährleisten, wobei die Leistungshöhe – dem Grundsatz der Beteiligung entsprechend – relativ zur jeweils nationalen Gesellschaft und ihrem Wohlstandsgrad zu bemessen ist.
- Die darüber hinaus gehende Ausgestaltung der Daseinsvorsorge, etwa der lebensstandardsichernden Altersversorgung, oder des tertiären Bildungssystems ist eine Aufgabe der Strukturförderung, die insbesondere den Transfer von Know-how einschließt.

## Pragmatische sozialethische Grundsätze

Die vorausgegangenen Überlegungen münden in die folgenden pragmatischen Grundsätze:

- Erstens sollen die durch die europäische Integration entstehenden Probleme der nationenübergreifenden Lebens- und Arbeitswelten auch europäisch gelöst werden. Dies betrifft nicht nur das Arbeitsrecht, sondern vor allem die Mobilität zwischen sozialen Sicherungssystemen. Hier besteht etwa hinsichtlich der Portabilität von Rentenansprüchen Handlungsbedarf; insgesamt sollte auf die
- Kompatibilität bei der Absicherung grundlegender Risiken bzw. auf die Entterritorialisierung der Leistungsformen hingearbeitet werden.
- Zweitens kommt der europaweiten Bekämpfung von Armut, Ausschluss und Diskriminierung eine vorrangige Bedeutung zu. Die europäische Integration darf nicht nur keine neuen Gruppen von Exkludierten hervorbringen, sie muss im Gegenteil zum Abbau von Exklusion beitragen. Dazu müssen die Voraussetzungen für soziale Betei-

## LITERATUR

- Berghahn, Sabine (2002): Supranationaler Reformimpuls versus mitgliedstaatliche Beharrlichkeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 33–34, S. 29–37.
- Brusis, Martin (2005): Die soziale Dimension im Verfassungsvertrag. In: Weidenfeld, W. (Hg.): *Die Europäische Verfassung in der Analyse*. Gütersloh, S. 183–194.
- Däubler, Wolfgang (2004): Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft. In: Weidenfeld, W. (Hg.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Bonn, S. 273–288.
- Delhey, Jan; Kohler, Ulrich (2006): From Nationally Bounded to Pan-European Inequalities. On the Importance of Foreign Countries as Reference Groups. In: *European Sociological Review*, Jg. 22, H. 2, S. 125–140.
- Heidenreich, Martin; Bischoff, Gabriele (2008): The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies. In: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 46. Number, H. 3, S. 497–532.
- Kaelble, Hartmut; Schmid, Günther (Hg.) (2004): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin (WZB-Jahrbuch, 2004).
- Kvist, Jon (2004): Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy. In: *Journal of European Social Policy*, Jg. 14, H. 3, S. 301–318.
- Mandry, Christof (2007): Zwischen Zugehörigkeitsbewusstsein und Bürgerrechten. Solidarität als normatives Orientierungsprinzip der Europäischen Union. In: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, Jg. 48, S. 249–270.
- Mau, Steffen (2006): Soziale Ungleichheit in der Europäischen Union. Perspektiven und Befunde. In: Hettlage, R.; Müller, H.-P. (Hg.): *Die europäische Gesellschaft*. Konstanz, S. 223–247.
- Mau, Steffen (2008): Europäische Solidaritäten. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 21, S. 9–14.
- Schulte, Bernd (2004): Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells. In: Kaelble, H.; Schmid, G. (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin (WZB-Jahrbuch, 2004), S. 75–103.
- Threlfall, Monica (2007): The Social Dimension of the European Union: Innovative Methods for Advancing Integration. In: *Global Social Policy*, Jg. 7, H. 3, S. 271–293.
- Wegner, Gerhard (2008): Integrationsalternativen für Europa – Kontroversen in der ökonomischen Theorie. In: Jaeger, F.; Joas, H. (Hg.): *Europa im Spiegel der Kulturwissenschaften*. Baden-Baden, S. 97–116.
- Wiemeyer, Joachim (2007): Solidarität in der EU-Politik: Anwendungsfelder und Implementierungsprobleme. In: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, Jg. 48, S. 271–295.