

Zwischen Solidarität und Subsidiarität: Was ist die soziale Kompetenz der Europäischen Union?

Hans-Jürgen Wagener, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt a.d. Oder

1. Einleitung: Die Krise – ein Governance-Problem

Seit den Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahre 2005 heißt es wieder einmal: Die Union befindet sich in einer Krise. Der große Anlauf zu einem Verfassungsvertrag ist durch die Ablehnung in Frankreich und in den Niederlanden zu einem jähen Halt gekommen. Die Verabschiedung der mittelfristigen Finanzplanung für die Haushaltsperiode 2007 – 2012 wurde durch Streitigkeiten um die Agrarpolitik, den Britenrabatt und die Nettozahlerpositionen verzögert. Die Halbzeitbilanz des Lissabon-Prozesses fällt ernüchternd aus. Die Produktivitätslücke zu Amerika schließt sich nicht. Die europäische Wirtschaft kommt aus ihrem Konjunkturtal nur mühsam heraus. Niedrige Wachstumsraten und hohe Arbeitslosigkeit deuten auf Stagnation hin. Eine Krise – ganz offensichtlich. Eine Krise aber vor allem deshalb, weil die Erwartungen bei den Bürgern durch eine vollmundige Rhetorik hochgeschraubt worden waren.

Dem breiten Publikum wurde der Gemeinsame Markt und die Währungsunion mit dem Argument schmackhaft gemacht, dass dies eine gewaltige wirtschaftliche Dynamik in Gang setzen werde, die zu Wachstum und Vollbeschäftigung führe. Längerfristig mag das auch der Fall sein. Doch seit Anfang des neuen Jahrhunderts sind niedriges Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit vor allem in den größeren Mitgliedsländern der Gemeinschaft die zähen Hauptprobleme der Politik. Inwieweit darf man die Gemeinschaft dafür verantwortlich machen? Das mag eine berechtigte Frage sein; sie ist aber müßig, wenn die Gemeinschaft von der Bevölkerung dafür verantwortlich gemacht wird.

Und das scheint der Fall zu sein. Eurobarometer (2005a, 2005b) hat nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden die Motive für die Stimmabgabe untersucht, die eine solche Schlussfolgerung nahe legen. Danach war in beiden Ländern, in Frankreich allerdings mit einem sehr viel höheren Gewicht, die wirtschaftliche und soziale Situation im Lande das Schlüsselement für die ablehnende Entscheidung. Das zeigt sich auch darin, dass vor allem die Arbeiter (in Frankreich zu 76 %, in den Niederlanden zu 78 %) mit „nein“ gestimmt

haben. Die französischen Wähler hatten eine klare Vorstellung darüber, was zur Enttäuschung ihrer Erwartungen geführt hat: Die Wirtschaftsordnung und die Politik der Gemeinschaft ist zu liberal, die soziale Dimension ist unterentwickelt. Damit stehen sie in krassem Gegensatz zu den professionellen Meinungen, nach denen Ordnung und Sozialmodell der Union in der dünnen Luft der globalisierten Märkte und der Innovationsanforderungen zwar nicht integral transformiert, aber doch grundlegend modernisiert werden müssten, um weiteres Wirtschaftswachstum zu ermöglichen.

Ein solcher Dissens macht natürlich vor allem der nationalen Politik der Mitgliedländer zu schaffen. In den zwei Ablehnungsländern spielte die Unzufriedenheit mit der nationalen Regierung eine wichtige Rolle für die ablehnende Haltung: Hier wird der europäische Sack geschlagen und der nationale Esel gemeint. Soweit sich die Unzufriedenheit auf die Gemeinschaft bezieht, sind zwei unterschiedliche Reaktionen denkbar, die sich ansatzweise in den Meinungen der Wähler beider Länder wiederfinden lassen. Die eine Reaktion ist eine Wiederbelebung des Nationalismus, ein Pochen auf die nationale Souveränität („wir sollten unsere Angelegenheiten selber regeln und nicht so viel Geld in die EU einbezahlen“). So reagierten vor allem die Nein-Sager in den Niederlanden. Darüber hinaus halten sie zu 66 % den Verfassungsvertrag für das europäische Projekt nicht für wichtig (was sogar 27 % der Ja-Sager finden) und erwarten, dass der Vertrag und der Versuch, Europa eine Verfassung zu geben, fallen gelassen wird. Die andere Reaktion ist sehr viel Europa-freundlicher und eher in Frankreich anzutreffen. Dort halten immerhin 66 % der Nein-Sager das Verfassungsprojekt für wichtig (bei den Ja-Sagern sind es 90 %) und sie erwarten, dass die Verfassung neu verhandelt und in einer anderen Form wieder zur Abstimmung gebracht wird.

Einen offiziellen Totenschein stellt man in Brüssel der Verfassung noch nicht aus.

„Denkpause“ heißt der augenblickliche Zustand, und das ist zweifellos nützlich. Denn über Alternativen ist gründlich nachzudenken – ökonomische, politische und daraus folgend rechtliche Alternativen. Eine der Grundfragen in diesem Zusammenhang lautet: Wo liegt die Grenze des europäischen Integrationsprojektes? Müssen wir sie bestimmen? Mit der vermeintlichen Krise der EU kam auch die Frage nach der Finalität Europas auf (z.B. Pernice 2005). Sie ist durch zwei Überlegungen motiviert: Wenn wir wissen, wohin die Reise geht, können wir eine Route, auf der das Ziel erreicht wird, festlegen und auch den Bürgern verständlich machen; und zweitens gibt ein weit verbreitetes Bedürfnis, einmal festzustellen, dass die europäische Integration keine unendliche Geschichte ist, die sich im Raum und in der

Tiefe der rechtlichen Zusammenführung beliebig ausdehnen könnte. Das Problem mit der Finalität historischer Prozesse ist allerdings, dass diese grundsätzlich offen sind. Man kann eine Vision haben oder wie Rifkin (2004) einen europäischen Traum von der „leisen Supermacht“, die sich als Rechtsgemeinschaft ohne Gewalt und Gewaltmonopol universell konstituiert. Oder man kann erklären: Bis hierher und nicht weiter! Doch dazwischen ist viel Raum, dessen Besetzung von vielen Faktoren abhängt, die sich zum Teil auch erst im Laufe der Zeit ergeben.

Die europäische Integration ist ein sehr dynamischer Prozess, der sich vor allem aus zwei Quellen speist – der ökonomischen Zweckmäßigkeit und dem politischen Willen. Es ist nicht einzusehen, warum beide Quellen, oder auch nur eine davon, mit dem Ereignis der Zurückweisung des Verfassungsvertrages versiegt sein sollten. Am 3. Oktober 2005 hat die EU Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei aufgenommen. Dahinter steht erst einmal ein politischer Wille. Zweckmäßigkeitsüberlegungen lassen bereits aus der erfolgten Osterweiterung, sicher aber im Zusammenhang mit dieser Südoosterweiterung, Anpassungen in der institutionellen Struktur der Gemeinschaft notwendig erscheinen, vor allem in ihren Entscheidungsprozessen. Das war eines der inhaltlichen Ziele der Verfassung, und die werden unweigerlich wieder auf die Tagesordnung kommen. Im übrigen wird die „Denkpause“ zu nutzen sein, um das, was die ablehnenden Stimmen vor allem motiviert hat, wirtschaftliche Stagnation, soziale Kälte und demokratische Defizite, in Angriff zu nehmen, soweit dies der Gemeinschaft möglich ist.

Arbeitslosigkeit und Stagnation sind keine Naturereignisse. Folglich sollte man sich auf die Suche nach den strukturellen Faktoren begeben, die eine europäische Wachstumskrise verursacht haben könnten, und dann die Frage stellen: Was tun? und vor allem: Wer kann was tun? Solche strukturellen Faktoren sind rasch gefunden, denn es sind immer die gleichen Verdächtigen: der Arbeitsmarkt, die Regulierungswut, die Ineffizienz des öffentlichen Sektors, demographische Änderungen, zu wenig Bildung und Forschung. Ich möchte dem hier nicht im einzelnen nachgehen. Es ist nur klar, dass in den meisten dieser Fälle der Schwarze Peter erst einmal bei den nationalen Regierungen liegt. Auch wenn von europäischer Krise die Rede ist, handelt es sich vor allem um Probleme der Mitgliedländer der Gemeinschaft, insbesondere der größeren unter ihnen. Sie weisen ähnliche Profile der Problemlagen auf, was auf Ähnlichkeiten in Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsstil zurückgeführt werden kann. Damit ist die Europäische Union nicht außer Obligo, sie kommt

aber erst in zweiter Instanz ins Spiel. Gesundheitssystem- und Arbeitsmarktreformen, Mittel für Forschung und Bildung, die fiskalische Stabilisierung der Alterssicherungssysteme – all das sind primär Aufgaben der nationalen Regierungen, und Brüssel kommt dabei eher eine koordinierende Aufgabe zu. Das sollte der Lissabon-Prozess leisten und das hat er bislang nur unzureichend geschafft. Gerade hier, bei der Beschäftigungs-, Sozial- und Innovationspolitik, klafft die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit besonders weit.

Die Diskrepanzen zwischen Erwartung und Wirklichkeit folgen zu einem guten Teil aus der historischen Dynamik des europäischen Integrationsprozesses. Die Formen der Governance der Gemeinschaft entwickeln sich im Laufe der Zeit im Spannungsfeld von zwei Kräften, dem eigentlichen Integrationsprojekt und den ständig wechselnden Herausforderungen der Umgebung. Es ist unvermeidlich, dass in einem solchen Entwicklungsprozess Spannungen auftreten zwischen den Regierungsverantwortlichkeiten und den dafür verfügbaren Instrumenten. Die möglichen Reaktionen auf solche Governance-Probleme sind entweder Verzicht auf politische Maßnahmen, wodurch mögliche Ineffizienzen zementiert werden, oder Reform und Weiterentwicklung der Governance-Struktur.

Es besteht also Reformbedarf. Die wichtige Frage lautet allerdings: Wo ist da der Platz, welches sind die Aufgaben der Gemeinschaft? Denn die entscheidenden Reformschritte müssen auf dem nationalen Niveau der Mitgliedländer getan werden, in der Arbeitsmarktregulierung, in den sozialen Sicherungssystemen, in den Verwaltungsstrukturen. Es mag in einzelnen Fällen eine erfolgversprechende Strategie sein, die Initiative von Brüssel ausgehen zu lassen, um auf dem nationalen Niveau die Widerstände mit der Bemerkung zu brechen: Da können wir nichts machen, das kommt aus Brüssel. In den angegebenen Fällen wäre das mit Sicherheit kontraproduktiv und würde die Reaktion herausfordern: Zum Teufel dann mit der Europäischen Gemeinschaft. Andererseits macht es in einem integrierten Raum und einem gemeinsamen Markt wenig Sinn, die Regulierungssysteme und Governance-Strukturen völlig unkoordiniert neu zu gestalten. Das schließt die Governance-Struktur der Union mit ein. Denn die Union ist längst über eine rein technokratische Koordinierungsinstanz auf intergouvernementaler Ebene hinausgewachsen und zu einer politischen Veranstaltung geworden. Ihre institutionelle Struktur und ihre Regierungsqualität trägt dem aber noch unzureichend Rechnung.

Das fundamentale Dilemma der europäischen Wirtschaftspolitik und damit eine der wesentlichen Ursachen für die konstatierte Vertrauenskrise beruht darin, für etwas

verantwortlich gemacht zu werden, wofür man keine Verantwortung trägt. Die Idee des gemeinsamen Marktes und der Wirtschafts- und Währungsunion beschränkt sich auf die ordnungspolitische Schaffung und Wahrung eines optimalen Rahmens für Innovation und Wachstum, umfasst aber nicht die Verantwortung für Innovation und Wachstum selbst. Der EG-Vertrag ist da sehr sorgfältig formuliert. In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, ob dem Staat abgesehen von der Ordnungspolitik, überhaupt eine Rolle im Prozess der Wachstums- und Innovationsentscheidungen zukomme, was von einer liberalen Wirtschaftsauffassung grundsätzlich kritisch gesehen wird. Der EU kommt sie auf jeden Fall nicht zu.

So sehen das die Bürger der Gemeinschaft allerdings nicht. Auf die Frage, welche Maßnahmen die EU vorrangig behandeln sollte, stellte Eurobarometer (2005 c) in jüngster Zeit eine hohe Priorität für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und die Bekämpfung von Armut und soziale Ausgrenzung fest. In Ländern, in denen zum Erhebungszeitpunkt die Arbeitslosigkeit nicht ein brennendes Problem war (wie z.B. Dänemark, Irland, Niederlande), ist ihre Bekämpfung verständlicherweise nicht oberste Priorität. Dort rücken Armut und Ausgrenzung ins Zentrum des Interesses. Nur Großbritannien (und in abgeschwächter Form Spanien) weisen eine andere Anspruchshaltung auf. Hier sehen die Bürger in den auf Wirtschaftswachstum und soziale Sicherung gerichteten Maßnahmen keine vornehmliche Aufgabe der Union und konzentrieren ihre Prioritäten auf Probleme der nationalen und internationalen Sicherheit – auch das eine aktuell motivierte Präferenz. Ich will damit die Tatsache unterstreichen, dass die überwiegende Mehrheit der Unionsbürger von der Gemeinschaft Leistungen im Bereich ihrer alltäglichen Sorgen, seien es Beschäftigung und soziale Sicherheit oder Schutz vor Terrorismus, erwartet und unter anderem auch die EU dafür verantwortlich macht, wenn die erwarteten Erfolge ausbleiben.

Man mag eine Bestätigung dieser Erwartungshaltung auch darin sehen, dass eine große Mehrheit der von Eurobarometer Befragten sich für die Entwicklung hin zu einer europäischen politischen Union ausspricht, d.h. zu einer politischen Konstruktion, die der Gemeinschaft praktisch die „normalen“ Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eines Staates zubilligt. Nur in Großbritannien, Finnland, Schweden, Dänemark und Österreich sind die Befürworter dieser Entwicklung gegenüber den ablehnenden Stimmen nicht weit in der Überzahl. Das sind dann auch die Länder mit einer prinzipiell kritischen Einstellung zur Europa. Hier ist es wohl angebracht, von kognitiver Dissonanz zu sprechen: Einerseits wird

von der EU erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik erwartet, andererseits würde eine Verfassung, die die Union als „normalen“ Bundesstaat konstituiert, mit Sicherheit auf weitest gehende Ablehnung stoßen. Diese Dissonanz ist eine der größten Klippen, die ein neuerlicher Anlauf zur europäischen Verfassung zu umschiffen hätte, zu einer Verfassung natürlich, die nicht die politische Union verwirklicht, sondern nur die aktuellen Governance-Probleme anpackt.

Die europäische Krise verlangt zu ihrer Behebung eine Klarstellung von Anspruch und Wirklichkeit der europäischen Politik und sie verlangt eine Demokratisierung der europäischen Politik. Beides sind dynamische Prozesse. Denn im ersten Fall ist zu prüfen, welche Ansprüche berechtigt sind und inwieweit die Wirklichkeit ihnen hinterherhinkt. Das kann durchaus zu Vertiefung oder Verbreiterung der Integration führen. Es können aber auch Konflikte zu Tage treten, indem man einerseits Leistungen erwartet und andererseits die für ihre Erfüllung erforderlichen Kompetenzen und Instrumente nicht an die Hand geben will. Dann sind Kompromisse zu schließen und nach außen zu verdeutlichen. Das ist eine der Aufgaben einer Verfassung.

Dabei ist es wohl unvermeidlich, dass die Union ihren gläsernen (zugegeben mit viel intransparentem Mattglas gebauten) Turm technokratischer Isolation verlässt und sich auf den Marktplatz der demokratischen politischen Auseinandersetzungen begibt. Das wird ihre Handlungsfähigkeit nicht immer verstärken. Aber für eine Gemeinschaft, die sich erklärtermaßen noch immer auf dem Wege in eine politische Union befindet, wie diese konstitutionell auch ausgestaltet sein mag, für eine solche Gemeinschaft sind demokratische Legitimierung und eine gewisse Identifikation ihrer Bürger unerlässliche Voraussetzungen.

Damit habe ich den allgemeinen Rahmen abgesteckt, in dem ich die folgende Frage behandeln möchte. Die Gemeinschaft misst – wie sollte es in einer Gemeinschaft anders sein? – ihrem Zusammenhalt, d.h. der Kohäsion bzw. der Solidarität einen hohen Stellenwert zu. Das weckt Erwartungen bei den Bürgern, die sich – so zumindest das französische Referendumsvotum – in diesem Punkt getäuscht sehen. Wir wollen also einen der Bereiche untersuchen, in denen der Europäischen Union ein politisches Defizit nachgesagt wird. Bevor man aber feststellen kann, ob diese Erwartungen zu Recht bestehen und ob sie gar erfüllbar sind, ist zu klären, was Solidarität im europäischen Kontext bedeuten und wo die Gemeinschaft da gefordert sein könnte. Ein komplexes Mehrebenensystem wie die

Europäische Union ist nicht eine einfache integrale Solidargemeinschaft, sondern wird als solche nur da gefordert, wo die unteren Ebenen (die Nationalstaaten, Regionen, Gemeinden, und alle anderen nicht-politischen Verbände) nicht leistungsfähig sind.

Wie bei allen Fragen der Kompetenzzuweisung ist auch hier vom Subsidiaritätsprinzip auszugehen, dem Grundsatz also, dass die primäre Verantwortung bei der Basis liegt, dem selbstverantwortlichen Individuum, und dann in aufsteigender Linie von höheren Ebenen der Vergesellschaftung übernommen wird, soweit die untere Ebene nicht adäquat handlungsfähig ist. Das Subsidiaritätsprinzip richtet seinen Fokus folglich auf die Dynamik und den Zusammenhalt eines Verbandes. Dass dies für eine Gemeinschaft wie die EU besonders wichtig ist, hat sich er erst im Laufe der Zeit durchgesetzt. Heute ist das Subsidiaritätsprinzip der zentrale organisatorische Grundsatz der Gemeinschaft (Art. 2 EUV, Art. 5 EGV, Protokoll zum EGV über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit von 1997). Der Lackmustest für die Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips ist die Sozialpolitik. Denn hier zeigt sich, wie viel das wert ist, was gemeinhin unter Solidarität verstanden wird. Und an dieser Wurzel setzen die meisten Klagen an über mangelnde Dynamik oder so etwas wie die Eurosklerose.

2. *Solidarität – eine europäische Kardinaltugend?*

Solidarität gehört zu jenen Wörtern, die Fritz Machlup (1963) *weaselwords* genannt hat: Jeder hat ein intuitives Vorverständnis, aber kaum jemand weiß es genau zu definieren. Es kann hier nicht darum gehen, tatsächliche oder mögliche Bedeutungen von Solidarität miteinander zu vergleichen (hierzu siehe Bayertz 1998). Sie rangieren von der allgemeinen Interdependenz in einer Gesellschaft und darauf abgestimmtem Verhalten bis hin zu aufopferungsvoller Tätigkeit für andere. *Solidus* ist das lateinische Stammwort: gediegen, ordentlich, fest gefügt, wesentlich. Solidarität beschreibt den gesellschaftlichen Zusammenhalt, positiv und normativ. Sie wird auf partikulare Gruppen beschränkt gesehen, aber auch als universeller Wert, wobei letzteres allerdings so etwas wie eine Weltgesellschaft voraussetzen würde. Der Begriff erschließt sich vielleicht am ehesten durch die Tugenden, die ihm nahe stehen, aber doch etwas Eigenes bedeuten: Gerechtigkeit, Humanität, Nächstenliebe, Barmherzigkeit.

Wenn Art. 1 EUV feststellt: „Aufgabe der Union ist es, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten“, dann wird mit „kohärent und solidarisch“ mehr oder minder das Gleiche angestrebt: Eine Gemeinschaft, eine Union muß fest gefügt, gediegen und ordentlich sein, sie bedarf des gesellschaftlichen Zusammenhalts, um überhaupt zu bestehen. Ganz ähnlich erfaßt die Formulierung von Art. 2 EGV mit zwei Begriffen das gleiche Ziel: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, ... den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“ Solidarität kann hier über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt kaum mehr bedeuten als wechselseitige Anerkennung und Rücksichtnahme. Es ist dies übrigens in beiden Verträgen die jeweils einzige Erwähnung des Begriffs Solidarität, wenn auch an prominenter Stelle.

Ganz anders verhält es sich mit dem noch nicht allgemein ratifizierten Vertrag über eine Verfassung für Europa. Hier nimmt der Solidaritätsbegriff eine zentrale, allerdings auch nicht klarer definierte Stellung ein. Schon die Präambel drückt die Überzeugung aus, dass ein geeintes Europa „... auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will“ Was damit genau gemeint sein könnte, bleibt unbestimmt. Denn Gerechtigkeit als vernünftige Gleichheit und gesetzliche Allgemeinheit und Solidarität als gesellschaftlicher Zusammenhalt sind auf eine konkrete Gruppe, eine konkrete Gesellschaft bezogen. Die Welt als ganzes ist dafür etwas weit. In Art. I-2 VVE werden dann die Werte der Union bestimmt, Freiheit, Achtung der Menschenwürde und Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gleichheit. „Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit von Männern und Frauen auszeichnet.“ Interessant an dieser Formulierung sind drei Dinge:

- Man kann dies so verstehen, dass das geeinte Europa als *eine* Gesellschaft unterstellt wird, womit die strukturelle Voraussetzung für Gerechtigkeit und Solidarität gegeben wäre.
- Es wird nicht von Gemeinschaft, sondern von Gesellschaft gesprochen. Das halte ich für adäquat; denn bei der Europäischen Union handelt es sich im Sinne von Tönnies (1887/1963) um Gesellschaft und nicht um Gemeinschaft.
- Und diese Gesellschaft zeichnet sich durch bestimmte Eigenschaften aus, unter anderen durch Gerechtigkeit und Solidarität; das heißt die aufgeführten Eigenschaften sind positive Charakteristika und nicht normative Werte in diesem Zusammenhang.

Schon im nächsten Artikel taucht die Solidarität wieder auf. Die Union „... fördert soziale Gerechtigkeit und ... die Solidarität zwischen den Generationen Sie fördert ... die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“ (Art. I-3.3 VVE). Auffällig ist in diesem Artikel die Herausstellung der Solidarität zwischen den Generationen: Bedarf sie einer besonderen Erwähnung? Müssen wir hier eine Präferenz der Union für einen Generationenvertrag, d.h. ein Sozialsystem nach dem Umlageverfahren, herauslesen? Wohl kaum, denn es geht in diesem Absatz um soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, und die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und der Schutz der Rechte des Kindes sind dafür nur herausragende Beispiele.

Mit der Solidarität unter den Mitgliedländern bewegen wir uns aufs Neue im Sumpf unklarer Bedeutungen. Wenn das geeinte Europa sich zu einer kohärenten Gesellschaft entwickeln soll, dann muß die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten mehr sein als die übliche internationale Solidarität, d.h. Solidarität zwischen unabhängigen und selbständigen Staaten, die nämlich nicht viel mehr sein kann als gegenseitige Achtung und Rücksichtnahme, so wie es der nächste Absatz von Art. I-3 formuliert: „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen. Sie leistet einen Beitrag zu ... Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern...“ (Art. I-3.4 VVE). Gemeinhin versteht man unter internationaler Solidarität die Hilfe in Katastrophenfällen (Erdbeben, Hungersnot, Tsunami), und zwar Naturkatastrophen und selbst verschuldeten Katastrophen, was am Ende auch die sozialistische Interpretation einschließt (d.h. den solidarischen Einmarsch der sozialistischen Bruderstaaten im recht verstandenen politisch-ideologischen Katastrophenfall). Selbst friedliche internationale Hilfsaktivitäten sind eher nicht auf Solidarität zurückzuführen, sondern auf die universellen Normen der Humanität und Barmherzigkeit – nicht von ungefähr sprechen die Vereinten Nationen dann auch von humanitärer Hilfe.

Hinter einer Solidaritätsklausel im Verfassungstext würde man vielmehr eine grundlegende Rechtsnorm vermuten und nicht die fast selbstverständliche humanitäre Hilfe im Katastrophenfall. Doch genau das beinhaltet die auch so überschriebene „Solidaritätsklausel“ von Art I-43.1 VVE: „Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.“ Die Sache selbst ist mit der

Verordnung (EG 2012/2002) zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union ordentlich geregelt.

Zu grundlegenden Rechtsnormen kommen wir im Teil II des Verfassungsvertrages, der Charta der Grundrechte der Union. In der Präambel (schon dies eine eher ungewöhnliche Praxis, nicht nur der Verfassung insgesamt, sondern auch einem ihrer Teile eine Präambel voranzustellen) heißt es: „in dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität“. Da haben wir die trinitarische Formel der französischen Revolution: *liberté, égalité* und – nein nicht *fraternité*, sondern *solidarité*. Das ist nun nicht unbedingt das gleiche. Die *fraternité* ist eine christliche Norm: Alle Menschen sind als Kinder Gottes Brüder und Schwestern, und sie ist eine kommunistische Norm: Im Zustand der Freiheit stehen sich die Individuen nicht mehr in antagonistischen Beziehungen gegenüber, sondern kooperieren in brüderlicher (und schwesterlicher) Verbundenheit. *Fraternité* setzt die Abschaffung des Privateigentums voraus, ob im Kloster oder im Kommunismus. Die Solidarität der Arbeiterbewegung sollte nicht mit dieser „höheren Moral“ verwechselt werden. Denn sie bezieht sich auf den Überlebenskampf im Kapitalismus: Nur ein enger Zusammenhalt und konsequentes Unterdrücken von opportunistischem Verhalten garantieren der Arbeiterschaft, und damit auch ihren einzelnen Mitgliedern, einen angemessenen Anteil in der antagonistischen Kapital-Arbeits-Beziehung. Der „höheren Moral“ der universellen Solidarität steht hier als Normalfall die partikularistische Solidarität gegenüber, die bei gemeinsamen Interessen zur Kooperation auffordert, weil der Einzelne nur geringe Chancen hat, seine Interessen im Alleingang zu realisieren (Voland 1998: 298).

Aber schon in der französischen Revolution wurde unter *fraternité* neben der christlich-kommunistischen Norm auch nur eine Fürsorgeverpflichtung der Gemeinschaft gegenüber dem bedürftigen Einzelnen verstanden (David 1987). Und der Satz der Präambel könnte folglich als so etwas wie ein Bekenntnis zum Sozialstaat gelesen werden. Ob man den Sozialstaat nun aus der universellen altruistischen Solidarität begründet oder aus der partikularen kooperativen Solidarität, ist dabei noch offen. Doch es geht die verbreitete Argumentation eher in die letztere Richtung: Der Sozialstaat schafft Sozialkapital, das mit erheblichen externen Effekten positiv zur allgemeinen Wohlfahrt beiträgt. Ein Sozialstaatsgebot, wie es z.B. das deutsche Grundgesetz in Art. 20 enthält, sucht man im Vertrag über eine Verfassung für Europa über den Satz der Präambel hinaus allerdings

vergeblich – zu Recht, wie es scheint; denn die Gemeinschaft hätte nicht die Mittel, dem Gebot zu entsprechen.

In dem zuvor erwähnten Absatz von Art. I-3 VVE beginnt die Einengung des Solidaritätskonzepts auf das System sozialer Sicherheit oder die Sozialpolitik der Gemeinschaft. Dem widmet die Charta der Grundrechte im zweiten Teil des Verfassungsvertrages nun ein eigenes Kapitel: „Titel IV Solidarität“. Schauen wir uns kurz die Gegenständen der betreffenden 12 Artikel an

- Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen (Art. II-87)
- Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Art. II-88)
- Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst (Art. II-89)
- Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Art. II-90)
- Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Art. II-91)
- Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz (Art. II-92)
- Familien und Berufsleben (Familienschutz, Mutterschaftsurlaub) (Art. II-93)
- Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. II-94)
- Gesundheitsschutz (Art. II-95)
- Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. II-96)
- Umweltschutz (Art. II-97)
- Verbraucherschutz (Art. II-98)

Hier werden unter der Flagge der Solidarität verhältnismäßig kleine Brötchen gebacken, bzw. hier wird der soziale *acquis communautaire* zusammengefasst, und der ist nun einmal bislang nicht sehr umfangreich. Vor allem der Arbeitsmarkt und die Arbeitsbeziehungen werden vom Sozialacquis erfasst. Und da, wo es um den Kernbereich des Sozialstaats geht, um soziale Sicherheit und soziale Unterstützung also (Art. II-94 VVE), treffen wir sogleich die Einschränkung an: „nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ – ein nicht zu überhörender Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip.

3. Kooperation und Systemstabilisierung: das Subsidiaritätsprinzip

„There are no societies, only individuals who interact with each other. Yet the structure of interaction allows us to identify clusters of individuals who interact more strongly with each other than with people in other clusters. These clusters are hierarchically arranged.” (Elster 1989: 248). Von einer solchen Hierarchie der Verbände, in denen die Individuen ihre Kommunikation untereinander einrichten, ging bereits Johannes Althusius (1603/1995) in seiner *Politica* von 1603 aus. Er behandelte die Familie, den Berufsverband, die Stadt, die Provinz und die Republik (im lateinischen Sinn des Wortes und nicht im heutigen staatsrechtlichen Sinn). Die Frage nach dem Zement, der diese Verbände zusammenhält, wird je nach Charakter und Hierarchiestufe unterschiedlich zu beantworten sein. Es ist offensichtlich die Frage nach der Solidität der Beziehungen und damit auch die Frage nach der Solidarität im Verhalten der kommunizierenden Individuen. Althusius (1603/1995: 67) hat sie für die oberste Stufe, die Republik, wie folgt beantwortet: „The bond of this body and association is consensus, together with trust extended and accepted among the members of the commonwealth. The bond is, in other words, a tacit or expressed promise to communicate things, mutual services, aid, counsel and the same common laws to the extent that the utility and necessity of universal social life in a realm shall require.” Der Zusammenhalt ergibt sich folglich aus der Interaktionsbereitschaft, d.h. der Bereitschaft der Bürger, Güter, Dienste und Informationen zu tauschen, sich wechselseitig zu unterstützen und sich einem gemeinsamen Recht zu unterwerfen, sowie aus ihrer Einmütigkeit und einem wechselseitigen Vertrauen. Was hier beschrieben wird, sind eine Wirtschaftsgemeinschaft, eine Rechtsgemeinschaft, eine Sozialgemeinschaft und eine Wertegemeinschaft, die zusammen den gesellschaftlichen Zusammenhalt herstellen. Die Neigung, Solidarität auf die Sozialgemeinschaft zu beschränken, wird dem Problem des gesellschaftlichen Zusammenhalts offensichtlich nicht gerecht.

Reibungslose Interaktion unter den Individuen wird nach Elster gefährdet durch die Unvorhersehbarkeit der Reaktion der anderen und durch mangelnde Kooperationsbereitschaft, nach Althusius durch fehlendes Einvernehmen und fehlendes Vertrauen. Im schlimmsten Fall herrscht Hobbes' *bellum omnium contra omnes*, das die Interaktion zwar nicht grundsätzlich ausschließt, sie allerdings auf ein Minimum reduziert: Die allgemeine Wohlfahrt befindet sich ebenfalls auf einem Minimum. Im besten Fall herrschen Friede, Sicherheit und Vorhersehbarkeit aller möglichen Folgen: Die allgemeine Wohlfahrt erreicht bei gegebener Ressourcenausstattung und gegebener Technologie ein Maximum. Die allgemeine Wohlfahrt ist eine Funktion der Interaktionsdichte, und die Interaktionsdichte ist eine Funktion des

gesellschaftlichen Zusammenhalts. Durkheim hat ganz ähnlich wie Althusius die Beziehung umgekehrt gesehen, d.h. den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Abhängigkeit von der Interaktionsdichte: die Notwendigkeit in modernen Gesellschaften auf Grund der Arbeitsteilung miteinander zu kooperieren setzt eine Art „organischer Solidarität“ voraus. In demokratisch verfassten Gesellschaften ist die Regierung autorisiert, Arbeitsteilung und gesellschaftlichen Zusammenhalt ordnungspolitisch zu regeln. Der „organischen Solidarität“ kommt dabei die Aufgabe zu, das Verhältnis zwischen Regierung und Volk zu stabilisieren (Durkheim 1992; vgl. auch Bayertz 1998: 26-7). Es bietet sich an, hier dynamisch einen Prozess der Ko-Evolution anzunehmen: Interaktionsdichte schafft Solidarität und Solidarität stärkt die Interaktionsdichte, d.h. Solidarität wird durch Solidarität erzeugt.

Da Gesellschaft sich auf den unterschiedlichsten hierarchischen Ebenen konstituiert und dabei sehr verschiedene Institutionen herausbildet, stellt sich die Frage, welche Form des Zusammenhalts oder der Solidarität auf welcher Ebene erforderlich ist: Sie wird in der Familie eine andere sein als im Staat (der Republik) oder auf der überstaatlichen Ebene einer Konföderation (die übrigens schon Althusius (1603/1995: 90) als partielle Konföderation souveräner Staaten zum Zwecke der Friedenssicherung und der Vertrauensweiterung für möglich hält). Doch auch auf der gleichen Ebene, z.B. des Staates, muß es Unterschiede geben. Der gesellschaftliche Zusammenhalt in Malta oder Luxemburg mit jeweils rund 400 000 Einwohnern wird ein anderer sein als in Deutschland oder Großbritannien, die mit 82 bzw. 60 Mio. Einwohnern 200 bzw. 150 mal so groß sind. Sowohl die Verbände auf den einzelnen hierarchischen Ebenen wie auch die Gesamthierarchie kennen eine optimale Größe. Denn es gibt Inklusionsvorteile und Exklusionsvorteile. Je größer der Interaktionsraum ist, desto größer sind die potentiellen Gewinne aus der Arbeitsteilung und desto größer ist die äußere Sicherheit. Auf der anderen Seite nehmen die Präferenzunterschiede zu, bzw. die Einmütigkeit und das Vertrauen ab. Althusius beschreibt anschaulich, wie mit dem Umfang der Republik die Regierbarkeit abnimmt und die Korruption der Beziehungen zunimmt, so dass eine Republik mittlerer Größe das Optimum darstelle. Dabei dient ihm die venezianische Republik als Musterbeispiel für mittlere Größe und Stabilität (Venedig war zu seiner Zeit durchaus ein staatliches Gebilde mittlerer Größe).

Es ist nun vielleicht nicht notwendigerweise so, dass Solidarität mit wachsender Distanz der Gesellschaftsmitglieder abnimmt. Doch wird man für aktive Kooperation annehmen dürfen (Voland 1998: 304):

- „Je substantieller Solidarität ist, desto selektiver wird sie gewährt.“
- „Je enger zwei Individuen miteinander verwandt sind, desto wahrscheinlicher unterstützen sie sich.“

Wo ein hoher Grad an Unterstützung erforderlich ist, wie z.B. beim Aufziehen und Erziehen von Kindern, hat der kleine Verband der Familie offensichtliche Vorteile gegenüber größeren Verbänden wie beispielsweise der Gemeinde. Auf der anderen Seite kann die Solidarität, die eine Versicherungssolidargemeinschaft gewährt, mit wachsendem Umfang dieser Gemeinschaft zunehmen. Hier kommt weniger die individuelle Hilfsbereitschaft als das Gesetz der großen Zahl zum Tragen.

In ökonomischen Termini ausgedrückt erhalten wir eine Spannung zwischen Einmütigkeit oder Präferenzharmonie, die bei kleineren Verbänden wahrscheinlicher ist, und externen Effekten, zu denen man auch positive Skalenerträge, d.h. Größenvorteile, rechnen kann und deren Ausnutzung größere Verbände voraussetzt. Präferenzharmonie ist der Solidarität oder Kooperationsbereitschaft zuträglich, weil die Individuen außerhalb des unmittelbaren Tausches auf dem Markt eher zur Kooperation bereit sein werden, wenn sie wissen, dass die Interessen in dem Verband, zu dessen Leistung sie solidarisch beitragen, mit ihren individuellen Interessen weitgehend übereinstimmen. Auf dieser Erkenntnis basiert das Subsidiaritätsprinzip.

Auszugehen ist vom autonomen und selbstverantwortlichen Individuum: was es in eigener Verantwortung effizient leisten kann, sollte als Leistung von ihm auch erwartet werden. Unterstützend, subsidiär kommen die von den Individuen eingerichteten und in einer hierarchischen Ordnung immer umfangreicheren gesellschaftlichen Verbände nur dann ins Spiel, wenn die jeweils darunter liegende Ebene Effizienzdefizite aufweist. Der Subsidiaritätsgedanke bedeutet dabei vor allem nicht automatisch Substitution der unteren durch die obere Ebene (wie z.B. bei Hobbes die Souveränität, die primär bei den Individuen liegt, mit der Staatsbildung durch einmaligen Volksentscheid vollständig auf den Herrscher übergeht), sondern er bedeutet bevorzugt Hilfe zur Selbsthilfe. Das wird nicht unter allen Umständen möglich sein. Es gibt (wenige) Entscheidungen, die aus der Natur der Sache möglichst auf zentralem Niveau gefällt werden sollten: Nach vorherrschender Meinung z. B. die Geldpolitik (Friedrich von Hayek (1978) war hier allerdings ganz anderer Ansicht). Eine wohl geordnete Subsidiaritätsstruktur schafft die Voraussetzungen für hinreichende Solidarität innerhalb eines Gesellschaftssystems: Hilfe wird nur dort gewährt, und das heißt

auch, in die Aktionssphäre unterer Ebenen wird nur dort eingegriffen, wo die untere Ebene allein nicht mehr zurecht kommen kann, bzw. nicht auf effiziente Weise zurecht kommen kann. So stellt das Gesellschaftssystem, der Kooperationsverband grundsätzlich autonomer Individuen, Stabilität und Produktivität der Interaktionen und damit seinen Bestand sicher.

Seit Maastricht hat das Subsidiaritätsprinzip Verfassungsrang in der Europäischen Union (Art. 2 EUV, Art. 5 EGV). Was es konkret beinhaltet, wie weit es reicht und ob es ein Recht, d.h. justitiabel ist, das alles ist noch keineswegs unumstritten. Damit kann und möchte ich mich hier nicht befassen. Doch im Zusammenhang mit der zu Beginn angesprochenen Krise, die das Scheitern der Ratifikation des Verfassungsvertrages signalisiert hat, sind zwei Fragen aufgetaucht, die in diesem Zusammenhang relevant sind:

- die Frage nach dem innen und außen der Gemeinschaft oder nach der Finalität der europäischen Integration
- und die Frage nach der Solidaritätsbereitschaft oder nach der Bereitschaft, aktiv umzuverteilen, um das System zu stabilisieren.

Grundsätzlich ist der europäische Integrationsprozess offen, und an seinem Beginn hat sich wohl kaum jemand träumen lassen, dass aus der Gemeinschaft der Sechs eines Tages eine Gemeinschaft der 27 werden würde, die mit einiger Wahrscheinlichkeit in nicht allzu großer Ferne auch 30 Mitglieder zählen kann. Doch wenn der weiter oben angeführte Satz: „Je substantieller Solidarität ist, desto selektiver wird sie gewährt“ Gültigkeit hat, dann gibt es einen Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung. Genau das war eines der Probleme des Verfassungsvertrages in Frankreich: europäische Integration, europäische Solidarität – ja, aber mit all den Staaten in Ostmitteleuropa, Südosteuropa und möglicherweise gar auch noch mit der Türkei – nein, das dann lieber doch nicht. Viele Kommentatoren haben das französische Nein als Votum gegen die Osterweiterung interpretiert.

Solidarität, ganz sicher dort, wo es sich primär um aktive Umverteilung von Ressourcen handelt, ist nicht verallgemeinerungsfähig (hier wäre der Unterschied zur christlichen Brüderlichkeit zu sehen, die auch das letzte Hemd zu teilen verlangt). Denn die Ressourcen sind grundsätzlich beschränkt. Das unterstützt die zweite oben angeführte Vermutung: „Je enger zwei Individuen miteinander verwandt sind, desto wahrscheinlicher unterstützen sie sich“ oder etwas weniger biologisch formuliert: je kleiner die Solidargemeinschaft, desto intensiver ist wahrscheinlich die wechselseitige Unterstützung. Denn damit bleiben die

Ressourcen in einer relativ interessenhomogenen Gruppe, unter „uns“. In der Tendenz haben die niederländischen Nein-Sager im Umkehrschluß geäußert: Wir haben einen entwickelten Sozialstaat, den wir nicht auf europäischer Ebene verallgemeinern wollen; vor allem in diesem Bereich sollte die nationale Autonomie gewahrt bleiben. Wenn die Franzosen gleichzeitig ein „sozialeres“ Europa verlangen, dann liegt hier ein Problem vor.

4. *Wieviel und welche Solidarität kann sich die Europäische Union leisten?*

Für den Sozialstaat gibt es drei unterschiedliche Begründungen, die christlich-soziale, die sozialistische und die sozial-liberale Solidarität:

- Die christlich-soziale Solidarität: Grundsätzlich gilt das Personalprinzip, d.h. die Eigenverantwortlichkeit des Individuums. Die Gemeinschaft, wie immer definiert, ist verantwortlich für ein Mindestwohlfahrtsniveau ihrer Mitglieder. Auch wenn dies universell gültig ist – die Gemeinschaft ist prinzipiell die Ökumene – , kann es nur partikular spezifiziert werden. Denn welches Wohlfahrtsniveau gesellschaftlich minimal angestrebt wird, ist historisch kontingent, d.h. von der jeweiligen ökonomisch-sozialen Situation abhängig. Auf globalem Niveau bleibt es bei Katastrophenhilfe.
- Die sozialistische Solidarität: Der Staat sorgt für das Individuum, es hat bei Eintritt von Risikofällen ein prinzipielles Recht auf Unterstützung durch die Gemeinschaft. Die sozialistische Lehre geht zwar in ähnlicher Weise von einem universellen Humanismus aus, bleibt aber aus praktischen Gründen ebenso partikular beschränkt. Im Unterschied zur christlich-sozialen Solidarität stehen aber eben nicht das Personalprinzip und das Subsidiaritätsprinzip zentral.
- Die sozial-liberale Solidarität: Produktivität und Stabilität der Interaktionsbeziehungen, in die die selbständigen Individuen eingebunden sind, hängen von Kooperation und Kohäsion ab. Es liegt im wohlverstandenen Interesse jedes einzelnen, mit den anderen zusammenzuarbeiten und zu ihrer gesicherten Existenz beizutragen.

Während die christlich-soziale und die sozialistische Solidarität zwar ähnliche universalistische Wurzeln haben, erweisen sich die christliche Soziallehre und die sozial-liberale Position im Konkreten als enger miteinander verwandt. Kohäsion bedeutet die Vermeidung von Ausgrenzung, und Gesellschaften, die einzelne Mitglieder oder Gruppen von Mitgliedern ausgrenzen, sind weniger stabil, bzw. in ihrem Bestand gefährdet. Umgekehrt

dient Hilfe zur Selbsthilfe dazu, dem selbständigen Individuum eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu ermöglichen. Die christlich-soziale Solidarität wird durch fehlende Sozialmoral oder Egoismus gefährdet, die liberale durch opportunistisches Verhalten oder Gefangenendilemmata. Letzteres scheint vor allem ein politisches Problem, ersteres ein Problem der Kultur und der Sozialisation. Doch haben die neueren Arbeiten über Vertrauen und Sozialkapital gezeigt, dass auch hier Sozialisationsmuster und Kultur generell eine wichtige Rolle spielen.

Wenn wir mit Esping-Anderson (1990) für Europa drei Typen von Sozialordnungen unterscheiden, das liberale Modell, das konservativ-korporatistische Modell und das sozialdemokratische Modell, dann sind die drei Solidaritätskonzepte jeweils für eines dieser Modelle konstitutiv. Das europäische Sozialmodell, das in der Literatur immer wieder auftaucht (z.B. Kaelble 2004), ließe sich dahingehend kennzeichnen, dass es der Solidarität grundsätzlich eine zentrale Rolle zuweist. Allerdings unterscheiden sich die Präferenzen bezüglich der Solidarität in den einzelnen Mitgliedsländern signifikant. Und damit wird eine weitgehend dezentrale Implementierung der Sozialordnung effizient. Im engeren Bereich der Sozialpolitik kommt dem Subsidiaritätsprinzip deshalb eine besondere Bedeutung zu.

Man könnte jetzt feststellen, dass eine Norm wie „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20.1 GG) zwei Ziele verfolgt, nämlich

- den einzelnen zu seinem Recht kommen zu lassen
- und dem ganzen Stabilität zu verleihen.

Alle Politik dient dem einen oder anderen Ziel oder beiden gemeinsam. Und das heißt, alles was Stabilität fördert und Kohäsion schafft, ist Sozialpolitik. Letztere lässt sich aber auch enger definieren, wenn wir vom Begriff der Ausgrenzung ausgehen und feststellen, dass alles was Ausgrenzung vermeidet, bzw. Inklusion fördert, Sozialpolitik sei. Ausgrenzung wird in einer Wettbewerbs- und Marktgesellschaft in wesentlichem Maße von Ressourcen- und Mittellosigkeit verursacht – aber nicht nur. Folglich bestehen sozialpolitische Maßnahmen im engeren Sinne vor allem darin, den Individuen durch adäquate Randbedingungen die Möglichkeit zu verschaffen, Ressourcen und Mittel zu erwerben, um an der Wettbewerbs- und Marktgesellschaft partizipieren zu können. Darunter ist nicht nur das System der sozialen Sicherung zu verstehen, das die klassischen Ausgrenzungsrisiken Alter, Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit abzusichern versucht. Darunter sind auch Bildungs-, Beschäftigungs-

und Wachstumspolitik zu verstehen, die bestrebt sind, die Ressourcenausstattung und die Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern.

Und nun die einfache Frage: Was davon fällt in den Kompetenzbereich der Europäischen Gemeinschaft, bzw. was davon sollte in ihren Kompetenzbereich fallen? Als erstes ist hier auf ein Grundprinzip der europäischen Integrationspolitik zu verweisen: *rules not money*. Das heißt, die Union verteilt mit ihrem Haushalt rund ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft um, während die staatlichen Ausgabenquoten der Mitgliedländer 2004 zwischen 35 % (Irland) und fast 59 % (Schweden) lagen. Das bedeutet allerdings nicht, dass die nationalstaatliche Ebene von ihrer Natur her das adäquate Niveau für Umverteilungsmaßnahmen wäre. Sie können innerhalb der Staaten auch auf dezentraler Ebene bei den föderativen Subjekten (Staaten, Länder, Kantone) und bei den Gemeinden stattfinden. In Deutschland ist das Verhältnis von zentralen Staatsausgaben (Bund) zu dezentralen Staatsausgaben (Länder und Gemeinden) beispielsweise 2/3 zu 1/3, in der Schweiz liegt das Verhältnis umgekehrt.

Auf welcher Ebene die finanziellen Mittel einer Gesellschaft konzentriert werden, ist zum einen eine Frage der Interpretation des Subsidiaritätsprinzips. Wir sehen, dass die Schweiz das radikaler auslegt als die Bundesrepublik. Zum anderen ist es eine Frage der politischen Ökonomie. Mit der Verfügung über finanzielle Ressourcen können Politiker ihren Erfolg auf dem Markt für Stimmen beeinflussen. Es ist deshalb äußerst unwahrscheinlich, dass die Politiker einer Ebene freiwillig Mittel nach unten oder oben abgeben. Nicht von ungefähr sind europäische Budgetentscheidungen grundsätzlich einstimmig zu fällen. Es kann deshalb schon als großer Fortschritt verbucht werden, wenn nach der mittelintensiven Agrarpolitik (Art. 37.2 EGV) ab 1. 1. 2007 auch die Verteilung der Strukturfonds (Art. 161 EGV in der Fassung von Nizza) mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird.

Es scheint nach dem, was gerade zur politischen Ökonomie der Mittelverteilung unter den Ebenen der Vergesellschaftung gesagt worden ist, eher müßig, darüber nachzudenken, wie diese Mittelverteilung nach dem Subsidiaritätsprinzip rational gestaltet werden sollte. Der Status quo hat eine ungeheure Beharrungskraft. Was das Budget der Gemeinschaft betrifft, so wird um die zweite Stelle hinter dem Komma des Prozentsatzes vom Bruttoinlandsprodukt gestritten. Dass die eins vor dem Komma nach oben verändert würde, ist für die nähere Zukunft ausgeschlossen. Wie solidarisch, d.h. umverteilungsbereit die einzelnen

Mitgliedländer sind, sieht man an den Diskussionen um die Nettozahlerposition (pro Kopf und in Prozent der Staatsausgaben leisten die Niederlande – widerwillig, wie wir sahen – hier den größten Beitrag), und man sieht es an einem Begriff wie dem *juste retour*, den die französische Politik anstrebt. Es sei hier nur kurz erwähnt, dass die beiden angesprochenen wichtigsten Ausgabenposten des EU-Budgets, die Agrarpolitik und die Strukturpolitik, Umverteilungsmaßnahmen darstellen, die explizit der Kohäsion und der Inklusion dienen sollen. Hier ist nicht der Ort, über ihren adäquaten Umfang und über ihre Effektivität zu diskutieren.

Dass Politik aber auch ohne unmittelbaren Zugriff auf umfangreiche finanzielle Mittel gemacht werden kann, hat die Europäische Union selbst hinreichend unter Beweis gestellt. *Rules*, Regeln, das gemeinsame Recht, schaffen ein hohes Maß an Zusammenhalt, wie wir schon bei Althusius sehen konnten. Man stelle sich nur vor (ein unwahrscheinliches und ökonomisch wenig sinnvolles Beispiel), die Union würde einen Mindestlohn beschließen. Das kostete Brüssel keinen Cent, hätte aber eben eine Angleichung der unteren Lohngruppen in der ganzen Gemeinschaft zur Folge. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber Regeln erlassen kann, die nicht nur dem sozialen Ausgleich und der Inklusion dienen sollen, sondern auch erhebliche Auswirkungen auf die Kostenstruktur der Wirtschaft und damit auf ihre Wettbewerbsfähigkeit haben, führt dazu, dass die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei der Zuweisung entsprechender Kompetenzen an die Union äußerst zurückhaltend sind. Nicht nur die Budgetpolitik, auch die Sozialpolitik gehört zu den Politikfeldern, in denen das Einstimmigkeitsprinzip eindeutig vorherrscht.

Das Problem der Kompetenzzuweisung an die europäische Rechtssetzung liegt in dem Nachweis der Effizienzvorteile gemeinschaftlicher Regeln bei grundsätzlicher Interessenharmonie. Die Verfassung hat für den bestehenden Sozialacquis letztere demonstrativ herausgestellt, indem sie, wie wir sahen, die einzelnen Punkte in die Charta der Grundrechte der Union aufgenommen hat: Hier scheint es sich um Rechte zu handeln, über deren Einräumung ein großer Konsens herrscht. Das war nun keineswegs von Beginn an der Fall, und die Geschichte der europäischen Sozialcharta zeigt, dass sie nur mit einigem Stolpern den Weg in die Verträge gefunden hat. Es gibt, was die Sozialpolitik angeht, unterschiedliche Präferenzen, unterschiedliche Ordnungsvorstellungen in den Gemeinschaft, die in vielen Bereichen eine zentrale Regelung wenig geraten erscheinen lassen.

Aber nicht nur die Präferenzen unterscheiden sich, auch die Vorstellungen über das adäquate Instrumentarium stimmen nicht immer überein. Um einen auch heute noch relevanten kognitiven Dissens holzschnittartig zu vereinfachen, gibt es auf der einen Seite die sogenannten Angebotspolitiker (abwertend häufig auch Neoliberale genannt), die Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit propagieren und die mit politischen Maßnahmen im wesentlichen die Ressourcenausstattung (Stichwort Bildungspolitik), die Innovation (Stichwort Forschungspolitik) und Mobilität und Flexibilität (Stichwort Arbeitsmarktpolitik) verbessern wollen. Auf der anderen Seite stehen die sogenannten Nachfragepolitiker (die sich häufig auch als Keynesianer verstehen) und die Sozialpolitiker, die erst einmal Sozialpolitik als autonomes Politikfeld neben die Wirtschaftspolitik stellen und dann eine Asymmetrie zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik und einen tendenziellen Abbau des Sozialstaats im globalisierten Wettbewerb beklagen. Positiv setzen sie sich für eine aktive Fiskal- und Geldpolitik ein und möchten die autonome Sozialpolitik vor „voluntaristischen“ Eingriffen geschützt sehen (Streeck 1998). Die Meriten der beiden Positionen können hier nicht untersucht werden. In unserem Zusammenhang ist die Tatsache wichtig, dass die französischen Nein-Sager zur Verfassung der zweiten Position zuneigen und dem vorliegenden Verfassungsvertrag die erste Position unterstellen: Das heutige Europa vernachlässigt die soziale Dimension. Das weisen die Angebotspolitiker zurück: Die Stabilisierung von Wachstum und Beschäftigung ist Sozialpolitik oder nach der alten Losung Ludwig Erhards „Wohlstand durch Wachstum“.

Erst wenn ein Konsens herrscht über Ziele und Mittel der wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen, kann man sinnvollerweise über Effizienzvorteile zentraler Maßnahmen diskutieren. Auch in diesem Punkt unterscheiden sich die beiden gerade geschilderten Positionen. Autonome Sozialpolitik erfordert nicht notwendigerweise das zentrale Niveau. Sie kann adäquat auf nationalstaatlichem Niveau oder auch, wie wir gesehen haben, darunter betrieben werden. Sie fällt in den meisten ihrer Bereiche heute nicht in die europäische Kompetenz, und es gibt wenig Argumente, sie der europäischen Kompetenz unterzuordnen. Wenn allerdings die Handlungsspielräume des nationalen Wohlfahrtsstaates durch die Marktliberalisierung und den internationalen Wettbewerb immer stärker eingeschränkt werden und als Folge der Wirtschafts- und Währungsunion das geldpolitische Instrumentarium dem nationalen Zugriff entzogen und die fiskalpolitische Stabilisierung den gemeinsamen monetären Interessen unterworfen sind, dann kann eine adäquate Kompensation nur auf dem europäischen Niveau erfolgen (so z.B. Scharpf 2002).

Bei der Angebotspolitik sieht es etwas anders aus. Denn sie weist in vielen Aspekten externe Effekte auf. In den Bereichen Handelspolitik und Wettbewerbspolitik erfordert ein gemeinsamer Markt auch gemeinsame Regelungen. Folglich ist hier die Kompetenz der Union unumstritten. Dort aber, wo die Gemeinschaft über (noch) keine oder nur schwache Kompetenzen verfügt, wo aber trotzdem gemeinsame Regelungen effektiver wären, weil sie grenzüberschreitende Effekte haben oder Skalenvorteile bieten, dort wäre entweder ihre Kompetenz zu stärken, oder sie müßte sich mit anderen Mitteln behelfen. Ein solches ist die sogenannte offene Methode der Koordinierung, eine Art indikativer Planung, bei der die Mitgliedländer mehr oder minder freiwillig kooperieren. Das ist in Bereichen der Industriepolitik, der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik der Fall. Die Gemeinschaft experimentiert mit dieser Methode seit einigen Jahren. Es ist aber noch zu früh, Aussagen über die Effektivität freiwilliger Kooperation zu machen.

5. Zusammenfassung: Was sollte in der Verfassung stehen?

Ein Gesetz soll Erwartungssicherheit schaffen. Wir haben zu Beginn fehlende Erwartungssicherheit, bzw. eine Inkongruenz zwischen den Erwartungen und den Möglichkeiten der Gemeinschaft im Bereich der Sozialpolitik, als eine der Ursachen für die Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden konstatiert. Die Frage, die nun am Ende zu stellen ist, lautet folglich: Kann die Verfassung in diesem Punkt so verbessert werden, dass der Defekt behoben wird? Die Antwort darauf wird wohl ein ziemlich eindeutiges „nein“ sein, wenn es nicht gelingt, die Erwartungen den bescheidenen Möglichkeiten anzupassen. Denn der umgekehrte Prozess, die Kompetenzen den hohen Erwartungen in einzelnen Ländern anzupassen, würde aller Wahrscheinlichkeit am Veto mehrerer anderer Mitgliedländer scheitern, d.h. vor allem an den unterschiedlichen Präferenzen, was die konkreten Ziele der Sozialpolitik betrifft, und am mangelnden Konsens, was die kognitiven Modelle der sozialpolitischen Möglichkeiten betrifft.

Was in der Verfassung eines politischen Verbandes zu stehen hat, ist nun genau die Kompetenzverteilung zwischen der oberen und der unteren Ebene. Hier ist größtmögliche Klarheit angebracht. Und hier kann der Vertrag noch erheblich verbessert werden. Wir sahen, dass er in seiner vorliegenden Fassung großzügig mit dem Begriff Solidarität umgeht, ohne präzise zu sagen, was darunter zu verstehen sei und wie sie geschaffen werden sollte. So

werden falsche Erwartungen geweckt. Aber auch dann, wenn die Erwartungen an eine aktive redistributive Sozialpolitik der Gemeinschaft bereits vorhanden sind, ist der Stabilität des ganzen nicht damit gedient, dass die Verfassung vage Solidaritätsbekenntnisse äußert. Man mag den Autoren des Verfassungsvertrages zugute halten, dass sie bemüht waren, die Kompetenzverteilung so offen wie möglich zu formulieren, um eventuelle spätere Anpassungen ohne die hohe Hürde der Verfassungsänderung vornehmen zu können. Doch genau das ist nicht Zweck des Dokuments. Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Der heutige Status der Kompetenzverteilung wird in der Verfassung festgeschrieben mit der klaren Maßgabe, dass jede Änderung grundsätzlich möglich, aber eben an eine Verfassungsänderung gebunden ist.

Für den Zusammenhalt der Gemeinschaft impliziert das, dass er primär über die Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft hergestellt wird, während die Sozialgemeinschaft auf sehr viel niedrigerer Ebene realisiert wird. Das ist der gegenwärtige Zustand, und das zu ändern, ist nicht vorrangige Aufgabe einer Verfassungsgebung.

Literatur:

Althusius, Johannes, 1603/1995, *Politica Methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*, Herborn (Corvinus); gekürzte englische Ausgabe: *Politica* (Frederick Carney ed.), Indianapolis (Liberty Fund).

Bayertz, Kurt, (Hsg.), 1998, *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt a.M. (Suhrkamp)

David, Marcel, 1987, *Fraternité et Révolution française*, Paris (Aubier)

Durkheim, Émile, 1893/1992, *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*, Frankfurt a. M. (Suhrkamp).

Esping-Anderson, Gosta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge (Polity Press).

Elster, Jon, 1989, *The cement of society. A study in social order*, Cambridge (Cambridge University Press).

Hayek, Friedrich A. von, 1978, *Denationalising Money: the Argument Refined*, London (Institute of Economic Affairs).

Kaelble, Hartmut, 2004, Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive, in: Hartmut Kaelble/ Günther Schmid (Hg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, WZB Jahrbuch 2004, Berlin (Edition Sigma): 31-50.

- Machlup, Fritz, 1963, *Essays on Economic Semantics*, Englewood Cliffs (Prentice-Hall).
- Scharpf, Fritz, 2002, The European Social Model. Coping with the Challenges of Diversity, *Journal of Common Market Studies* 40(4): 645-70.
- Streeck, Wolfgang, 1998, Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik, in: Stephan Leibfried/ Paul Pierson (Hsg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt a.M. (Suhrkamp): 369-421.
- Tönnies, Ferdinand, 1887/1963, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft).
- Voland, Eckart, 1998, Die Natur der Solidarität, in: Bayertz, 1998: 297-318.
- Wagener, Hans-Jürgen/ Thomas Eger/ Heiko Fritz, 2006, *Europäische Integration. Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik*, München (Vahlen).