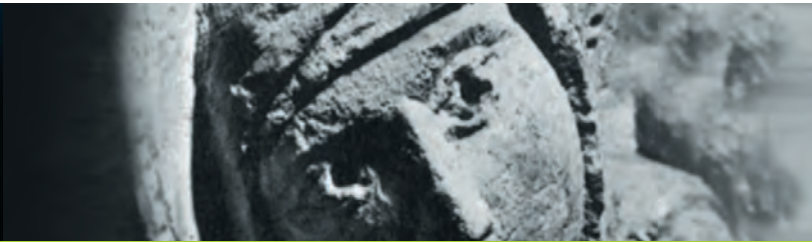




# Amosinternational

Gesellschaft gerecht gestalten



## Internationale Zeitschrift für christliche Sozialethik

Wie sozial ist Europa?

Otmar Karas

Soziales Europa und Globalisierung

Christof Mandry

Sozialethische Eckpunkte für die europäische Integration

Wolfgang Schroeder

Die Koordinierung nationaler Sozialpolitiken

Erny Gillen, Anke Thiel, Robert Urbé

Wettbewerb für soziale Dienstleistungen?

Stefan Lunte

Erneuerte Sozialagenda

Jérôme Vignon

Es gibt nur das Mittel der Umverteilung

Sozialinstitut Kommende Dortmund  
3/2009



**K**urz vor seiner Wahl zum Papst hat Joseph Kardinal Ratzinger die Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt gebeten, »drängende Fragen bezüglich des Naturbegriffs bzw. des natürlichen Sittengesetzes zu vertiefen«. Die Katholische Fakultät der Universität kam dieser Bitte des Papstes gern nach und veranstaltete unter dem Thema »Sein und Sollen des Menschen« vom 23. bis 25. Januar 2008 ein internationales Symposium. Der Wissenschaftskongress fand weltweite Aufmerksamkeit. Die dort gehaltenen Vorträge werden hier veröffentlicht.

Das erste Wort hat die Philosophie. Grundlegende wie aktuelle Problemstellungen bis hin zu konkreten Fragen nach dem politischen Handeln in der Gegenwart kommen zur Sprache. Sodann werden die Ergebnisse des interreligiösen Dialogs zu diesem Thema ausgeleuchtet und schließlich unter systematischer Perspektive noch einmal fokussiert: auf Jesus Christus hin. In ihm ist Gott Mensch geworden. In ihm, dem Angesicht Gottes, suche der Mensch sich selbst: »Mensch – erkenne deine Würde«!

**Christoph Böttigheimer / Norbert Fischer / Manfred Gerwing (Hgg.):  
Sein und Sollen des Menschen.**

Zum göttlich-freien Konzept vom Menschen.

2009, XII und 468 Seiten, kart. 39,80 € / sFr 69,20. ISBN 978-3-402-12760-5

**ASCENDORFF VERLAG**  
[www.aschendorff.de/buchverlag](http://www.aschendorff.de/buchverlag)



## Impressum

3. Jahrgang 2009 Heft 1

### Herausgeber

Prälat Dr. theol. Peter Klasvogt, Dortmund

Sozialinstitut Kommende

Prof. Dr. theol. Michael Schramm, Stuttgart

Prof. Dr. rer. pol., lic. theol. Joachim Wiemeyer, Bochum

Arbeitsgemeinschaft der deutschsprachigen Sozialethiker

Stefan Lunte, F-Besson/B-Brüssel

### Redaktion

Dr. phil. Dr. theol. Richard Geisen

Dipl.-Theol. Detlef Herbers

### Konzept Schwerpunktthema

Prof. Dr. rer. pol., lic. theol. Joachim Wiemeyer

### Redaktionsanschrift

Sozialinstitut Kommende, Redaktion Amosinternational,

Brackeler Hellweg 144, D-44291 Dortmund

Mail [redaktion@amosinternational.de](mailto:redaktion@amosinternational.de)

Internet [amosinternational.de](http://amosinternational.de)

### Erscheinungsweise

Die Zeitschrift erscheint vierteljährlich

(Februar, Mai, August, November)

ISSN 1867-6421

### Verlag und Anzeigenverwaltung

Aschendorff Verlag GmbH & Co. KG

D-48135 Münster

Tel. (0251) 69 01 31

Anzeigen: Petra Landsknecht, Tel. (0251) 69 01 33

Anzeigenschluss: am 20. vor dem jeweiligen Erscheinungsmonat

Erfüllungsort und Gerichtsstand: Münster

### Bezugsbedingungen

Preis im Abonnement jährlich: 49,80 €/sFr 85,-

Vorzugspreis für Studenten, Assistenten, Referendare:

39,80 €/sFr 69,20

Einzelheft: 12,80 €/sFr 23,30; jeweils zzgl. Versandkosten

Alle Preise enthalten die gesetzliche Mehrwertsteuer.

Abonnements gelten, sofern nicht befristet, jeweils bis auf Widerruf.

Kündigungen sind mit Ablauf des Jahres möglich, sie müssen bis

zum 15. November des laufenden Jahres eingehen.

### Bestellungen und geschäftliche Korrespondenz

Aschendorff Verlag GmbH & Co. KG

D-48135 Münster

Tel. (0251) 69 01 36

### Druck

Druckhaus Aschendorff, Münster

Printed in Germany

### Umschlaggestaltung

freistil – Büro für Visuelle Kommunikation, Werl



Editorial	<i>Peter Klasvogt (Dortmund)</i> Europa – Wirtschafts- oder Wertegemeinschaft? Zu diesem Heft	2
Schwerpunktthema	<i>Othmar Karas (Brüssel/Wien)</i> Soziales Europa angesichts der Globalisierung Soziale Marktwirtschaft als Basis des Europäischen Sozialmodells	3
	<i>Christof Mandry (Erfurt)</i> Die soziale Dimension der europäischen Integration Geschichtlicher Überblick und sozialetische Eckpunkte	8
	<i>Wolfgang Schroeder (Kassel)</i> Europäisches Sozialmodell und Transformation nationaler Wohlfahrtsstaaten Methode und Chancen der Koordinierung	15
	<i>Erny Gillen, Anke Thiel, Robert Urbé (Luxemburg/Brüssel)</i> Soziale Dienstleistungen Ein Fall für die Europäische Wettbewerbsordnung?	22
Arts & ethics	<i>Stefan Lunte (Besson/Brüssel)</i> Eine erneuerte Sozialagenda Perspektiven europäischer Sozialpolitik	29
	<i>Thomas Jessen (Düsseldorf)</i> Der Tod der Jungfrau	32
Interview	<i>Jérôme Vignon (Brüssel/Paris)</i> „Es gibt nur das Mittel der Umverteilung“ Gespräch über Perspektiven der europäischen Sozialpolitik und den christlichen Beitrag zur Erneuerung Europas	35
Bericht	Aufbruch aus der Mitte der Gesellschaft Jahrestreffen der „Semaines Sociales de France“ in Lyon	41
Dokumentation	Religion und Gesellschaft – Perspektiven eines neuen Dialogs Botschaft der „Semaines Sociales de France“ vom 23. November 2008	42
Vortrag	<i>Josef Homeyer (Hildesheim)</i> Was Europa zusammenhält Anmerkungen zur Geschichte eines Zukunftsprojekts	46
Buchbesprechungen	Politik aus christlicher Verantwortung	51
	Herausforderungen für den Wohlfahrtsstaat	52
	Gutes Leben durch die Wirtschaft?	53
	Sackgassen der Wirtschaftsethik Gesellschaftliches Leitbild Familie	55 56
Länderbericht	<i>Stanislaw Fel (Lublin)</i> Sozialethik in Polen Geschichte und aktuelle Bedeutung	58
Der Überblick	Summaries	62
	Sommaires	63
Impressum		U2



Peter Klasvagt

„Planet in progress“, so will die ZEIT ihre kontinentalen Betrachtungen im weblog aus Brüssel verstanden wissen, und so alt unser Kontinent ist, er ist immer noch nicht an sein Ende gekommen. Mit der Erweiterung der politischen Union stellt sich unweigerlich die Frage, auf

welchem Fundament die supranationalen Zusammenschlüsse beruhen und welche Grundwerte das menschliche Zusammenleben bestimmen – oder es zumindest bestimmen sollten. Papst Johannes Paul II. mahnte im Blick auf den notwendigen Integrationsprozess an, *„dass die Union keinen festen Bestand haben wird, wenn sie nur auf geographische und ökonomische Dimensionen beschränkt bliebe; vielmehr muss sie vor allem in einer Übereinstimmung der Werte bestehen, die im Recht und im Leben ihren Ausdruck finden“* (Ecclesia in Europa 110, 2003).

Doch was sind die Grundwerte, die Europa zusammenhalten? Die jüngste Erschütterung der Welt, jedenfalls ihrer Wirtschafts- und Finanzsysteme, legt schonungslos offen, wie illusionär der Glaube allein an die Selbstregulierung der Märkte und die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft ist, wenn Denken und Handeln der gesellschaftlichen Akteure nicht immer auch dem *Bonum Commune* verpflichtet sind. In der Krise muss sich zeigen, was einer Gesellschaft das „Soziale“ wert ist: dass sich Gemeinwohlorientierung nicht in Klientelpolitik erschöpft und auch nicht an nationalen oder kontinentalen Grenzen Halt macht. Was es braucht, ist eine Kultur der Verantwortung, auf die der amerikanische Präsident Obama immer wieder abhebt. Europa wird seine Antwort geben müssen: ob es die

## Europa – Wirtschafts- oder Wertegemeinschaft?

Kraft hat, sich auf seine ureigensten Tugenden und zivilisatorischen Werte zu besinnen, die es wesentlich aus seinem christlichen Erbe schöpft, und ob es gelingt, eine freiheitlich-demokratische und solidarische Gesellschaft zu entwickeln, die auf dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit gründet.

Da darf es nicht verwundern, dass sich die Grundspannung zwischen ökonomischer Freiheit und sozialer Sicherheit nicht einfach auflösen lässt, sondern je neu ausbalanciert werden muss. Das zeigen auch die unterschiedlichen Beiträge des vorliegenden Heftes. So zeichnet Christof Mandry die geschichtlichen Phasen europäischer Sozialpolitik nach und plädiert für eine europäische Lösung der sozialen Probleme. Denn während die ökonomische Einigung durch die Politik Brüssels weit voran geschritten ist, behindern partikuläre Interessen und nationale Zuständigkeiten nach wie vor die Ausgestaltung einheitlicher Sozialstandards in der Union. Othmar Karas schlägt daher als Basis für ein Europäisches Sozialmodell das Konzept der nachhaltigen sozialen Marktwirtschaft vor. Ob sich dazu allerdings das Instrument der „Offenen Koordinierung“ eignet, ein etabliertes Verfahren zur Förderung einer europäischen Sozialpolitik unter Beibehaltung nationaler Zuständigkeiten, wird von Wolfgang Schroeder eher kritisch diskutiert. Auf die spezielle Problematik der Harmonisierung sozialer Dienstleistungen in einem europäischen Markt geht der Ar-

tikel von Erny Gillen, Anke Thiel und Robert Urbé ein.

Die Ausführungen von Stefan Lunte sowie das Interview mit Jérôme Vignon beschäftigen sich schließlich mit der aktuellen politischen Diskussion und Kontroverse um die europäische Sozialagenda. Als Präsident der *Semaines Sociales de France* appelliert Vignon zugleich an die Verantwortung der Kirchen für ein soziales und zivilgesellschaftliches Engagement in Europa. Bischof Homeyer, langjähriger Präsident der Europäischen Bischofskonferenzen, warnt in seinem Beitrag vor der Gefahr der Geschichtsvergessenheit. Denn europäische Solidarität kann nicht auf Zukunft hin entworfen und institutionell gesichert werden, wenn man sich nicht der langen Konflikt- und Schuldgeschichte dieses Kontinents erinnert und die Kraft zur Versöhnung aufbringt.

Europa, ein Kontinent auf der Suche nach seiner Identität und seiner künftigen Sozialgestalt, *„eine Idee, d. h. ein geistesgeschichtliches Gebilde, das eine zweieinhalb Jahrtausende alte Erbschaft nicht nur zu bewahren, sondern zu neuem, weltbedeutendem Leben zu erwecken hat.“* (Frank Thiess, „Europa als geistige Einheit“: Die ZEIT, 18.04.1946, Nr. 9, 1. Jg, S. 1). Vision für ein Europa in der Stunde Null der Nachkriegsordnung, und noch immer ein Zukunftsprojekt: „planet in progress“ – und die Erfolgsaussichten sind gar nicht so schlecht.



Othmar Karas

# Soziales Europa angesichts der Globalisierung

## Soziale Marktwirtschaft als Basis des Europäischen Sozialmodells

Die Herausforderungen der Globalisierung lassen sich nur auf der Grundlage des Europäischen Sozialmodells bewältigen. Dieses beruht wesentlich auf der Sozialen Marktwirtschaft, einer Form des „gezähmten Kapitalismus“, wie sie sich in den Jahrzehnten seit dem zweiten Weltkrieg bestens bewährt hat. Der sich verschärfende Wettbewerb, aber auch die demographische Entwicklung machen allerdings Anpassungen notwendig, die sich vor allem auf die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, die Verbesserung der Bildung und der Gesundheitsvorsorge sowie auf Modifikationen der Rentensysteme beziehen. Die entsprechenden sozial-, bildungs-, gesundheitspolitischen Reformen können jedoch nur gelingen, wenn sie von allen Teilen der Gesellschaft gemeinsam in Angriff genommen werden. Der Vertrag von Lissabon gibt der EU die Instrumente für den notwendigen Umbau in die Hand. Das Ziel einer nachhaltigen sozialen Marktwirtschaft ist dabei nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Verwirklichung des europäischen Gesellschaftsmodells.



### Die Soziale Marktwirtschaft

Seit die Märkte unter einem zunehmenden globalen Wettbewerbsdruck stehen, vergrößern sich die Einkommensunterschiede, geraten zunehmend mehr Unionsbürger in eine soziale Schieflage, werden durch den technologischen Wandel aus ihren erlernten Berufen verdrängt und müssen unsichere Arbeitsbedingungen annehmen. Diese Entwicklung belastet nicht nur die Sozialsysteme, sondern auch die europäische Wirtschaft insgesamt.

Das Modell der sozialen Marktwirtschaft bezeichnet nun eine Wirtschaftsordnung, die auf den Prinzipien einer freien Marktwirtschaft basiert, deren negative Auswirkungen aber für die auf diesem Markt Agierenden durch regulierende Maßnahmen des Staates verhindert werden sollen. Sie hat sich heute in verschie-

denen Ausprägungen als wesentliches Wirtschaftsmodell in Europa durchgesetzt. Grundlage ist das Prinzip der Freiheit des Marktes, auf dem Angebot und Nachfrage aufeinander treffen und der Preis für die Güter gebildet wird. Durch staatliche Wirtschaftspolitik soll der Ordnungsrahmen geschaffen werden, um einen funktionierenden Markt mit ausreichendem Wettbewerb zu gewährleisten. Zudem gilt das Prinzip des sozialen Ausgleichs. So soll der Staat z.B. durch Einführung eines Sozialversicherungssystems für den Fall von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit oder Krankheit absichern. Aufgabe dieses Ordnungsmodells ist es daher, die wirtschaftlichen Kräfte des freien Marktes in ein Regelwerk einzubinden, das nicht nur Missbräuche verhindert, sondern auch die Versorgung der so-

zialen Grundbedürfnisse und die soziale Sicherheit garantiert, das Freiheit und bürgerliche Rechtsgleichheit mit sozialer Gerechtigkeit, Solidarität und Ausgleich verbindet. Es unterscheidet sich daher wesentlich vom liberalen, rechtsstaatlich-marktwirtschaftlichen Modell, dem anglo-amerikanischen Modell des „wellfare market“, indem es die Verpflichtung und Legitimation des Staates zur Intervention in gesellschaftliche Verhältnisse bejaht. Doch auch vom sozialdemokratischen governmental Gesellschaftsmodell des „wellfare government“ unterscheidet es sich, indem es den rechtlichen Schutz des Privateigentums an Produktionsmitteln sowie die prinzipielle Unabhängigkeit des Unternehmens garantiert. Vier Formen lassen sich dabei unterscheiden:

- Das *mediterrane Modell* (Italien, Spanien, Griechenland) konzen-





triert sich bei den sozialen Ausgaben auf die Altersrenten; der Fokus liegt auf Beschäftigungsschutz und Frührentensystem. Beides ist ineffizient in Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung von Armut.

- *Das kontinentale Modell* (Frankreich, Deutschland, Luxemburg) basiert auf Versicherungen, Arbeitslosenunterstützung und Altersrenten; es besteht ein hoher Grad an Beschäftigungsschutz. Das ist gut im Kampf gegen Armut, aber ineffizient bei der Schaffung von Arbeitsplätzen.
- *Das angelsächsische Modell* (Irland, Vereinigtes Königreich und Portugal) ist geprägt durch viele Arbeitsplätze mit Niedriglohnbereich, Bezahlung in Verbindung mit regulärer Beschäftigung, Anreizmaßnahmen. Es besteht ein geringer Grad an Beschäftigungssicherheit. Das Modell ist relativ effizient bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, jedoch nicht bei der Vorsorge gegen Armut.
- *Das nordische Modell* (Dänemark, Finnland und Schweden sowie Niederlande und Österreich) ist geprägt durch hohe Ausgaben für soziale Sicherheit und hohe Steuern, geringen Arbeitsschutz, aber hohe Beschäftigungssicherheit. Es ist erfolgreich sowohl bei der Schaffung von Arbeitsplätzen als auch bei der Vorsorge gegen Armut.

## *Das europäische Sozialmodell*

Der Erfolg des nordischen Modells wird mit dem „Flexicurity“-Ansatz begründet, der in Dänemark in den frühen 1990er Jahren erstmals umgesetzt wurde. Der Ansatz basiert auf dem sozialen Dialog zwischen den Arbeitgeberorganisationen und den Gewerkschaften und der Annahme, dass Flexibilität und Sicherheit kein Widerspruch sind, sondern sich ergänzen und sogar gegenseitig unterstützen (vgl. SAPIR, 2003).

Das, was wir als Europäisches Sozialmodell bezeichnen, geht zurück auf die Gesamtheit der Sozialmodelle in Europa, die alle auf dem System der Sozialen Marktwirtschaft gründen. Folgende Kernelemente unterscheiden das Europäische Sozialmodell positiv von anderen Wirtschaftsmodellen:

- Die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für das Wohlergehen aller Bürger (faire Einkommensverteilung; ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten in wettbewerbsfähigen Betrieben; soziale Absicherung gegen Risiken wie Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Alter; Unterstützung von Familien; Bildungschancen für alle; Absicherung gegen Armut; hochwertige und erschwingliche Leistungen der Daseinsvorsorge).
- Wirtschaftliche Dynamik und sozialer Fortschritt werden nicht als Gegensätze, sondern als einander unterstützend angesehen. Wettbewerbsfähigkeit wird verbunden mit sozialer Gerechtigkeit.
- Interessensgegensätze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern

## *Der Reformvertrag von Lissabon*

Innerhalb der Europäischen Union war das Kernelement des Binnenmarktes die Freizügigkeit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs. Mit dem Vertrag von Lissabon wird dagegen erstmals die soziale Komponente zur Zielbestimmung der EU. In dem immer noch nicht von allen Mitgliedsstaaten ratifizierten Vertrag aus dem Jahr 2000 heißt es daher:

„Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität (hin), (auf) eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie (auf) ein hohes Maß an Umweltschutz

werden in institutionalisierten Formen des sozialen Dialogs ausgetragen (Kollektivverträge, betriebliche Mitbestimmung); die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer werden von den Regierungen in die politische Willensbildung einbezogen. Ebenso werden wirtschaftlicher Erfolg sowie Umwelt- und Klimaschutz als gemeinsam zu erreichende Ziele gesehen, denn nachhaltiger wirtschaftlicher Erfolg setzt eine intakte Umwelt voraus.

Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips können staatliche Institutionen aber erst dann eingreifen, wenn das einzelne Wirtschaftssubjekt sich nicht mehr selber weiterhelfen kann. Die geistigen Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft wollten auf diese Weise verhindern, dass ein übermächtiger und finanziell ausufernder Versorgungsstaat entsteht.

Abgesichert wird dieses Sozialmodell durch den Reformvertrag von Lissabon, sowie durch die Charta der Grundrechte.

und Verbesserung der Umweltqualität. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“ (Art. 3 (3), VEU)

Eine weitere wichtige Neuerung dieses Vertrages ist die sog. „Soziale Querschnittsklausel“. Sie bedeutet,

dass die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politiken auf die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie auf ein hohes Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes zu achten hat (vgl. Art. 9, AEUV). Die EU kann nun Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik ergreifen, die erstmals gemeinsam auf dem gleichen Niveau mit der Wirtschaftspolitik erwähnt wird, wodurch ihre Bedeutung unterstrichen wird.

Sollte aber ein Mitgliedstaat bei einer geplanten EU-Entscheidung wichtige Aspekte seiner sozialen Sicherung als gefährdet ansehen, kann er das Verfahren an den Europäischen Rat verweisen. Der Europäische Rat kann dann von einem Tätigwerden der Union absehen, so dass es in Zukunft einfacher wird, nicht konsensfähige Rechtsetzungsvorhaben im Bereich der sozialen Sicherung zu verwerfen (siehe Protokoll Nr. 1 des Vertrags von Lissabon).

Auch hebt der Vertrag ausdrücklich die Bedeutung der Sozialpartner für die Sozialpolitik auf EU-Ebene hervor. Die Union achtet dabei die Autonomie der einzelnen Organisationen. Als wichtiger Teil des sozialen Dialogs wird der „dreigliedrige Sozialgipfel“ zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der EU-Kommission genannt (vgl. Art. 152, AEUV).

Dagegen wird im Protokoll zum Reformvertrag die weitgehende Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der so genannten „Daseinsvorsorge“ (Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) hervorgehoben. Dies soll gewährleisten, dass sie für öffentliche Dienstleistungen (z.B. Altersversorgung, Gesundheitsversorgung, soziale Sicherheit oder Wohnbau) weiterhin staatliche Beihilfen vergeben dürfen; dadurch wird sicher gestellt, dass unser Sozialsystem erhalten bleibt und nicht durch

Eingriffe der Gemeinschaft verändert werden kann (vgl. Art. 14 AEUV; Pro-

## *Die Charta der Grundrechte*

Von großer Bedeutung für ein soziales Europa ist die Aufnahme der Grundrechte in den Lissabonner Vertrag. Der rechtsverbindliche Bezug auf die Charta der Grundrechte stärkt die soziale Dimension Europas, wobei insbesondere auf Artikel IV zu verweisen ist, der umfassende soziale Grundrechte enthält:

- Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen,
- Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen,
- Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst,

## *Die Globalisierung als Chance für das europäische Sozialmodell*

Laut einer veröffentlichten Umfrage der Europäischen Kommission fürchten über die Hälfte der Europäer, dass die Globalisierung den wirtschaftlichen Wohlstand in Europa schmälern und die Arbeitnehmer in Europa aufgrund zunehmenden Wettbewerbs durch Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien weniger verdienen werden. Es ist zum Allgemeinplatz geworden, von der Globalisierung und ihren negativen Auswirkungen zu sprechen. Auffällig dabei ist, dass die wenigsten wissen, was Globalisierung wirklich bedeutet und dass die Begriffe Globalisierung und Europäisierung fälschlicherweise gleichgesetzt werden. Viele Menschen begreifen diesen Vorgang aufgrund der einher gehenden Zunahme globaler Konkurrenz als Bedrohung. Tatsächlich ist die Globalisierung jedoch eine Chance, nicht nur für uns, sondern für alle Menschen.

Unter Globalisierung versteht man den Prozess der zunehmenden internationalen Verflechtung in allen Bereichen. Diese Intensivierung der globalen Beziehungen geschieht auf der

Ebene von Individuen, Gesellschaften, Institutionen und Staaten. Als wesentliche Ursachen der Globalisierung gelten der technische Fortschritt, insbesondere in den Kommunikations- und Transporttechniken, sowie die politischen Entscheidungen zur Liberalisierung des Welthandels.

- Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung,
- gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen,
- Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz,
- Familien- und Berufsleben,
- soziale Sicherheit und soziale Unterstützung,
- Gesundheitsschutz,
- Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

Ebene von Individuen, Gesellschaften, Institutionen und Staaten. Als wesentliche Ursachen der Globalisierung gelten der technische Fortschritt, insbesondere in den Kommunikations- und Transporttechniken, sowie die politischen Entscheidungen zur Liberalisierung des Welthandels.

Globalisierung ist jedoch kein neues Phänomen. Historiker sprechen davon, dass die Weltwirtschaft vor 100 Jahren genauso globalisiert gewesen sei wie heute. Inzwischen sind jedoch Handel und Finanzdienstleistungen viel weiter entwickelt und integriert als zur damaligen Zeit. Volkswirtschaften entwickeln sich ständig weiter, sowohl bei uns als auch in den Schwellenländern. Die Industrieländer werden dienstleistungsorientierter, um die sich ändernden Bedürfnisse ihrer Bevölkerung zu befriedigen. Das führt zur Schaffung von neuen hoch qualifizierten Arbeitsplätzen, aber auch zur Verlagerung von traditionellen Produktions- und anderen Arbeitsplätzen. Die Globalisierung erleichtert und verbilligt diese Prozesse, indem sie es Ländern ermöglicht,

die Vorteile ungehinderter Kapitalströme, technologischer Innovationen und niedriger Einfuhrpreise zu nutzen. Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Lebensstandard sind in diesen Ländern in jedem Fall höher als in geschlossenen Volkswirtschaften.

In dieser Situation ist es Aufgabe Europas, seine ökosoziale Marktwirtschaft so anzupassen, dass sie einerseits weltweit konkurrenzfähig bleibt und andererseits das Europäische Sozialmodell erhalten bleibt bzw. weiterentwickelt werden kann.

So gilt es z.B. zu prüfen, wie das Gebot sozialer Gerechtigkeit in Einklang gebracht werden kann mit stärkerer persönlicher Verantwortung für Grundentscheidungen des Lebens. Elemente der Kapitaldeckung in der Rentenversicherung und individuelle Varianten der Absicherung gegen Gesundheitsrisiken sind Schritte in diese Richtung, den Sozialstaat bezahlbar zu machen und damit zu stützen.

Häufig wird auch von der Gefahr gesprochen, dass das Kapital bei zunehmender Mobilität immer stärker dorthin fließen werde, wo die Besteuerung niedrig ist, weil diese Länder auf die Finanzierung eines solidarischen Wohlfahrtsstaates verzichten. In der Folge gebe es einen internationalen Dumping-Wettbewerb bei Sozialstandards. In Wirklichkeit setzt sich aber die Attraktivität eines Standorts aus sehr vielen Komponenten zusammen. Für Europa geht es darum, ein über Steuern und Gebühren finanziertes Gesamtpaket anzubieten, das von einer guten Infrastruktur über bestens ausgebildete Fachkräfte bis hin zu Rechtssicherheit und sozialem Frieden reicht. Damit bleibt Europa für das mobiler gewordene Kapital ein Standort, der weit attraktiver ist als die billigere Konkurrenz.

Damit Globalisierung für Europa nicht zwangsläufig zu einer Reduzierung der Löhne und des Sozialstandards führt, brauchen wir das europäische Sozialmodell, das einen Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Prosperität und sozialer Sicherheit schafft.

Jedoch geht es bei der Globalisierung nicht allein um wirtschaftliche Fragen, sondern auch um politische Entwicklungen. Dadurch, dass die Menschen heute aufgrund des technischen Fortschrittes überall auf der Welt jedes Großereignis, jede Katastrophe und jeden Konflikt hautnah miterleben können, werden neue Formen der Anteilnahme generiert, die wiederum die Po-

litik zwingen, sich zuständig zu fühlen oder reagieren zu müssen. Auch die stetige Zunahme internationaler Organisationen, u. a. Nichtregierungsorganisationen (NGO), zeugt von diesem wachsenden Verantwortungsbewusstsein. Zum Gesamtbild gehören auch die Globalisierung von Umweltproblemen und Fragen des Ressourcenverbrauchs sowie der globalen Ressourcenverteilung.

## *Die Herausforderung für die Zukunft Europas*

Die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union hängt von der erfolgreichen Umsetzung einer Politik für Wachstum und Beschäftigung ab. Um seine internationale Wettbewerbsposition zu stärken und die europaweit nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit nachhaltig zu verringern, muss Europa mit seinen globalen Konkurrenten in einen Qualitätswettbewerb statt in einen Wettlauf um die niedrigsten Löhne eintreten.

Nachhaltige wirtschaftliche Dynamik setzt sozialen Zusammenhalt und Risikobereitschaft im Sinne des Flexicurity-Ansatzes voraus, Faktoren, die durch leistungsstarke Sozialsysteme begünstigt werden. Ziel ist es daher, wirtschaftliches Wachstum und Erfolg im internationalen Wettbewerb bei möglichst breiter Beteiligung am Wohlstandsgewinn zu erreichen.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Globalisierung müssen aber die Sozialsys-

teme langfristig finanzierbar bleiben. Aktuell wird beispielsweise das österreichische Sozialsystem überwiegend durch lohnabhängige Beiträge finanziert, was den Faktor Arbeit relativ teuer macht und die Mittelaufbringung erschwert. Sinkt die volkswirtschaftliche Lohnsumme, bleiben die Einnahmen hinter der BIP-Entwicklung zurück. Andere Mitgliedsländer der EU haben ähnliche Probleme. Hier muss über zukunftssichere Alternativen nachgedacht werden.

Das gilt auch für die langfristige Sicherung der Pensionen. Ohne eine deutliche Anhebung des durchschnittlichen faktischen Pensionsantrittsalters wird es nicht gehen. Als weitere Problemfelder sind hier das Gesundheitssystem und seine Leistungsfähigkeit, sowie die Finanzierung und Durchführung der Altenpflege zu nennen. Gerade letztere wird durch den demographischen Wandel wachsende Bedeutung erlangen.

## *Der demographische Wandel*

Auch die Familie, Keimzelle unserer Gesellschaft, unterliegt heute einem radikalen Wandel, der die Familien-, Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik vor große Herausforderungen stellt. Die Zahl der Geburten ist in Europa rückläufig, gleichzeitig steigt die Lebenserwartung, die demografische Schere geht auseinander: Im Jahr 2050 werden mindestens doppelt so viele Rent-

ner auf einen Erwerbstätigen kommen wie heute. Dies würde rein rechnerisch bedeuten, dass die Menschen bis 75 arbeiten müssten, um den Status Quo beizubehalten. Pensionssysteme können jedoch politisch nicht isoliert behandelt werden, sondern nur Hand in Hand mit sozial-, arbeitsmarkt-, bildungs- und gesundheitspolitischen Maßnahmen. Der Europäische Rat hat





in diesem Zusammenhang mit der Lisbonstrategie das strategische Ziel gesetzt, die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Die damit anvisierte moderne Dienstleistungsgesellschaft eröffnet für ältere Arbeitnehmer völlig neue Chancen. Unerlässlich ist dazu freilich ein lebenslanges Weiterlernen.

Doch auch in der Familienpolitik ist es notwendig, auf die demografische Entwicklung zu reagieren. Ausbildung und Karriere haben an Bedeutung gewonnen. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist der zentrale Anknüpfungspunkt. In dieser Grundsatzdiskussion darf es keine Tabus geben: Vom Ausbau der Kinderbetreuungsplätze über die stärkere Einbindung der Väter oder die Verkürzung der Ausbildungszeiten, um eine frühzeitige Familienplanung zu ermöglichen. Hier ist die Politik gefordert, attraktive und flexible Rahmenbedingungen zu schaffen.

## Fazit und Ausblick

Europa, ist das erfolgreichste Friedens-, Freiheits- und Demokratiepro-

jekt der Geschichte. Nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges hat die europäische Einigung Perspektiven eröffnet, die für frühere Generationen unvorstellbar waren. Seit den Anfängen ist dabei eine Maxime gleich geblieben: Die Menschen müssen im Mittelpunkt des europäischen Einigungsprojekts stehen. Schon 1950 sagte Jean Monnet, einer der Gründungsväter der Gemeinschaft: „Wir einen keine Staaten, wir verbinden Menschen.“

Die EU mit ihren fast 500 Mio. Einwohnern ist dazu aufgerufen, sich ihrer Stärken bewusst zu werden, diese weiter herauszuarbeiten, für die Zukunft abzusichern und als Standortfaktor in einer globalisierten Welt zu nutzen, um es den Bürgern zu ermöglichen, eingebettet in ein Europäisches Sozialmodell von den Vorteilen der Globalisierung zu profitieren und gleichzeitig deren negative Auswirkungen aufzufangen. Dies erfordert in erster Linie die Sicherung von Arbeitsplätzen durch die Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und der Bildung bei gleichzeitiger Verbesserung des sozialen Zusammenhalts.

Wir wollen so viel Markt wie möglich, mit so vielen Regeln wie notwendig. Weder der Rückgriff auf veralte-

## KURZBIOGRAPHIE

**Mag. Othmar Karas**, M.B.L.-HSG (\*1957), ist Vizepräsident und Schatzmeister der EVP-ED-Fraktion und Obmann des ÖVP-Europaklubs im Europäischen Parlament (EP). Er ist Mitglied des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des EP, sowie Chefverhandler des EP für die Überarbeitung der EU-Richtlinie zur Eigenkapitalausstattung der Banken (Capital Requirements Directive, CRD), dem zentralen Bestandteil des europäischen Rettungspakets anlässlich der Finanzkrise. Darüber hinaus fungiert Othmar Karas als Präsident des Österreichischen Hilfswerks und des Robert-Schuman-Instituts Budapest, sowie als Vorstandsmitglied der Dr.-Kurt-Waldheim-Stiftung. Er ist zudem Lektor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien.

te Modelle staatlicher Überregulierung, noch die gescheiterte Variante eines Raubtierkapitalismus sind zukunftsfähig. Die internationale Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Europa bieten uns auch die Chance, der EU eine neue Dynamik auf der Basis des Europäischen Sozialmodells zu verleihen.

## LITERATUR

- Charta der Grundrechte der Union. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0041:0054:DE:PDF> (03.12.2008).
- Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise (AEUV) der Europäischen Union (= Vertrag von Lissabon). <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.de08.pdf> (02.12.2008).
- Baudenbacher, Carl/Busek, Erhard (Hg.) (2005): Aspekte der Globalisierung. Referate des 6. Wiener Globalisierungs-Symposiums 2. und 3. Juni 2005, Wien.
- Ettl, Harald/Karas, Othmar (Hg.) (2007): Einer für alle. Worum geht es beim EU-Reformvertrag. Eine Informationsbroschüre für ArbeitnehmerInnen, Brüssel/Wien. [http://www.androsch.eu/karas/Reformvertrag\\_Karas\\_Ettl.pdf](http://www.androsch.eu/karas/Reformvertrag_Karas_Ettl.pdf) (03.12.2008).
- Karas, Othmar (Hg.) (2007): Der Reformvertrag von Lissabon. Eine Information des ÖVP-Europaklubs im Europäischen Parlament, Brüssel. <http://www.othmar-karas.at/ress/argumentarium-reformvertrag.pdf> (03.12.2008).
- Palz, Doris/Schmidpeter, Rene (Hg.) (2007): Gesellschaftliche Verantwortung: Zukunft sozial gestalten, Gesellschaft und Politik. Zeitschrift für soziales und wirtschaftliches Engagement, Bd. 4, Wien/Graz.
- Poier, Klaus (Hg.) (2006): Aufgabe Soziale Gerechtigkeit, Schriftenreihe des Dr.-Karl-Kummer-Instituts, Bd. 3, Graz.
- Sapir, Andre (2003): An Agenda for a Growing Europe. Making the EU economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels. <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf> (02.12.2008).



Christof Mandry

# Die soziale Dimension der europäischen Integration

## Geschichtlicher Überblick und sozioethische 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 sozioethischer 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 legitimierten 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 sozialetischer 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 sozialetischer 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.



# Europäisches Sozialmodell und Transformation nationaler Wohlfahrtsstaaten

## Methode und Chancen der Koordinierung

Obwohl die sozialen Herausforderungen in den Ländern der Europäischen Union sich weitgehend ähneln, werden sie bisher durch unterschiedliche Formen der nationalen Sozialpolitik angegangen. In anderen Politikfeldern, etwa dem der Ökonomie, ist der europäische Integrationsprozess viel weiter fortgeschritten. Der Autor macht die Gründe und Hintergründe deutlich. Er beschreibt die Ziele einer sozialpolitischen Harmonisierung, vor allem aber die offene Strategie zur Koordination der unterschiedlichen sozialstaatlichen Entwicklungsprozesse. Seine anschließende Bewertung der Methode fällt skeptisch aus: Noch sind die Indikatoren und Statistiken zum lernoffenen Vergleich viel zu undifferenziert; Parlamente, regionale und zivilgesellschaftliche Akteure werden zu wenig einbezogen; soziale Mindeststandards und alternative Entwicklungsmodelle bleiben ausgegrenzt. Das Ziel, jeweils von den besten Modellen zu lernen, bleibt illusorisch, solange die unterschiedlichen kulturellen Rahmenbedingungen nicht in den Vergleich eingehen und Lernverweigerer keine Sanktionen befürchten müssen.



Wolfgang Schroeder

### *Ähnliche Herausforderungen – unterschiedliche Problemlösungen*

Der Einfluss der europäischen Ebene auf nationalstaatliche Reformprozesse ist unübersehbar. Aber trifft dies auch auf die Sozialpolitik zu? Schließlich sind Wohlfahrtsstaaten tief verwurzelt in der jeweiligen nationalen Kultur und Gesellschaft. Insofern ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass bislang, abgesehen von den sozialen Dienstleistungen, kaum signifikante Annäherungsprozesse zwischen den nationalen Wohlfahrtsstaaten im Sinne einer Konvergenz zu beobachten sind. Zugleich können wir aber feststellen, dass die Herausforderungen, denen die nationalen Wohlfahrtsstaaten in Europa ausgesetzt sind, sehr ähnlich ausfallen:

- demografischer Wandel (Altern und gleichzeitig „Schrumpfung der Bevölkerung“);
- hohe Arbeitslosigkeit (lang anhaltende Dauer- und Sockelarbeitslosigkeit);

- schwaches Wirtschaftswachstum (über eine längere Periode; strukturelles Problem);
- verschärfte Wettbewerbsbedingungen wegen Internationalisierung der Wirtschaft;
- begrenzte fiskalische Handlungsspielräume des Staates (durch Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung vor dem Hintergrund des Europäischen Stabilitätspaktes);
- sozialer Wandel und sozialstrukturelle Veränderungen (etwa: höhere Frauenerwerbstätigkeit, veränderte Beschäftigungsformen, diskontinuierliche Erwerbsbiographien, Individualisierung).

### *Europäische Integration und die Entwicklung des nationalen Wohlfahrtsstaates*

Zwischen den einzelnen Politikfeldern bestehen in der Reichweite, Intensität

Bisher sind diese Herausforderungen jedoch pfadabhängig, d.h. länderspezifisch bewältigt worden. Im Ergebnis bedeutet dies, dass ähnliche Probleme nicht nur unterschiedlich bearbeitet werden, sondern auch zu divergenten Ergebnissen führen. In dem Maße, wie die EU, die bislang die nationale Hoheit auf dem Gebiet der Sozialpolitik weitgehend unangetastet ließ, sich im Zuge der verstärkten wirtschaftlichen Integration auch mit sozialpolitischen Fragen befasst, stellt sich aber die Frage, ob die nationale Autonomie im sozialpolitischen Bereich erhalten bleibt und welche mögliche Rolle die europäische Ebene für die Transformation der nationalen Wohlfahrtsstaaten spielt.


und Geschwindigkeit des europäischen Integrationsprozesses erstaunliche Un-



gleichzeitigkeiten. Während es im Bereich der Wirtschafts- und der Geldpolitik zu weit reichenden Integrationsfolgen durch den Modus der negativen Integration, also infolge von Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung gekommen ist, ist die Sozialpolitik bislang ausdrücklich nicht Gegenstand einer dezidierten Europäisierung gewesen. Ursächlich dafür, dass die Sozialpolitik ausdrücklich ausgespart blieb, sind folgende Gründe:

- unterschiedliche ökonomische Entwicklungsniveaus der EU-Länder;
- unterschiedliche Systeme wohlfahrtsstaatlicher Sicherung/divergierende Wohlfahrtsstaatskulturen und Kräfteverhältnisse;
- Sozialpolitik bedarf nicht des Modus der negativen, sondern der positiven Integration, weil es gerade um den Schutz vor den Konsequenzen der negativen Integration geht. Und genau dafür ist es sehr schwer, einen Konsens herzustellen, wobei die europäischen Einstimmigkeits- und Mehrheitsregeln zugleich ein nicht zu unterschätzendes Hindernis darstellen (vgl. Art. 137 Abs. 3 EUV).


Sozialpolitik ist bislang eine Domäne der Nationalstaaten, die aufgrund der genannten Divergenzen zwischen den einzelnen Ländern und der europäischen Regierungsweise nicht relativiert werden konnte, so dass der Modus der „positiven Integration“ im sozialpolitischen Bereich in der Vergangenheit

 Bei der Sozialpolitik gibt es bisher kaum Integrationsfortschritte

kaum eine Chance besaß. Alle Versuche, über unterschiedlichste Instrumente der Koordinierung eine Harmonisierung der Systeme zu erreichen, blieben bisher erfolglos. Daran änderte sich auch nichts dadurch, dass es in einzelnen sozialpolitischen Politikfeldern Ansätze für positive Integrationsmaßnahmen auf europäischer Ebene

gibt. So hat es in der Gesundheitspolitik bereits insgesamt acht Aktionsprogramme gegeben, die gewissermaßen kampagnenartig gesundheitliche Gefahren (Aids, Krebs, Alkohol etc.) thematisieren.


Dass sich jedoch ehemals nationalstaatliche Politikbereiche zu europäischen Politikfeldern wandeln können, lässt sich nicht nur anhand der Wirtschafts-, Geld- und Haushaltspolitik belegen, sondern auch in der Beschäftigungspolitik lassen sich seit 1997 deutliche Integrationsfortschritte ausmachen. Ausgehend von dem Luxemburger Beschäftigungskapitel im Frühjahr 1997 erhielt die Koordinierung der Beschäftigungspolitik im Rahmen der Revision durch den Amsterdamer Vertrag im EG-Vertrag ein eigenes Kapitel. Demnach verpflichten sich die Mitgliedsstaaten und die Gemeinschaft, auf die Entwicklung einer

 Allein die Beschäftigungspolitik folgt bereits gemeinsamen Leitlinien

koordinierten Beschäftigungsstrategie hinzuarbeiten, die sich mit den verabschiedeten Grundzügen der Wirtschaftspolitik im Einklang befindet und auf ein möglichst hohes Beschäftigungsniveau zielt. Im Vordergrund stehen sollen die Förderung von Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie die Fähigkeit der Arbeitsmärkte, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren. Durch ein umfangreiches Verfahren ist, ausgehend von jährlich festgelegten Leitlinien, nationalen Berichten und EU-Empfehlungen, ein komplexer Kommunikationsprozess initiiert worden, der sich auf vergleichende Analysen und Gutachten konzentriert, um innovative Ansätze zu fördern und Erfahrungen zu bewerten, und zwar insbesondere durch den Rückgriff auf Pilotverfahren. Dagegen ist eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften untersagt.

Neben dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ist der Lissabon-Prozess maßgeblich für die Politik der sozialpolitischen Europäisierung. Der Europäische Rat verabschiedete auf seiner Sondertagung vom 23. bis 24. März 2000 in Lissabon eine neue Wettbewerbsstrategie, mit der sich die EU bis zum Jahre 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt (...) machen (will, also) einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größerem sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ Ergänzt wurde diese Zielsetzung durch eine Rehabilitierung des Vollbeschäftigungsziels und einer Wirtschaftsregulierung, die ihren Ausdruck in Vereinbarungen über einen „makroökonomischen Policy-Mix“ fand. So sollten die ökonomischen Wachstums-Voraussetzungen der gesamten Strategie geschaffen werden: „Diese Strategie soll die Union in die Lage versetzen, wieder die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung zu schaffen und den regionalen Zusammenhalt der Union zu stärken. (...) Sofern die nachstehend aufgeführten Maßnahmen in einem tragfähigen makroökonomischen Kontext durchgeführt werden, dürfte eine durchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsrate von etwa 3 Prozent/Jahr eine realistische Aussicht für das kommende Jahrzehnt darstellen.“

Das neue an dieser Strategie war, dass sie ausdrücklich die Sozialpolitik einschloss und sie damit als Wettbewerbsfaktor aufwertete. In dem Maße,

 Europäische Sozialpolitik soll zunehmend zu einem positiven Wettbewerbsfaktor werden

wie die intendierten Aktivitäten in die Politik zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eingebunden wurden, geht es auch um die Anpassung der Sozialschutzsysteme an die Anforderungen einer wissensbasierten Wirtschaft.





In diesem Sinne sollte die europäisch aktivierte Sozialpolitik den Transformationsprozess des ökonomischen Entwicklungsmodells aktiv unterstützen. Dafür bedarf es aber auch einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten durch den Austausch von


Erfahrungen mittels verbesserter Informationsnetze. Beim EU-Frühjahrgipfel 2001 wurde sowohl die Forderung nach einer Förderung von Sach- und Humankapital als auch die Gewährleistung einer guten Gesundheitsfürsorge als strategische Ziele benannt.

- jugendpolitische Zusammenarbeit,
- Zusammenarbeit in der Bildungspolitik,
- Umweltpolitik,
- Migrationspolitik,
- nationale Unternehmenspolitiken,
- Europe 2005 (Informationsgesellschaft),
- nationale Forschungspolitiken,

## Die Offene Methode der Koordinierung

Eine harte Koordinierungspolitik, wie sie in der Haushaltspolitik im Kontext des Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandt wird, ist derzeit nicht auf andere Politikfelder anzuwenden, weshalb die EU mit dem Lissabon-Prozess einen neuen Typus der weichen Koordinierungspolitik installierte, der unter dem Namen der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) tendenziell auf nahezu alle Politikfelder mit starker nationaler Kompetenz angewandt werden kann. Von traditionellen Harmonisierungsstrategien unterscheidet sich das OMK-Verfahren vor allem dahingehend, dass es die institutionelle Autonomie und Vielfalt der nationalen Systeme akzeptiert und statt einer Harmonisierung der Systeme und Institutionen eine Harmonisierung der Ziele und relativen Ergebnisse versucht. Es geht also darum, mit den Ressourcen und Kompetenzkonflikten zwischen EU und Mitgliedsstaaten umzugehen, und zugleich den Integrationsprozess unter veränderten Bedingungen voranzubringen.

Im Unterschied zu den gehärteten Koordinierungspolitiken im Kontext des Stabilitäts-Paktes, dem auch eige-

 Es geht um Harmonisierung der Ziele und Ergebnisse, nicht der Systeme und Institutionen

ne Sanktionsmaßnahmen zur Verfügung stehen, setzt die OMK-Strategie auf einen verfahrensbezogenen Kommunikationsprozess, also einen zwanglosen Zwang. Denn die europaweit vereinbarten Ziele können, vermittelt


über nationale und europäische Medien, schnell zu Prüfsteinen der nationalen Politik avancieren. Das Nichterreichen vereinbarter Vorgaben kann sich zu einem Legitimationsproblem für die jeweils regierende Partei entwickeln und somit von der Opposition zu ihren Gunsten benutzt werden. Dadurch können Länder, die die vereinbarten Ziele verfehlen, benannt und an den politischen Pranger gestellt werden („name-and-shame-strategy“), was nicht ohne politische Folgen bleibt.

## Idee und Konzeption

Die OMK ist ein relativ unbestimmtes Verfahren politikfeldbezogener Verständigung unter den Bedingungen divergierender nationaler Systeme, um ähnliche Herausforderungen besser zu bewältigen. Im Gegensatz zu anderen Formen der hierarchischen Steuerung oder harten Formen der Koordinierung gibt es seitens der EU keine verbindlichen Sanktionsmechanismen. Es werden bei diesem Prozess auch keine substantiellen Ressourcen von den nationalen auf die europäische Ebene übertragen. Angewandt wird die OMK mittlerweile auf viele wettbewerbspolitisch relevante Politikfelder, aber auch auf darüber hinausgehende Bereiche:

- Tragfähigkeit der Altersversorgungssysteme,
- Maßnahmen gegen „Armut und soziale Ausgrenzung,“
- „Arbeit lohnend machen“,
- Gesundheitswesen und Altenpflege,

Die OMK ist also ein eigenständiges Koordinierungsverfahren, das jenseits des Erlasses von Richtlinien und Verordnungen angesiedelt ist. Im Kern geht es unter verfahrensbezogenen Gesichtspunkten um eine Analyse quantitativer und qualitativer Indikatoren sowie darum, „bewährte Praxis“-Beispiele („Best Practices“) zu identifizieren und sie in Benchmarks zu transformieren. Auf dieser Grundlage werden strategische Leitlinien entwickelt, zu deren Umsetzung konkrete Zeitpläne sowie regelmäßige Überwachungs-, Bewertungs- und Prüfungsverfahren (Monitoring-Verfahren) vereinbart werden. Bei der Einrichtung eines entsprechenden Überwachungssystems soll die Evaluierung des Umsetzungsfortschritts mit Hilfe von Benchmarking und einer Peer-Group-Review geschehen.

 Orientierung an gemeinsamen Leitlinien und herausragender bzw. bewährter Praxis

Schließlich lassen sich vier verschiedene, voneinander abgrenzbare Verfahrensschritte benennen:

- Festlegung von Leitlinien mit einem Zeitplan, um die gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele zu beobachten;
- Identifikation quantitativer und qualitativer Indikatoren sowie Benchmarks als Mittel für den Vergleich bewährter Praktiken;
- Umsetzung europäischer Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Entwicklung konkreter



Ziele und Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;

- Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen sollen.

Um diese Prozesse umzusetzen, werden in definierten Abständen „Nationale Aktionspläne/ Nationale Strategieberichte“ angefertigt. Diese beschreiben die Lage und die politischen Prioritäten und bilden schließlich die Basis für die gemeinsamen Berichte der EU. Der Bericht ist das Ergebnis aus regelmäßiger Beobachtung, Bewertung und gemeinsamer Überarbeitung im Rahmen des Peer Reviews; federführend ist dabei der Ausschuss für Sozialschutz.

Die Methode der „offenen Koordination“ stellt also ein eigenständiges, nichtrechtliches Einwirkungsverfahren zur mittelbaren Gestaltung der nationalen Sozialschutzsysteme dar. Sie wird



**Offene Koordination setzt auf Transparenz, öffentlichen Vergleich und politische Kooperation**

unabhängig von der grundsätzlich bei der Europäischen Kommission angesiedelten Initiativbefugnis praktiziert, indem sie die einzelstaatlich verantwortlichen Akteure einem transnationalen Steuerungsprozess nach Art des *management by objectives* unterwirft. Durch verstärkte politische Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten im Rat – auf der Grundlage eines strukturierten Austauschs von Informationen und Erfahrungen – soll ein höheres Maß an Transparenz hinsichtlich notwendiger Reformschritte in den nationalen Sozialpolitiken erreicht und so die Konvergenzentwicklung der Einzelsysteme vorangetrieben werden. Durch das Mittel des öffentlichen Vergleichs, verbunden mit der Verpflichtung zur regelmäßigen Stellungnahme, entsteht mithin eine Orientierung an Vergleichswerten oder „Best Practice“, die einen sanften

Druck zur Veränderung ausüben sollen. Die Vorteile dieses Verfahrens liegen vor allem darin, dass formale Wege zur Zielerreichung nicht vorab festgelegt werden, sondern weiterhin der nationalen Kompetenz überlassen bleiben. Unterschiedliche nationale Wege bleiben prinzipiell möglich. Die OMK kann also als ein kommunikatives Verfahren zur Herstellung gemeinsamer Ziele bei Anerkennung von institutioneller Vielfalt verstanden werden.

Auch wenn die OMK als autonomieschonendes Verfahren identifiziert wird, geht von ihr sehr wohl ein schleichender Anpassungsdruck aus, der auf die Orientierungen der Akteure Einfluss nimmt. So kann sich in einzelnen Politikfeldern sogar ein eigenes, transnationales Verhandlungsgeflecht mit definierten Akteuren, Verfahrensregeln und politischen Zielen herausbilden. Auf europäischer Ebene sind der Rat und die Kommission die entscheidenden Schlüsselakteure. Ob der neu eingerichtete „dreigliedrige Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung“ die Europäisierung der Sozialpolitik durch eine Öffnung gegenüber den Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Gruppen voranbringen kann, ist eher fraglich. Von größerer Bedeutung für diesen Prozess ist der bereits erwähnte „Ausschuss für Sozialschutz“, der 2001 seine Arbeit aufgenommen hat und der direkt dem Rat untersteht. Er nimmt auf der inhaltlichen Seite eine Schlüsselstellung wahr, weil er die Informationen der OMK aufbereitet und maßgeblich ist für die Indikatoren und Benchmarking-Prozesse der EU. Zu seiner Unterstützung hat der Ausschuss eine Untergruppe „Indikatoren“ eingesetzt und mit der Entwicklung von Indikatoren und Statistiken beauftragt. Der Ausschuss setzt sich aus je zwei Mitgliedern der Mitgliedsstaaten und der Kommission zusammen und arbeitet eng mit anderen für die Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene zuständigen Ausschüssen zusammen, insbesondere mit dem Beschäftigungsaus-

schuss (EMCO) und dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC).

Kommen wir noch einmal auf die nationalen Strategieberichte zu sprechen und reflektieren am aktuellen Fall ihre Wirkung. Die nationalen Strategieberichte „Sozialschutz und Soziale Eingliederung 2008–2010“ gliedern sich in einen allgemeinen Überblick und drei Teile für die Bereiche Soziale Eingliederung, Alterssicherung sowie Gesundheit und Langzeitpflege. Auf der Basis der 2006 vereinbarten 12 Ziele versuchen die Berichte deutlich zu machen, welche Politiken die Mitgliedstaaten jeweils verfolgen, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen. Dabei muss der Zusammenhang zum nationalen Reformprogramm sowie zur Lisbon-Strategie deutlich werden. Die Berichte werden von der Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten ausgewertet. Die Auswertung der letzten Strategieberichte (2006–2008) im Gemeinsamen Sozialschutzbericht 2007 hat, insbesondere aufgrund seiner Informationen zum Umfang der Kinderarmut in Europa, auch in der deutschen Presse ein Echo gefunden. Das Thema Kinderarmut ist 2007 zu einem Schwerpunkt der analytischen Arbeiten im Sozialschutzausschuss und seiner Indikatorengruppe geworden.

### Bewertung

Der Erfolg der OMK hängt von spezifischen Akteurskonstellationen auf nationaler und europäischer Ebene ab. Darüber hinaus gibt es aber auch Probleme und Einflüsse, die sich auf das richtige Verfahren beziehen, etwa auf die Frage, wie die Indikatoren identifiziert sowie *best practise* und *benchmarking* am effizientesten umgesetzt werden. In diesem Sinne ist das Verfahren der offenen Koordination mit einer Fülle von grundlegenden methodischen Vergleichs-, Effizienz- und Demokratieproblemen konfrontiert. Einige der wichtigsten werden im Folgenden kurz erläutert:

## *Identifikation geeigneter Indikatoren: interne und externe Systemeinkbettung*

Wenn Ziele, Verfahren und Umsetzungserfolge durch Indikatoren gemessen werden sollen, kommt ihnen eine zentrale Funktion zu. Dabei besteht aber auch die Gefahr, dass sie auf einer unzulänglichen Informationsgrundlage formuliert und damit inadäquate Politikstrategien vorprogrammiert werden. Bisher scheint die vorhandene Informationsgrundlage jedenfalls höchst mangelhaft. Deshalb weisen die Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung 2001 nicht zu Unrecht auf erhebliche methodische und analytische Probleme bei der Indikatorenbildung hin. „Die bisherigen Erfahrungen zeigen (...), dass

- Indikatoren entweder nicht vorhanden sind oder, wo vorhanden, wegen international unterschiedlicher Definitionen Unterschiedliches messen;
- eine Vereinheitlichung der Statistik nur dann zu korrekten Ergebnissen führt, wenn sie erheblich verfeinert und von Fall zu Fall um zahlreiche Parameter ergänzt wird, wofür erhebliche politische, methodische und finanzielle Anstrengungen unternommen werden müssen;
- wobei dennoch eine uneingeschränkte Vergleichbarkeit – auch wegen der historisch gewachsenen unterschiedlichen Systeme – auf kurze Sicht nicht herstellbar sein wird;
- quantitative Vergleiche gerade dann suggestive Wirkung erzeugen und in die Irre führen können, wenn sie durch Aggregation komplizierte Sachverhalte scheinbar einfach ausdrücken sollen, in Wirklichkeit aber häufig ein hohes Maß an Wertung und Interpretation verbergen.“

Wenn sich die OMK bei ihrem Benchmarking auf bestimmte Ziele und Indikatoren unter den Bedingungen divergierender sozialpolitischer Systeme und Kulturen fixiert, müssen auch die Interdependenzen zwischen den Politikfeldern und Steuerungsinstrumen-

ten, die in jedem Land anders sind, beachtet werden. Wie auch immer man die Relevanz der systemexternen sozial-ökonomischen, politisch-institutionellen und kulturellen Faktoren einschätzen mag: Die bisherigen Befunde stärken die „Auffassung, dass Unterschiede der politischen Leistungsprofile der OECD-Staaten ohne systematische Berücksichtigung von politisch-kulturellen und sozialökonomischen Fundamenten des Handelns in Staat und Gesellschaft nicht angemessen verstanden und erklärt werden können. Damit zeigen sie eine strukturelle Grenze des Benchmarking-Verfahrens auf: Bei der Identifizierung der „Best Practice“- Beispiele spielt die Einbettung der Einzelkomponenten eine prominente Rolle; denn ob einzel-



## Nationale Sozialpolitik lässt sich nicht unabhängig vom kulturellen und ökonomischen Kontext bewerten

ne Systemkomponenten eine positive Wirkung entfalten, hängt maßgeblich von ihrem spezifischen institutionellen Kontext ab. Das heißt auch, ohne Kenntnisse über die eingeschlagenen Entwicklungspfade lassen sich weder die Wirkungen der transferierten Komponenten im Einzelnen herausfinden, noch können Rückschlüsse bezüglich ihrer Wirkungen auf das Systemganze gezogen werden. Analysen belegen zudem, dass im wesentlichen nur Mitgliedsstaaten mit ähnlichen strukturellen Voraussetzungen (etwa skandinavische Staaten bzw. angelsächsische Staaten untereinander) gemeinsame Lernprozesse positiv bewältigen.

## *Demokratiedefizit: Zentralisierungsgefahr wegen unzureichender Berücksichtigung der Parlamente, der föderalen und zivilgesellschaftlichen Akteure*

Während sich die für den OMK-Prozess Verantwortlichen viele Gedanken darüber gemacht haben, wie die Entscheidungsblockaden zwischen Ge-

meinschaft und Mitgliedsstaaten relativiert werden können, stellt die Einbeziehung der Regierungseinheiten unterhalb der Zentralstaatsebene offenbar eine konzeptionelle Leer- und damit Schwachstelle dar. Dies könnte in der Angst vor zu hoher Komplexität begründet liegen. Es könnte aber darauf zurück zu führen sein, dass die föderale Problematik in den meisten europäischen Ländern keine vergleichbare Dimension besitzt wie in Deutschland. Jedenfalls betrachten die deutschen Länder die stille Verschiebung in der Kompetenzordnung der EU zu Lasten der Akteure in den Mitgliedsstaaten mit besonderer Skepsis und suchen deshalb entschiedener nach Vetostrategien, um dem zu begegnen. So hat der Marburger Politikwissenschaftler Hans-Jürgen Urban jüngst zurecht darauf hingewiesen, das im Bund-Länder-Verhältnis hinsichtlich der europäischen Integration eine neue Hürde entstehen könnte, die dazu führen würde, dass sich die Problemlösungsfähigkeit nicht erhöht.

Vielfach wird vermutet, dass das Europäische Parlament Verlierer der OMK-Politik sein dürfte, weil seine Einflussmöglichkeiten in diesem Prozess relativ gering ausfallen. So sind in den Ausschüssen für Sozialschutz und Beschäftigung nur je zwei Mitglieder der Kommission und der Mitgliedsstaaten vertreten. Somit kann das Parlament keinen direkten Einfluss auf das Verfahren nehmen. Daran ändern auch die ansonsten vorhandenen Anhörungsrechte und Beteiligungspflichten nichts. Weil sich ähnliches auch hinsichtlich der Rolle der nationalen Parlamente feststellen lässt, kann durchaus von einer parlamentarischen Lücke der OMK gesprochen werden. Die Sozialpartner finden zwar konzeptionell im OMK-Prozess mehr Berücksichtigung, aber in der Praxis haben auch sie keinen wirklichen Einfluss auf die relevanten Entscheidungen. Derzeit sind sie allenfalls auf der nationalen Ebene bei der Abfassung der Länderberichte beteiligt.

## *Ausgrenzung von Alternativen – Verhinderung von kollektiven Mindeststandards*

Die Fixierung verbindlicher Mindeststandards auf europäischer Ebene scheiterte bisher an einer Reihe politischer und struktureller Hindernisse. Auf diese Probleme sucht die OMK eine verfahrensorientierte Antwort zu

## *Einflüsse auf die Transformation des nationalen Wohlfahrtsstaates*

Der Prozess der Europäisierung wird mit der OMK zu einer Harmonisierung inhaltlicher Ziele getrieben, nicht aber zur Konvergenz der Institutionen. Dabei sind die wettbewerbspolitischen Vorgaben des Stabilitätspaktes und des Lissabon-Prozesses maßgeblich. Im Folgenden sollen einige Thesen, hinsichtlich der jetzt bereits absehbaren Konsequenzen für die nationalstaatliche Wohlfahrtsstaatsentwicklung formuliert werden.

Der Wandel des deutschen Wohlfahrtsstaates verläuft bislang relativ unabhängig von den Vorgaben der europäischen Ebene: Bei nahezu allen sozialpolitischen Politikfeldern lassen sich bereits vor und neben den europäischen Aktivitäten entsprechende Umbaumaßnahmen feststellen. In der Gesundheitspolitik begann mit dem Gesundheitsstrukturgesetz von 1992 eine stärker wettbewerbsorientierte Ausrichtung des deutschen Gesund-

### **Stärkung der Tendenz zur Privatisierung**

heitswesens. In der Rentenpolitik wurde bereits mit der Rentenreform 1989 die Stabilität des Beitragssatzes zum Dreh- und Angelpunkt weiterer Reformen erklärt. Das Konzept einer stärkeren Privatisierung der Rente, im Sinne einer Verschiebung hin zur betrieblichen und privaten Alterssicherung, ist ebenfalls schon älter als das OMK-Verfahren in der Alterssicherungspolitik. Gleichwohl verstärken die Vorgaben

geben. Zugleich steht sie aber selbst in der Gefahr, dass sie dort, wo eine Möglichkeit zu verbindlicheren Mindestnormen gegeben wäre, diese verhindert. Ob sich die OMK als ein gleichwertiger Lösungsansatz im Sinne eines funktionalen Äquivalentes einer Mindeststandardlösung wird erweisen können, ist offen.

der OMK-Prozesse die genannten Präferenzen und erschweren es alternativen Positionen sich durchzusetzen. Insofern kann der OMK-Prozess als Beschleuniger und Referenzpunkt für eine bestimmte Richtung der Transformation nationaler Sicherungssysteme begriffen werden.

Kooperationsbereitschaft und Handlungsfähigkeit der Staaten und interessenpolitischen Akteure: Ob und wie sich die OMK-Strategie auswirkt, hängt in entscheidendem Maße von den na-

### **Eine Verweigerung der Kooperation bleibt möglich**

tionalen Kräfteverhältnissen und den nationalen Strukturen der jeweiligen Politikfelder ab. Insofern ist die autonomieschonende und gemeinschaftsverträgliche Wirkungsweise zugleich auch die Achillesferse hinsichtlich seiner Wirkung auf eine Europäisierung der Sozialpolitik. Denn indem die OMK analog zum Subsidiaritätsprinzip die nationalstaatliche Autonomie prinzipiell akzeptiert und über keine verpflichtungsfähigen Einflussinstrumente verfügt, setzt ihr Erfolg die freiwillige Bereitschaft der Mitgliedsstaaten zur Beteiligung am Koordinierungsverfahren voraus. Für den Fall der Ver- oder Behinderung der offenen Koordinierung infolge einer Kooperationsverweigerung der Mitgliedsstaaten oder wirkungsmächtiger Interventionen organisierter Interessensgruppen dürfte sich der Einfluss der OMK auf die nationale

## KURZBIOGRAPHIE

**Wolfgang Schroeder**, Prof. Dr. rer. soc. (\*1960), Promotionsthema „Katholizismus und Einheitsgewerkschaft“, 1991 bis 2000 Grundsatzreferent beim Vorstand der IG Metall, 2000 bis 2003 ebenda Ressortleiter für europäische Tarifkoordination, 2003 bis 2006 ebenda Leiter der Abteilung Sozialpolitik; Habilitationsschrift (2000) über die Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland; seit 2006 Professor an der Universität Kassel, Fachgebiet: Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel; aktuelle Buchpublikationen: Kleine Gewerkschaften und Berufsverbände im Wandel (mit V. Kalass u. S. Greef), Düsseldorf 2008; Zur Reform der sozialen Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Kasseler Konzept, Düsseldorf, 2008; Strategische Akteure in drei Welten. Die deutschen Gewerkschaften im Spiegel der neueren Forschung (mit D. Keudel), Düsseldorf 2008; Dialektik von Arbeit und Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft (noch nicht erschienen); Eine neue politische Ökonomie in Europa. Zweistufige Tarifsysteme in Schweden, Italien und Deutschland (mit R. Weinert; noch nicht erschienen).

Politik also in Grenzen halten. Aber auch für den Erfolgsfall könnte ihre Anwendung mit problematischen Folgewirkungen verbunden sein, die vor allem auf die immanenten Ambivalenzen und die Defizite des Verfahrens und seines Kontextes zurückzuführen sind. Für Deutschland ist auffallend, dass selbst bei den Hartz-Gesetzen und der Agenda 2010, die in hohem Maße mit den europäischen Vorgaben und Leitbildern übereinstimmen, keine explizite Bezugnahme auf den europäischen Kontext artikuliert wurde.

Angesichts des Kontextes in dem die OMK situiert ist, also des Stabilitätspaktes und der Lissabon-Strategie, führt diese Strategie weniger zu einer





Stärkung des Sozialschutzes oder der solidarischen Daseinsvorsorge, sondern eher zu einer wettbewerbsorientierten Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Diese Logik lässt sich am besten am Beispiel der Rentenpolitik studieren, perspektivisch ist sie auch angelegt in der Gesundheitspolitik. In der Rentenpolitik geht es um eine Entlastung der öffentlichen Haushalte und der Lohnnebenkosten durch die Entwicklung eines neuen Rentenmixes, der den Anteil der betrieblichen und privaten Anteile deutlich erhöhen soll. In der Gesundheitspolitik geht es vor allem um mehr Wettbewerb, Privatisierung von Leis-



### Wettbewerbsorientierte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

tungen, weniger Staatsengagement. Auch hier wird der Faktor der Konsolidierungspolitik primär gefördert; während dessen alternative Optionen eher sanktioniert werden. Somit wird durch die Europäisierung von ehemals nationalen Politikfeldern der Druck auf diese Bereiche erhöht und die Transformation des nationalen Wohlfahrtsstaates durch externe Rahmenfaktoren in eine bestimmte Richtung gelenkt.



### Lernend durch Transfers aus vergleichbaren Ländern

Neben der Europäisierung von oben ist auch die Option einer Europäisierung „von unten“ zu berücksichtigen, womit positive Lösungsansätze in anderen Ländern gemeint sind, die im Rahmen eines Benchmarking daraufhin überprüft werden sollten, ob sie angesichts ähnlicher institutioneller Konfigurationen übertragbar sind. Dies setzt einerseits eine intensive Analyse der Indikatoren und ihrer externen und internen Systemumwelt voraus; andererseits ist aber politische Initiative notwendig, um auf diesem Feld Erfolge zu erzielen. Eine Ähnlichkeit der Rahmenbedingungen erleichtert den Transfer ausländischer Modelle. Dabei kann anders als bei der OMK von vorneherein bezug genommen werden auf ein einzelnes Land, das eine ähnliche Politikkonstellation besitzt, um auf dieser Basis, Lernprozesse und Transfers stattfinden zu lassen.

### Fazit

Mit der OMK ist ein weicher Mechanismus etabliert, der die öffentliche

Kommunikation über die Reform des Wohlfahrtsstaates auf eine neue Basis stellt. Auch wenn der Prozess keine Sanktionen kennt, gehen von ihm Impulse aus, die dazu beitragen können, dass es zu einer Annäherung von Lösungswegen in Europa kommt. In vielen Fällen haben sich diese Lösungen allerdings bereits vor Installation dieses Prozesses abgezeichnet; durch die OMK werden solche Entwicklungen stabilisiert. Dabei kommt es zwar nicht zu einer Aufhebung der nationalen Pfade, sie werden jedoch offener für externe Impulse und es kommt zu einer Abschwächung extremer Divergenzen. Am Beispiel der Rente könnte man sogar von einem Aufbrechen des Pfades sprechen, der durch die OMK weiter stabilisiert wird. Aufgrund immanenter Probleme beim Benchmarking kann es allerdings auch zu Fehlorientierungen kommen, die dazu beitragen, dass sozialstaatliche Lösungsstrategien eher be- als entlastet werden. Dies könnte vor allem dann der Fall sein, wenn kurzfristige Konsolidierungserfolge zum primären Referenzpunkt der OMK würden und längerfristige Perspektiven, die auch auf andere Steuerungsmethoden setzen, ausgegrenzt würden.

## LITERATUR

- Falkner, Gerda (2000): EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfälle und Entscheidungslücke, in: Politische Vierteljahresschrift, 41: 2, S. 279–301.
- Heidenreich, Martin/ Bischoff, Gabriele (2006): Die offene Methode der Koordinierung. Ein europäisches Instrument zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungsordnungen? in: Heidenreich, Martin (Hrsg.): Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. Zur transnationalen Klassen- und Sozialstrukturanalyse, Frankfurt/New York, S. 277–312.
- Höchstetter, Klaus (2008): Die offene Methode der Koordinierung in der EU. Bestandsaufnahme, Probleme und Perspektiven, Baden-Baden.
- Langhoff, Uwe (2006): Die offene Methode der Koordinierung (OMK) – Chance oder Risiko für Integration und Demokratie in der Europäischen Union. Beiträge zur europäischen Integration aus der FHVR, Bd. 3, Berlin.
- Schmähl, Winfried (2003): Erste Erfahrungen mit der „Offenen Methode der Koordinierung“: Offene Fragen zur „fiskalischen Nachhaltigkeit“ und „Angemessenheit“ von Renten in einer erweiterten Europäischen Union, Arbeitspapier des Zentrums für Sozialpolitik 11/2003.
- Schulte, Bernd (2002): Die „Methode der offenen Koordinierung“. Eine politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes, in: Zeitschrift für Sozialreform, 2002, H. 1. S. 1–28.
- Spitzenorganisation der Deutschen Sozialversicherung (2002): Zur offenen Methode der Koordinierung im Bereich der Sozialversicherung. Positionspapier Brüssel.





Erny Gillen

Anke Thiel



Robert Urbé



# Soziale Dienstleistungen

## Ein Fall für die europäische Wettbewerbsordnung?

Soziale Dienstleistungen zählen wie die Gesundheitsdienstleistungen nach europäischem Recht zu den sog. „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Diese sind zu großen Teilen von der „Dienstleistungsrichtlinie“ ausgenommen, sie unterliegen aber den anderen europäischen Wettbewerbsregeln. Problematisch ist aus Sicht der sozialen Anbieter, dass ohne eine sektorielle Richtlinie keine Rechtssicherheit vorliegt, und dass sie sich einer Konkurrenz mit niedrigeren Qualitätsstandards und niedrigeren Löhnen ausgesetzt sehen. Auch bringen die Regeln bezüglich der staatlichen Subventionierungen zusätzliche Schwierigkeiten mit sich. Doch die Akteure der Zivilgesellschaft, unter denen auch die Anbieter sozialer Dienstleistungen zu finden sind, beurteilen das unterschiedlich, und nicht alle ziehen am selben Strang; die Interessenlage scheint nicht immer eindeutig zu sein. Als Königsweg könnte es sich erweisen, die Partizipation der Klienten in den Mittelpunkt zu stellen; auch auf Seiten der sozialen Anbieter kann das einen deutlichen Mehrwert bewirken..

Mit welchen Maßstäben soll soziale Arbeit erfasst werden und nach welchen Kriterien soll sie bezahlt werden? Ist der Markt – auch wenn seine sektorielle Besonderheit anerkannt wird – das richtige Instrument zur Koordination von Angebot und Nachfrage im Bereich der soziale Dienstleistungen?

Tatsache jedenfalls ist, dass unsere Gesellschaften einen Markt der sozialen Dienste aufgebaut haben. Kein Wunder also, dass der Markt-Regulator „Europäische Kommission“ sich mit diesem Phänomen unter ökonomischen Gesichtspunkten auseinandersetzt.

Aus sozialetischer Perspektive ist darauf zu achten, nach welchen Grundsätzen dieser spezielle Markt geordnet werden soll. Die Prinzipien einer freien Marktwirtschaft allein scheinen die sozialen Dienstleistungen jedenfalls kaum adäquat zu erfassen. Das Subsidiaritätsprinzip immer wieder als Bollwerk gegen einen völlig freien Markt und als Argument für öffentlich finanzierte soziale Dienste in privater Trägerschaft anzuführen, geht bei genauerem Hinsehen bisher ebenfalls ins

Leere. Die privaten Träger müssen zunächst einmal durch ihre Nähe zu den Klienten und deren Mitbestimmung bei den sie betreffenden Diensten überzeugen. Hier machen es vor allem kleine und neue (zum Teil Selbsthelfer-)Initiativen vor. Die großen Unternehmen der sozialen Arbeit tun sich dagegen schwerer. Sie werden sich entscheiden müssen, ob sie ihre soziale Arbeit aus eigenem Antrieb und in Kooperation mit ihren Klienten leisten oder ob sie de facto als verlängerte Institutionen der staatlichen Fürsorge fungieren wollen.

Partizipation und Mitbestimmung bieten sich als Kriterien für den Sondermarkt Soziale Dienste an, da sie dem Klienten die Mittel zusichern, über die er an diesem Markt tatsächlich ver-



### Der Markt sozialer Dienstleistungen bedarf spezieller Regeln

fügen kann. Darüber hinaus entsprechen sie dem Selbstverständnis sozialer Arbeit, die für die Förderung der Autonomie ihrer Klienten eintritt (Gil-

len 2006). Der volkswirtschaftliche Aufwand sozialer Arbeit kann nicht einfach nur monetär beurteilt werden. Staaten und die Union sind eben mehr als Großkonzerne oder Betriebe. Sie gewährleisten das Zusammenleben und den Zusammenhalt in einer Gesellschaft zum Wohle aller. Die Dienste der Daseinsvorsorge bedürfen einer spezifischen Marktlogik. Die Grenzen dieses Marktes sind z. Z. fließend und müssen geklärt werden, damit ihre Unschärfe nicht ungewollt einer rein marktwirtschaftlichen Herangehensweise Vorschub leistet.

Im Folgenden werden zunächst die rechtliche und die faktische Situation der „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (zu denen die sozialen und Gesundheitsdienstleistungen gehören) dargestellt. Im zweiten Teil werden die aktuellen Problemlagen aus Sicht der Anbieter von sozialen Dienstleistungen erörtert, bevor im dritten Teil die Positionen der Zivilgesellschaft zu Wort kommen.



## I. Europäische Initiativen zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Fragen des EG-Rechts werden zunehmend relevant für die hier zu beschreibenden Dienstleistungen. Der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ ist dabei weiter gefasst als der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, da er auch nicht-wirtschaftliche Dienste umfasst.

Es werden immer mehr Aufgaben, die – zumindest seit dem vergangenen Jahrhundert – vor allem als staatliche Obliegenheiten im Bereich der Daseinsvorsorge galten, nun an Dritte übergeben, die diese dann selbständig oder in Kooperation mit dem Staat wahrnehmen. Dabei tritt der Staat stets in die Finanzierungspflicht, da er gehalten ist, die Daseinsfürsorge sicherzustellen. Dieser Wechsel vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat (Schulte 2006, 719) führt auch zu einem Anstieg des Anteils jener Dienstleistungen, die in die EG-Kompetenzbereiche Binnenmarkt und Wettbewerb fallen. Doch welche gesetzlichen und politischen Grundlagen stehen im Hintergrund dieser Entwicklung und der aktuellen Diskussion?

### *Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – Gemeinsame Verantwortung von EG und Mitgliedsstaaten*

Die Dienstleistungsfreiheit ist eine der vier Grundfreiheiten, die schon 1957 im EWG-Vertrag festgelegt wurden. Art. 49 EG zielt auf die Beseitigung aller Einschränkungen, die den freien Verkehr von Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft behindern. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip überträgt Art. 16 EG (erst 1997 durch den Amsterdamer Vertrag eingefügt) den Mitgliedsstaaten gemeinsam entsprechende Verantwortungsbereiche für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Den Mitgliedsstaaten wird zugestanden, dass sie diese Dienstleistungen definieren, organisieren, finanzieren und

überwachen. Damit wird der Vertrag der Vielfalt an Traditionen, Strukturen und Gegebenheiten gerecht, von denen die Organisation und Finanzierung von Dienstleistungen in den verschiedenen Ländern geprägt ist. Der EG wiederum als supranationaler Instanz obliegt die Aufgabe, bestimmte Regeln und Anwendungsmodalitäten für die Umsetzung der von den Mitgliedsstaaten definierten Ziele und Grundsätze aufzustellen und damit einen Gemeinschaftsrahmen zu begründen, der dem Anspruch eines fairen Wettbewerbs gerecht wird und die Werte der Europäischen Gemeinschaft widerspiegelt. Als Beispiele lassen sich der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die Gemeinschaftsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen nennen.

Gleichzeitig betont Art. 16 EG den Stellenwert, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, ebenso wie ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts. Diesem Anspruch geben die Mitgliedsstaaten ab 2000 neue Impulse, indem sie Dienste von allgemeinem Interesse in die Lissabon-Strategie integrieren und ihnen damit zusätzlich Gewicht verleihen.

### *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – unklarer Rechtsrahmen*

Wiederholt hat die Europäische Kommission in der Vergangenheit auf die Bedeutung der Leistungen zur Daseinsvorsorge hingewiesen (Europ. Komm. 1996 und 2001) und sie als ein „Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells“ bezeichnet. Parallel dazu hat sie bereits seit Mitte der 1980er Jahre sukzessive einzelne Marktsegmente geöffnet (z. B. Telekommunikation, Postdienste, Verkehr und Energie). Diese Marktöffnungen betrafen allerdings ausschließlich Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen In-

teresse. Im Zuge der Lissabon-Strategie intensivierte sie im Jahre 2003 mit dem *Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* (Europ. Komm. 2003) die gesamteuropäische Debatte. Eine zentrale Frage der begleitenden Konsultation war, ob es eines gemeinsamen Rechtsrahmens zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bedürfe. Weitere Fragen bezogen sich auf die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von EG und Mitgliedsstaaten sowie auf die Rolle der EG bei nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen.<sup>1</sup>

Erste Schlussfolgerungen dazu zog die Kommission im Jahre 2004 im *Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* (Europ. Komm. 2004) und stellte gleichzeitig eine Reihe von Leitprinzipien auf (gleicher Zugang für alle, erschwingliche Kosten, Versorgungssicherheit, Zuverlässigkeit, Kontinuität, hohe Qualität, Angebotsvielfalt, Transparenz, Zugang zu Informationen), an denen sie sich in ihren jeweiligen sektoralen Politikbereichen orientieren will. Sie betonte aber weiter, dass zusätzliche Befugnisse nicht nötig seien. Auch schlussfolgerte sie aufgrund der kontroversen Antworten aus der Konsultation in Bezug auf die Schaffung eines Rechtsrahmens, dass es zu diesem Zeitpunkt nicht sinnvoll sei, einen Gemeinschaftsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorzuschlagen und sie deshalb weiterhin auf einen sektoralen Ansatz setze.

Parallel zu dieser Debatte legte die EU-Kommission im Februar 2004 einen ersten Entwurf einer *Dienstleistungsrichtlinie* vor, die den Binnenmarkt im Dienstleistungsbereich verwirklichen soll und sich ausschließlich auf Dienstleistungen wirtschaftlichen Interesses bezieht. Ziel der Richtlinie

<sup>1</sup> Dabei ist die Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen noch unscharf, die Kommission selbst macht dazu widersprüchliche Aussagen (siehe dazu Kugelmann (o.J.), S. 14).



ist es, die rechtlichen und administrativen Hindernisse für den Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten zu beseitigen. Kontroverse Diskussionen mündeten schließlich in einen zweiten geänderten Entwurf, der in modifizierter Form Ende 2006 von Europäischem Parlament und Rat verabschiedet wurde. Ausgenommen von dieser Richtlinie sind nicht-wirtschaftliche Dienste und soziale Dienstleistungen im Bereich von Kinderbetreuung, Unterstützung bedürftiger Familien und Personen sowie Sozialwohnungen. Aus der Dienstleistungsrichtlinie gänzlich ausgeschlossen bleiben Gesundheitsdienstleistungen. Aus sozialpolitischer Sicht ist damit den Bedenken gegen Elemente der Rahmenrichtlinie in großem Umfang Rechnung getragen worden (Schulte 2007, S. 22).

Als Ergebnis des Konsultationsprozesses und im Bemühen, den Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse Rechnung zu tragen, legte die Kommission (getrennt) für beide Dienstleistungen Initiativen vor.

#### *Soziale Dienstleistungen*

Im April 2006 gibt die Kommission in der *Mitteilung zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse* (Europ. Komm. 2006a) erstmals einen groben Rahmen dazu vor, was sie unter sozialen Dienstleistungen versteht: zum einen Systeme der sozialen Sicherung und zum anderen personenbezogene Dienstleistungen. Sie erläutert die bestehenden rechtlichen Grundlagen, weist allerdings darauf hin, dass Unklarheiten über den Rechtsrahmen, die vor allem die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Diensten betreffen, auch durch die Rechtsprechung des EuGH nicht beseitigt wurden. Um für mehr Klarheit zu sorgen, verpflichtet sie sich, Behörden und Dienstleistern Leitfäden an die Hand zu geben. Zudem rühre der überwiegende Teil der Probleme, die aktuell bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts auftraten, nicht von den Vorschriften an sich her. Viel-

mehr sei es oftmals eine Frage von Unkenntnis und Missverständnissen bei Behörden und Dienstleistern. Insofern gebe es eindeutig Bedarf, die geltenden Vorschriften besser zu erklären, anstatt sie unbedingt zu ändern. Um diesem Bedarf gerecht zu werden, bringt die Kommission begleitend zur Mitteilung *„Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“* (Europ. Komm. 2007c) zwei weitere Dokumente („Häufig gestellte Fragen“ (FAQs)) heraus, die die Bereiche Beihilfe und Vergabe im Bereich von Dienstleistungen allgemeinen Interesses behandeln (Europ. Kommission 2007a und b). Zusätzlich wird ein „interaktiver Informationsservice“ (IIS) eingerichtet, bei dem Fragen zu diesem Themenkomplex gestellt werden können, die dann von der Kommission beantwortet werden. Darüber hinaus kündigt die Kommission Zwei-Jahres-Berichte an, die die Funktionsweise des Sektors, seine sozioökonomische Bedeutung und die Konsequenzen der Anwendung des Gemeinschaftsrechts beschreiben sollen.<sup>2</sup> Sie schlägt weiterhin eine Strategie zur Verbesserung der Qualität von Sozialdienstleistungen sowie einen freiwilligen EU-Qualitätsrahmen mit methodischen Leitlinien vor, der die Festlegung, Überwachung und Bewertung von Qualitätsstandards unterstützen soll. Über das Programm PROGRESS sollen darüber hinaus von der Basis ausgehende europaweite Initiativen zur Entwicklung von Qualitätsstandards und zum Erfahrungsaustausch gefördert werden. Außerdem geht die Mitteilung auch auf das Protokoll zum Vertrag von Lissabon über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein. Damit wäre zum ersten Mal ein primäres Gemeinschaftsrecht für Dienstleistungen, nicht nur für diejenigen von allgemeinem wirtschaftlichen, sondern generell allgemeinen Interesses geschaffen. Allerdings steht die Ratifizierung des Lissabonner Vertrages und damit des Protokolls durch alle EU-Mitgliedsstaaten zum jetzigen Zeitpunkt noch aus.

#### *Gesundheitsdienstleistungen*

Fast parallel zur Initiative zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, brachte die Kommission im September 2006 eine erste spezifische Initiative zu Gesundheitsdienstleistungen (Europ. Kommission 2006 b) heraus. Neben Fragen zum Funktionieren von grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen, deren Auswirkungen auf die Gesundheitssysteme, Zuständigkeitsfragen und anderem stehen in dieser Konsultation vor allem Überlegungen im Mittelpunkt, welche (legislative oder nicht-legislative) Instrumente vonnöten seien, um diese ungeklärten Probleme im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen anzugehen. Hier schließt der am 2. Juli 2008 als Teil des Sozialpakets der Europäischen Kommission vorgelegte *Richtlinienvorschlag zu Patientenrechten bei grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen* (Europ. Komm. 2008 b) an, der sich augenblicklich im Entscheidungsprozess der EU-Institutionen befindet. Diese Richtlinie würde die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen im EU-Ausland und die Erstattung der anfallenden Kosten durch einheimische Sozialversicherungsträger stark erleichtern. Soziale Interessensgruppen und einzelne EU-Abgeordnete weisen aber vor allem darauf hin, dass eine solche Richtlinie die Ungleichheit im Gesundheitswesen verstärken könnte.

#### *II. Aktuelle Problemlagen*

Für jene sozialen Dienstleistungen, die von der Dienstleistungsrichtlinie ausgeschlossen sind, sowie die Gesundheitsdienstleistungen besteht eine gewisse Unsicherheit: Jederzeit kann eine bestimmte Praxis vor dem EuGH angefochten werden, der dann zur Beurteilung lediglich die vier Grundfrei-

<sup>2</sup> Der erste Zwei-Jahresbericht erschien im Rahmen des Sozialpakets am 2. Juli 2008 (SEC(2008) 2179/2).

heiten des EG-Vertrages heranziehen kann. Diese Urteile sind in der Vergangenheit alle im Sinne eines liberalen Marktmodells entschieden worden. Für eine sektorielle Richtlinie,<sup>3</sup> die hier für mehr Rechtssicherheit sorgen könnte, sieht die EU-Kommission augenblicklich allerdings keinen Handlungsbedarf. Die Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer hat sich bisher dagegen ausgesprochen. Die Nichtregierungsorganisationen haben sich hierzu noch nicht eindeutig positioniert, offenbar auch deswegen, weil eine sektorielle Richtlinie auch Regelungen enthalten könnte, die eher restriktiv gegenüber den jetzigen Marktfreiheiten wären!


Für solche sozialen Dienstleistungen, die nicht vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgeschlossen sind, ergeben sich hingegen andere Probleme, nämlich in Bezug auf Qualitätssicherung, Lohndumping, öffentliche Auftragsvergabe und staatliche Subventionierung.

Die nicht-öffentlichen und nicht-kommerziellen Anbieter (soziale Anbieter aus dem so genannten dritten Sektor) von sozialen und Gesundheitsdienstleistungen weisen darauf hin, dass der erleichterte Marktzugang für kommerzielle Anbieter die Gefahr ei-

 Ein freier Marktzugang gefährdet die Qualitätsstandards der nicht kommerziellen Anbieter

nes Qualitätsdumpings in sich berge. Die kommerziellen Anbieter könnten die von den sozialen Anbietern aufgestellten Qualitätsstandards unterlaufen, um ihre Dienstleistungen günstiger anzubieten. Sie könnten dadurch gegebenenfalls ihre Marktanteile vergrößern und so die sozialen Anbieter vom Markt verdrängen. Allgemein gültige Qualitätsstandards könnten dem entgegen wirken. Die Frage ist aber, in wieweit sie von den Wettbewerbschützern (letztlich dem EuGH) als nicht zwingend notwendig gekippt werden.

Auch auf die Löhne könnte sich ein erleichtertes Marktzugang für kommerzielle Anbieter negativ auswirken, nämlich dann, wenn Löhne als Wettbewerbsfaktor genutzt und entsprechend abgesenkt werden. Hier erheben deshalb die nicht-kommerziellen Anbieter die Forderung, dass allgemein verbindliche Tarifverträge anzuwen-

 Es besteht die Gefahr eines Wettbewerbs um die niedrigsten Löhne

den seien. Die Entsenderichtlinie<sup>4</sup> enthält dazu keine Regelung. Dies haben letztlich einige Gerichtsfälle wie Viking, Laval und Rüffert (Blanke 2008) gezeigt, sowie auch der Urteilsspruch des EuGH vom 19. Juni 2008: Luxemburg wird hierin wegen übermäßiger Umsetzung der Entsenderichtlinie verurteilt, es dürfen nur gesetzliche oder durch allgemein verbindliche Tarifverträge festgelegte Mindestlöhne vorgeschrieben werden, keinesfalls aber höhere Entgelte ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)).

Problematisch ist in diesem Zusammenhang außerdem die Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe, die inzwischen immer häufiger angewendet wird – unabhängig davon, ob die Vergabe durch EU-Recht vorgeschrieben ist oder nicht. Hier gibt es eine Kombination von zwei Regelprozessen; die sozialen Anbieter fürchten, zwischen ihnen zermahlen zu werden: Einerseits haben die kommerziellen Anbieter gegebenenfalls aufgrund geringerer Qualitätsstandards oder niedrigerer Löhne eine günstigere Ausgangsposition für die Angebotsabgabe und damit bessere Chancen auf Erfolg bei der Vergabe. Andererseits werden die Möglichkeiten, weitere, z. B. soziale Anforderungen in die Ausschreibungen zu inte-

<sup>3</sup>Notwendig ist eine gemeinsame Richtlinie für die sozialen und Gesundheitsdienstleistungen, da diese oft einher gehen, das heißt sowohl von ein und demselben Anbieter offeriert werden, als auch an einem Klienten gleichzeitig verrichtet werden.

<sup>4</sup>Die Entsenderichtlinie (EU-Kommission 2007) regelt im Einzelnen, unter welchen Bedingungen die Entsendung von Arbeitnehmern in ein anderes EU-Land zu erfolgen hat. Sie legt Minimalwerte fest, sie muss wie jede Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden.

## KURZBIOGRAPHIE

**Robert Urbé** (\* 1952) ist Diplom-Ökonom, studierte in Bonn und Hagen (D), ist Koordinator beim Luxemburger Caritasverband und Präsident der sozialpolitischen Kommission von Caritas Europa. Veröffentlichungen u. a.: Zur sozialen Lage Luxemburgs 2006–2007, in: Schronen, Danielle + Urbé, Robert (Hg.): Sozialalmanach 2007 der Confédération Caritas, Luxembourg 2007; De Lisbonne à Madrid, in: Schronen, Danielle + Urbé, Robert (Hg.): Sozialalmanach 2008 der Confédération Caritas, Luxembourg 2008; Auch im reichen Luxemburg gibt es Armut, in: Luxemburger Marienkalender 2009, Luxembourg 2009; Berufliche und soziale Wiedereingliederung durch Sozial- und Solidarökonomie, in: H. Willems u. a. (Hg.): Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg, Luxembourg 2009.

grieren, durch EU-Recht weitgehend eingeschränkt, wodurch ein mögliches Korrektiv zwischen den potenziellen Anbietern mit unterschiedlicher Ausgangs- und Interessenlage ausgeschlossen wird.

Bleibt noch die Problematik der staatlichen Subventionierung. Generell lautet eine der Regeln im Binnenmarkt (siehe Artikel 87 des EU-Vertrages), dass staatliche Subventionen (und hierzu zählen natürlich auch z. B. etwaige Steuervorteile für gemeinnützige Unternehmen) bei der EU-Kommission angezeigt werden müssen. Diese werden dann dort kontrolliert und bei einem Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln untersagt. Nun werden durch die so genannte „Monti-Entscheidung“ (EU-Kommission 2005) unter bestimmten Bedingungen solche Subventio-





## Bei der öffentlichen Auftragsvergabe sind die sozialen Anbieter benachteiligt

nen von der Notwendigkeit einer Anzeige bei der EU-Kommission befreit, wenn sie als Ausgleich für anderweitige Auflagen an Unternehmen gezahlt werden, die mit der Erbringung von Diensten im allgemeinen Interesse beauftragt sind. Diese Bedingungen betreffen die Höhe der Umsätze und der öffentlichen Subvention, die konkreten Elemente der offiziellen Beauftragung sowie die Voraussetzung, dass die Subvention und die ausgleichenden anderweitigen Auflagen in einem solchen Verhältnis zueinander stehen, dass es hier nicht zu einer Überkompensation kommt. Das Problematische an dieser Regelung ist nicht die Frage der Höchstbeträge für Umsatz und staatliche Hilfen (100 Millionen EUR für den Umsatz und 30 Millionen EUR für die Subvention), sondern die Bedingungen der offiziellen Beauftragung und die Frage der Überkompensation. Denn es gibt staatliche Hilfen, wie z. B. eine allgemeine Steuerbefreiung, die nicht in einen konkreten Zusammenhang mit einer Leistungserbringung zu stellen sind und bei denen also auch die Frage der Verhältnismäßigkeit schwierig zu beantworten ist. Im Falle der Bedingungen für die offizielle Beauftragung ergeben sich zwei Problemerei-

### KURZBIOGRAPHIE

**Anke Thiel** (\*1973) ist Sozialwissenschaftlerin und arbeitete bis Anfang 2009 als sozialpolitische Referentin für Caritas Europa. Ab März 2009 koordiniert sie den Aufbau von lokalen Beobachtungsstellen zu sozialen Diensten im Rahmen des europäischen Städtnetzwerkes EURO-CITIES. Sie veröffentlicht regelmäßig zu sozialpolitischen Themen, insbesondere zur Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

che. Einmal ist es nicht in allen Fällen möglich, diesen Bedingungen mit der geforderten Konkretheit Folge zu leisten. Zum anderen gehen z. B. in Deutschland die sozialen Anbieter in Folge des Subsidiaritätsprinzips davon aus, dass sie nicht im Einzelfall eine staatliche Beauftragung brauchen, um tätig zu werden, sondern aus ihrem eigenen Selbstverständnis heraus soziale Dienste anbieten, nämlich dort, wo sie notwendig sind. Darüber hinaus würde eine staatliche Betrauung im Einzelfall die gesetzlich geregelte Autonomie der

Wohlfahrtsverbände in Frage stellen (BAGFW 2004, 8).

Die EU-Kommission sieht in allen hier aufgezeigten Problemfeldern keinen Handlungsbedarf (EU-Kommission 2008a). Sie ruft hingegen dazu auf, konkrete problematische Situationen zu melden und ist der Auffassung, dass diese letztlich alle auf eine fehlerhafte oder eine Nichtanwendung der geltenden Regeln zurückzuführen sind<sup>5</sup>. Insofern sei eine korrekte Anwendung geboten, nicht aber eine Änderung oder Ergänzung dieser Regeln.

### III. Positionen der Zivilgesellschaft

Die *Social Platform*, eigentlich „Platform of European Social Non-Governmental Organisations“, ist ein europäisches Netzwerk, dem europaweite Zusammenschlüsse von nationalen Sozialen Organisationen angehören, u. a. auch Caritas Europa. In diesem Netzwerk sind nicht nur Diensteanbieter zusammengeschlossen, sondern auch solche Organisationen, die die Nutzer dieser Dienste vertreten. Es hat sich sehr stark im Prozess des Zustandekommens der Dienstleistungsrichtlinie engagiert und eine Arbeitsgruppe zu Sozialen Diensten von allgemeinem Interesse eingerichtet. In erster Linie fordert die *Social Platform* von der EU und den Mitgliedsstaaten, dass sie allen Menschen einen gleichen Zugang zu erreichbaren, bezahlbaren und qualitativ hochwertigen sozialen und Gesundheitsdienstleistungen garantieren. Dabei wird vor allem die Qualität der Dienste in den Vordergrund gestellt. In einer am 6. Juni 2008 angenommenen Stellungnahme (Social Platform 2008) werden drei Schlüsselbotschaften herausgehoben:

- ein wirtschaftlich unterstützendes und juristisches Umfeld für erreichbare, bezahlbare und qualitativ hochwertige soziale und Gesundheitsdienstleistungen fördern,

- einen kohärenten und partizipativen („bottom-up“) europäischen Qualitätsrahmen annehmen sowie
- EU-Qualitätsprinzipien für soziale und Gesundheitsdienste fördern, die die Grundrechte respektieren.

EAPN (European Anti Poverty Network) ist ein europäischer Zusammenschluss von nationalen Armutsbekämpfungsplattformen sowie europäischen Netzwerken, zu denen u. a. auch Caritas Europa gehört. EAPN hat an der Kampagne der *Social Platform* teilgenommen, aber auch selbst im November 2007 (nach Veröffentlichung der letzten Mitteilung der EU-Kommission im Zusammenhang mit der „Überprüfung des Binnenmarkts“) einen Brief an die Kommission geschickt. Die Sorgen von EAPN drehen sich um

- die Ablehnung der EU, einen soliden Rahmen für alle sozialen Dienste zu setzen als Gegengewicht zur Liberalisierung durch die Dienstleistungsrichtlinie,
- den fehlenden Willen, einem „Sozialen Europa“ die absolute Priorität zu geben,
- den begrenzten Ausschluss von sozialen Diensten aus dem Anwen-

<sup>5</sup> Sie hat dazu schon zwei Arbeitspapiere mit „frequently asked questions“ herausgegeben: EU-Kommission 2007a und EU-Kommission 2007b.



dungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie sowie

- die Trennung zwischen sozialen und Gesundheitsdiensten.

Neben einer Gleichbehandlung von sozialen und Gesundheitsdiensten tritt EAPN insbesondere für einen verbindlichen legislativen Rahmen auf europäischer Ebene ein, um den sozialen Diensten mehr Sicherheit zu geben.

Caritas Europa hat im Januar 2006 gemeinsam mit Eurodiaconia, KEK und COMECE<sup>6</sup> dafür geworben, die sozialen Dienstleistungen genauso wie die



## Ein soziales Europa braucht starke Gegengewichte zur marktorientierten Liberalisierung

Gesundheitsdienste aus dem Anwendungsgebiet der Dienstleistungsrichtlinie auszuklammern (Caritas Europa, KEK, COMECE, Eurodiaconia 2006). Insbesondere wurde dabei Wert darauf gelegt, dass soziale und Gesundheitsdienste gleich behandelt würden, da in der Praxis oft eine Kombination beider Arten von Diensten zur Anwendung komme. Die EU-Kommission ist dieser Argumentation nicht gefolgt.

Im Mai 2006 wiederholte Caritas Europa ihre Forderungen in einem eigenen Positionspapier: Herausnahme aller sozialen Dienste aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie sowie Gleichbehandlung von sozialen und Gesundheitsdiensten (Caritas Europa 2006). Darüber hinaus wird die juristische Unsicherheit beklagt und eingefordert, dass Konsultation und Dialog mit den Betroffenen auf dem Weg zu einer gesetzlichen Initiative (z.B. einer sektoriellen Richtlinie) am Anfang stehen müssten.

Der Deutsche Caritasverband, eine der großen Trägerorganisationen von sozialen und Gesundheitsdiensten in Deutschland und in Europa, beschäftigt sich schon seit längerem mit der Materie. Insofern ist hier die Meinungsbildung nicht nur weiter gedie-

hen, als das in anderen Ländern der Fall ist, es zeigen sich auch einige Besonderheiten.

So vertritt der Deutsche Caritasverband, zusammen mit den anderen deutschen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege<sup>7</sup> in einem Memorandum (BAGFW 2004) die Auffassung, dass den Wohlfahrtsverbänden eine eigenverantwortliche Zielsetzung und Durchführung ihrer Tätigkeit zusteht und dass sie im Rahmen eines allgemeinen gesetzlichen Handlungsauftrags autonom tätig werden.

Soziale Dienste seien insofern von anderen Diensten zu unterscheiden, als sie eine wechselseitige persönliche Beziehung zwischen den Betroffenen und dem Helfer voraussetzen. Die Helfer benötigten daher Einfühlungsvermögen und Sensibilität. Ihnen müsse der dazu erforderliche individuelle, eigenverantwortlich zu nutzende Spielraum eingeräumt werden (ebenda). Sie unterschieden sich von anderen Anbietern vor allem dadurch, dass „ihre konkrete Leistung nicht allein durch Professionalität ge-



## Der Deutsche Caritasverband vertritt eine eigenständige Position

prägt (sei), sondern ganz entscheidend durch die unterschiedliche Wertgebundenheit der Träger und ihrer Verbände“ (ebenda). Daraus ergebe sich, dass die sozialen Dienste der Wohlfahrtsverbände eine Reihe von Besonderheiten aufweisen (es werden genannt: Vielzahl und Vielfalt, Mobilisierung der Zivilgesellschaft, Schaffung sozia-

<sup>6</sup> Eurodiaconia ist der Zusammenschluss der jeweiligen nationalen diakonischen Werke der evangelischen Kirchen. KEK, die Konferenz Europäischer Kirchen, ist eine Gemeinschaft von 126 orthodoxen, protestantischen und alt-katholischen Kirchen sowie 43 assoziierten Organisationen aus allen Ländern des europäischen Kontinents; sie wurde 1959 gegründet und hat Büros in Genf, Brüssel und Straßburg. COMECE ist die Abkürzung für die Kommission der Bischofskonferenzen der EU.

<sup>7</sup> Diese sind zusammengeschlossen in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege BAGFW und umfassen außer dem Deutschen Caritasverband die Arbeiterwohlfahrt, den paritätischen Gesamtverband, das Deutsche Rote Kreuz, das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland sowie die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

### KURZBIOGRAPHIE

**Erny Gillen**, Prof. Dr. theol. (\*1960), studierte in Chur (CH) und Louvain-la-Nauve (B), ist Professor für Moralthologie und Sozialethik am Priesterseminar und am Katechetischen Institut in Luxemburg, Präsident von Caritas Luxemburg und von Caritas Europa sowie Vizepräsident von Caritas Internationalis. Veröffentlichungen u.a.: *Wie Christen ethisch handeln und denken*, in: Centre Jean XXIII (Hg.), *Apocalypse now? Zur religiösen Frage um die Jahrhundertwende*, Luxemburg 2000; *Wie Ethik Moral voranbringt! Beiträge zu Moral und Ethik in Medizin und Pflege*, Münster 2006; *Wie Ethik und Soziale Arbeit zusammengehören!*, in: H. Willems u.a. (Hg.), *Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg*, Luxembourg 2009 (i. E.); *Zur Autonomie der Sozialarbeit im Umfeld von Gesellschaft, Staat und Politik*, in: *forum fir kritesch Informatioun iwer Politik, Kultur a Relioun*, nr. 136, Luxemburg 1992.

ler Bindungen und Vernetzungen, Partizipation, Innovationsfunktion, Anwaltschaft, Bürgerverantwortlichkeit in den Verbänden sowie Zusammenschluss in Verbänden). Diese „Besonderheiten i. S. eines ‚zivilgesellschaftlichen Sozialunternehmens‘“ müssten „gemeinschaftlich respektiert werden“ (ebenda).

Abgesehen von dieser Betrachtung vertritt der Deutsche Caritasverband auch in Bezug auf öffentliche Auftragsvergabe sowie staatliche Hil-



fe und Beauftragung eine dezidiert eigene Position<sup>8</sup>.

## Fazit

Da in absehbarer Zeit nicht mit einer sektoriellen Richtlinie für die sozialen Dienstleistungen zu rechnen ist, ist es besonders wichtig, dass die im II. Abschnitt aufgezählten Probleme auf europäischer Ebene so angegangen werden, dass der Markt für soziale Dienstleistungen auch weiterhin so funktioniert, dass erreichbare und

bezahlbare Dienstleistungen für alle zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehört neben einer richtigen Anwendung aller Wettbewerbsregeln auf der Ebene der Mitgliedsstaaten vor allem auch, dass hohe Qualitätsstandards ebenso wie ausgehandelte Tarifverträge berücksichtigt bleiben.

Die Partizipation der Dienstnutzer zu verankern und effektiv zu organisieren, wird darüber hinaus eines der Elemente sein, mit denen sich auch und gerade die sozialen Dienstleistungsanbieter in Zukunft zunehmend auseinanderzusetzen haben, bietet es

ihnen doch die Möglichkeit, Anspruch und Wirklichkeit in Einklang zu bringen und sich so auch effektiv von kommerziellen Anbietern abzusetzen.

Die unbefriedigende gesetzliche Situation sowie die hier angeschnittenen Herausforderungen werden dazu führen, dass der Diskussionsbedarf um die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht abreißen wird.

<sup>8</sup> Positionspapiere erhältlich bei michael.mueller@caritas.de

## LITERATUR

- BAGFW (Hrsg.) (2004): Memorandum: Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste. Brüssel.
- Ballhausen, W. (Hrsg.) (2008): Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: Europa sozial managen, Werte – Wettbewerb – Finanzen. Baden-Baden.
- Blanke, T. (2008): Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Ruffert. Oldenburg.
- Caritas Europa (2006): Position on the Commission Proposal for a Directive on Services in the Internal Market. Brüssel.
- Caritas Europa, Kek, Comece, Eurodiaconia (2006): Common View regarding the first Reading of the Proposal for a Directive on Services in the Internal Market in the Plenary Session of the European Parliament: Call for an Exemption of Social and Health Care Services from the Scope of the Directive. Brüssel.
- Europäische Kommission
- 1996: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. KOM (1996) 443, Amtsblatt C 281 vom 26.09.1996.
  - 2001: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. KOM (2000) 580, Amtsblatt C 17 vom 19.01.2001.
  - 2003: Mitteilung der Kommission – Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2003) 270 endg.
  - 2004: Mitteilung der Kommission – Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2004) 374 endg.
  - 2005: Entscheidung der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendbarkeit von Artikel 86 (2) des EU-Vertrages. Nr. 2005/842/EC, Amtsblatt der Europäischen Union, Ausgabe vom 29.11.2005, Nr. 312, Seite 67 ff. Brüssel.
  - 2006a: Mitteilung der Kommission – Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon. Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU, KOM (2006) 177 endg.
  - 2006b: Mitteilung der Kommission – Konsultation zu Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen, SEC (2006) 1195/4.
- 2007a: Commission Staff Working Document. Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest. SEC (2007) 1514. Brüssel.
  - 2007b: Commission Staff Working Document. Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86 (2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation ... SEC (2007) 1516. Brüssel.
  - 2007c: Mitteilung der Kommission – Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement. KOM (2007) 725 endg.
  - 2008a: Commission Staff Working Document. Biennial Report on Social Services of General Interest. SEC (2008)2179/2.
  - 2008b: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung.
- Gillen, E. (2006): Autonomie und Pflege – Ethische Zugänge. In: Ders.: Wie Ethik Moral voranbringt! Beiträge zu Moral und Ethik in Medizin und Pflege. Berlin.
- Kugelmann, D. (o.J.): Soziale Dienste als Dienste von allgemeinem Interesse – Soziale Dienstleistungen zwischen Marktdynamik und Gemeinwohlsicherung.
- Social Platform (2008): Quality of social and health services. Social NGOs' recommendations to EU decision makers. Brüssel.
- Schulte, B. (2006): Soziale Daseinsvorsorge und Europäisches Gemeinschaftsrecht – Teil 1. In: Schelter, K. (Hrsg.): ZfSH/SGB. Sozialrecht in Deutschland und Europa, Heft 12/2006, S. 719–732.
- Schulte, B. (2007) Soziale Daseinsvorsorge und Europäisches Gemeinschaftsrecht – Teil 2. In: Schelter, K. (Hrsg.): ZfSH/SGB. Sozialrecht in Deutschland und Europa, Heft 1/2007, S. 13–27.

# Eine erneuerte Sozialagenda

## Perspektiven europäischer Sozialpolitik

Am 2. Juli 2008 hat die Europäische Kommission eine erneuerte Sozialagenda vorgelegt. Sie aktualisiert die zurzeit für den Zeitraum 2005–2010 gültige sozialpolitische Agenda<sup>1</sup>. Gegenstand des folgenden Beitrags sind die Entstehungsgeschichte dieses Dokuments, sein Inhalt und seine Reichweite. Hinzu kommt seine Einordnung in die jetzt unter dem Eindruck einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise beginnende Diskussion über die wirtschafts- und sozialpolitische Orientierung der Europäischen Union nach 2010, wenn die Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung<sup>2</sup> zum Abschluss kommt.



Stefan Lunte

Klassische Sozialpolitik bleibt in der Europäischen Union eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Das wird sich auch mit dem eventuellen Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags nur geringfügig ändern. Gleichwohl wird von Bürgern, Interessenvertretern und Parteien immer wieder die Forderung nach einem ‚sozialeren Europa‘ und damit implizit nach einheitlich hohen Sozialstandards erhoben. Diese könnten aber letztlich nur durch Impulse der europäischen Institutionen für eine große-

re soziale Konvergenz erreicht werden. Vor diesem Dilemma hat die europäische Kommission in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten im begrenzten Umfang legislative Maßnahmen ergriffen, allerdings nur solche, für die es eine rechtliche Grundlage in den europäischen Verträgen gibt. Darüber hinaus hat die Kommission Konsultationen organisiert, Mitteilungen und Arbeitspapiere vorgelegt sowie versucht, den sozialen Dialog auf europäischer Ebene zu stimulieren.

Im Februar 2008 wurden bei der Kommission etwa 150 Stellungnahmen eingesandt. Neben den öffentlichen Institutionen der Mitgliedsstaaten, Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisation und Einzelpersonen haben auch zahlreiche kirchliche Einrichtungen und Organisationen die Gelegenheit genutzt, um an der Formulierung einer neuen „sozialen Vision“ Europas mitzuwirken.<sup>4</sup> Grundlage der Konsultation war ein ausführliches Papier mit dem Titel *Soziale Wirklichkeit*, das von Frédéric Lerais und Roger Liddle verfasst wurde. Die beiden Autoren gehören dem Beratergremium für europäische Politik an, das als interner Think-Tank dem Präsidenten der Europäischen Kommission zuarbeitet. Die Entscheidung, das Papier unter Nennung der Autoren und ohne offizielle Annahme durch die Kommission zu veröffentlichen, ist ungewöhnlich und zeugt davon, dass der von den Autoren gewählte Ansatz auch inner-

### Die Konsultation zur sozialen Wirklichkeit Europas

Im Mai 2006 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung mit dem Titel *Eine Bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa*<sup>3</sup> angenommen und veröffentlicht. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags in den Volksbefragungen in Frankreich und den Niederlanden war deren Ziel eine Reihe konkreter Maßnahmen, „die die Erwartungen der EU-Bürger erfüllt, damit diese sich wieder für das europäische Einigungswerk stark machen“. Jenseits der schwierigen Situation bei der Vertragsreform wollte man ein ergebnisorientiertes Arbeiten der europäischen Institutionen kommunizieren. In der Bürgeragenda wurde angekündigt, neben einer Konsolidie-

rung des europäischen Binnenmarktes eine „umfassende Bestandsaufnahme der sozialen Wirklichkeit in Europa“ in die Wege zu leiten, die als Grundlage für die Erneuerung der laufenden Sozialagenda dienen sollte.

Diese Konsultation wurde im Februar 2007 eröffnet, und bis zum Feb-

<sup>1</sup>Vgl. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_policy\\_agenda/social\\_pol\\_ag\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_de.html). Die sozialpolitischen Agenden sind das Instrument der europäischen Kommission, um im Anschluss an die sozialpolitischen Aktionsprogramme der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts sozialpolitische Initiativen der EU der Öffentlichkeit in gebündelter Form zu präsentieren.

<sup>2</sup>Vgl. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm) mit umfangreichen Informationen zur Lissabon-Strategie

<sup>3</sup><http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0211:FIN:DE:PDF>

<sup>4</sup>Unter den 126 Einsendungen, die nicht von Einzelpersonen ausgingen, kamen immerhin 16 aus dem kirchlichen Umfeld ([http://ec.europa.eu/citizens\\_agenda/social\\_reality\\_stocktaking/contributions/contribution\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/contributions/contribution_en.htm)).



halb der Kommission nicht unumstritten war. Insbesondere der Brite Roger Liddle, der zuvor im Umfeld von Tony Blair gewirkt hatte, hat dabei eine Position vertreten, wonach die Sozialsysteme der EU-Mitgliedstaaten zwar sehr gut in der Lage seien, Menschen in Armut materiell zu unterstützen; sie schafften es hingegen nicht, den Menschen ausreichend neue Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt zu eröffnen. Außerdem liegt dem gesamten Text die von Abraham Maslow entwickelte Bedürfnispyramide zugrunde, wonach bei zunehmendem materiellen Wohlstand soziale, kommunikative und psychologische Bedürfnisse in den Vordergrund treten, deren Befriedigung in einer von der Tendenz zur Individualisierung geprägten hoch entwickelten europäischen Gesellschaft eine moderne Sozialpolitik prägen sollte.

Auf dieses Papier, das das individuelle Wohlbefinden<sup>5</sup> zum Ausgangspunkt einer modernen Sozialpolitik deklariert, und anfängliche Reaktionen folgte dann im November 2007 noch eine Mitteilung der Kommission mit dem Titel *Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität: eine neue gesellschaftliche Vision für das Europa des 21. Jahrhunderts*<sup>6</sup>. Weil sich die Realitäten in Gesellschaft, Wirtschaft und Wertorientierungen ändern, sollte eine an „Lebenschancen“ orientierte gesellschaftliche Vision für Europa Wohlstand durch mehr Chancengleichheit, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität fördern. Auf dieser Einschätzung fußend wurden sieben Bereiche für eine gemeinsames Handeln in der EU herausgestellt: „Investitionen in die Jugend“, „Investitionen in Karrieren“, „Investitionen in ein längeres und gesünderes Leben“, „Investitionen in die Gleichheit der Geschlechter“, „Investitionen in aktive Eingliederung und Nichtdiskriminierung“, „Investitionen in Mobilität und erfolgreiche Integration“, „Investitionen in Mitwirkung, Kultur und Dialog“. Einem subsidiären Ansatz entsprechend sollen der „Ein-

zelne, die Familien, örtliche Gemeinschaften, Gesellschaft und Wirtschaft, Nichtregierungs-Organisationen und die verschiedenen staatlichen Ebenen ihren Beitrag leisten“.

Aus einem Arbeitspapier der Kommission aus dem Jahr 2008<sup>7</sup> geht hervor, dass das europäische Exekutivorgan das Ergebnis der Konsultation trotz der relativ geringen Beteiligung als zufriedenstellend bewertet (S. 5). Bemerkenswert ist in diesem Papier der Hinweis, dass „eine Reihe von Beiträ-

gen zu einem Perspektivenwechsel der Sozialpolitiken in Europa aufrufen, der die Familien als grundlegende Einheiten der Gesellschaft in das Zentrum der politischen Diskussion stellt“ (S. 11). Auf einem „Social Agenda Forum“ hat schließlich José Manuel Barroso, der Präsident der europäischen Kommission, im Mai 2008 die Veröffentlichung der erneuerten Sozialagenda für den darauffolgenden Juli angekündigt und die Bedeutung der Konsultation für deren Erarbeitung unterstrichen.<sup>8</sup>

## Bestandteile der erneuerten Sozialagenda

Die am 2. und 3. Juli 2008 von der Kommission angenommene *erneuerte Sozialagenda* umfasst 19 Initiativen in den Bereichen Beschäftigung und Soziales, Bildung und Jugend, Gesundheit, Informationsgesellschaft und Wirtschaft. Sie sind an den bereits oben erwähnten Prioritäten ausgerichtet, wobei allerdings leichte Umstellungen bei deren Definition vorgenommen wurden. Die Schwerpunkte ‚Geschlechtergleichstellung‘ und ‚Nichtdiskriminierung‘ wurden zusammengefasst, der neue Schwerpunkt ‚Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung‘ hinzugefügt. Der Bereich ‚Mitwirkung, Kultur und Dialog‘ wurde durch die neue Priorität ‚Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität auf globaler Ebene‘ ersetzt. Um die in den Schwerpunkten ausgedrückten Ziele auf der europäischen Ebene zu erreichen, schlug die Kommission vor, verschiedene Instrumente zu nutzen. Ein viel kritischer und vermutlich nicht bis in alle

Konsequenzen durchdachter Vorschlag zur Bekämpfung von Diskriminierungen außerhalb von Arbeit und Beruf, sowie Vorschläge zu Patientenrechten in der grenzübergreifenden Gesundheitsversorgung und die Verbesserung der Funktionsweise der europäischen Betriebsräte gehören dabei in die Kategorie der von der EU zu erlassenden zwingenden Rechtsvorschriften. Andere Instrumente sind der Soziale Dialog auf EU-Ebene, die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die Vergabe von EU-Mitteln (etwa durch den Globalisierungsfonds, dessen weitgehende Reform jetzt im Zusammenhang mit einer europäischen Antwort der Wirtschafts- und Finanzkrise viel diskutiert wird), der Dialog mit nicht-staatlichen Organisationen und die horizontale Überprüfung aller EU-Maßnahmen auf deren Verträglichkeit mit dem Ziel, Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität zu fördern. In einer gesonderten Mitteilung erläuterte die Kommission zudem, wel-

<sup>5</sup> Dass die europäische Kommission am Begriff des individuellen Wohlbefindens im Zusammenhang mit der Sozialpolitik festhalten will, beweist eine neue Studienreihe der von der Kommission kontrollierten Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Die Ergebnisse des „Second European Life Quality Survey“ (vgl. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/52/en/1/EF0852EN.pdf>) wurden am 2. Januar 2009 veröffentlicht.

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0726:FIN:de:PDF>  
<sup>7</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/citizens\\_agenda/social\\_reality\\_stocktaking/docs/sec\\_2008\\_1896\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/sec_2008_1896_en.pdf), ohne genaues Datum.

<sup>8</sup> José Manuel Barroso, Shaping a modern social agenda for Europe. Speech at the Social Agenda Forum, Brüssel, 6. Mai 2008.



che Schulen Europa im 21. Jahrhundert<sup>9</sup> braucht.

Für viele Beobachter überraschend, beschloss die europäische Kommission dann einige Monate später unter dem Titel *Bessere Work-Life-Balance: stärkere Unterstützung der Vereinbarkeit von Beruf, Privat- und Familienleben* noch ein „Familien-Paket“<sup>10</sup>, das als ergänzender Bestandteil der erneuerten Sozialagenda angesehen werden kann. Zwar gesteht die Kommission in der Mitteilung ein, dass „die Rolle der Europäischen Union in diesem Bereich verhältnismäßig begrenzt“ (S. 1) ist, aber eine im Rahmen der Lissabon-Strategie angestrebte höhere Beschäftigungsquote für Frauen sei nur durch eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erreichen. Außerdem trügen solche Maßnahmen zur „demografischen Erneuerung“ bei: „Angesichts einer alternden Bevölkerung und sinkender Geburtenraten können durch einschlägige Maßnahmen Frauen und Männer unterstützt werden, die ältere Familienangehörige betreuen, und günstigere Bedingungen für die Vereinbarkeit von Elternschaft und Beruf geschaffen werden; unumstritten ist überdies, dass Mitgliedstaaten mit wirksamen an Männer und Frauen gerichteten Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und familiären Verpflichtungen höhere Fertilitätsraten und höhere Beschäftigungsquoten für Frauen verzeichnen“ (S. 4). Dementsprechend hat die Kommission vorgeschlagen, die Richtlinie 92/85/EWG über den Mutterschutz zu überarbeiten und – einer Empfehlung der ILO (internationale Arbeitsorganisation) folgend – unter anderem die Mindestdauer des Mutterschaftsurlaubs von 14 auf 18 Wochen zu erhöhen. Des Weiteren soll die alte Richtlinie 86/613/EWG über die Gleichbehandlung von Selbständigen und ihren mitarbeitenden Ehepartnern aufgehoben und eine neue Richtlinie vorgeschlagen werden, wonach der Mutterschutzurlaub auf selbständige Frauen und mitarbeitende Ehefrauen oder Le-

benspartnerinnen ausgedehnt werden soll. Ergänzend wurde dem „Familienpaket“ ein Bericht angefügt, der die Verwirklichung der für die Kinderbetreuung formulierten Ziele des Europäischen Rates von Barcelona 2002 in den Mitgliedstaaten analysiert.



### Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll zur Steigerung der Geburtenrate beitragen

Danach sind die meisten EU-Staaten noch weit davon entfernt, bis 2010 für mindestens 90% der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulalter und für mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.<sup>11</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass nur ein Teil der vorgeschlagenen Initiativen in der erneuerten Sozialagenda als Ergebnis und im Zusammenhang der vorhergehenden Konsultation verstanden werden können. Der insbesondere von der deutschen Regierung mit viel Skepsis be-

trachtete Vorschlag für eine zweite Nichtdiskriminierungsrichtlinie wird in Brüsseler Kreisen immer wieder als politisches Entgegenkommen der Kommission an Teile des europäischen Parlaments interpretiert. Und auch der zweite ‚harte‘ Gesetzgebungsvorschlag des Pakets über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzübergreifenden Gesundheitsversorgung wurde schon vor einiger Zeit vom europäischen Parlament im Rahmen der Debatte über die Dienstleistungen im Binnenmarkt gefordert. Indessen stellt das ‚Familienpaket‘ in seiner Kompaktheit eine Neuerung dar, die sowohl mit Aussagen des Konsultationspapiers als auch mit konkreten Beiträgen zur Konsultation in Verbindung gebracht werden können. Ob der Ansatz, Sozialpolitik am individuellen Wohlbefinden und Glück zu orientieren, sich durchsetzen wird, ist indessen fraglich angesichts der fortbestehenden großen wirtschaftlichen Disparitäten in der EU und der unter dem Eindruck der Wirtschafts- und Finanzkrise sicher weiter wachsenden Armutsproblematik<sup>12</sup>.

### Die erneuerte Sozialagenda im Kontext der beginnenden Debatte über eine Post-Lissabon-Strategie

Die erneuerte Sozialagenda hat eine Laufzeit bis Ende 2010. Zu diesem Zeitpunkt endet auch die nach der portugiesischen Hauptstadt Lissabon benannte Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Deren Philosophie besteht darin, dass eine solide makroökonomische Politik ein stabiles wirt-

schaftliches Umfeld gewährleistet und das Risiko starker Konjunkturschwankungen in der EU mindert. Flexibilität der Arbeitsmärkte und Branchen, die sich schnell auf die mit der Globalisierung einhergehenden Möglichkeiten einstellen können, sind demnach Grundvoraussetzungen, um die

<sup>9</sup>Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0425:FIN:DE:PDF>

<sup>10</sup>Nähere Informationen zum Familienpaket sind abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1450&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

<sup>11</sup>Vgl. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1449&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

<sup>12</sup>Aus der Anfang 2009 veröffentlichten Studie zur Lebensqualität in Europa (siehe Anm. 5) geht hervor, dass die Kaufkraft in den neuen Mitgliedstaaten und in den Kandidatenländern mit knapp 55 % weit unter dem europäischen Durchschnitt liegt. Auch liegt der Anteil der Personen, denen es an grundlegenden Dingen wie Heizung mangelt und die oft genug auf neue Kleidung oder Urlaub verzichten müssen, dort deutlich höher als im Rest Europas.

# Arts & ethics

„Der Tod der Jungfrau“ von Thomas Jessen bezieht sich auf das gleichnamige Bild des barocken Malers Michelangelo Caravaggio.

Die Familie des Tiberio Cerasi, des pensionierten Schatzmeisters Papst Clemens VIII. hatte die Kapelle links neben dem Hauptaltar in der Kirche Santa Maria del Popolo gekauft, um dort ihre Familiengruft einzurichten.

Caravaggio malte hierfür 1601 bis 1603 sein größtes Altarbild: Der Tod der Jungfrau, 369 × 245 cm.

„Das Bild scheint zu erzählen, auf welche Art man den Tod einer Frau aus dem niederen Volke betrauert ...“, schreibt der italienische Kunstgeschichtler Roberto Longhi.

Im Winter des Jahres 1601 trat der Tiber über die Ufer. Im damaligen Rom ging das Gerücht, der Maler habe eine Prostituierte, die man tot aus dem Fluss gefischt hatte, als Modell genommen.

Die Karmeliter, die Besitzer der Kirche, lehnten daraufhin das Bild (natürlich!) ab! So fand es zunächst keinen Käufer.

Erst später trat das Gemälde seinen Weg durch die Geschichte an:

Auf Anraten von Peter Paul Rubens erwarb es der Herzog von Mantua, Vincente Conzaga, für seine Sammlung. Diese wiederum wurde weitgehend an Charles I. von England verkauft. Nach dem Tod des Königs besaß der Pariser Bankier Jabach eine Zeit lang das Gemälde bis es Ludwig XIV. erwarb. So ist es heute im Louvre zu bewundern ...

*Thomas Jessen,  
geb. 1958 in Lübbecke/Westf.,  
Studium an der Kunstakademie Düsseldorf,  
Meisterschüler von Alfonso Hüppi,  
zahlreiche Ausstellungen und Kunstwerke im öffentlichen Raum,  
Weiteres unter: [thomasjessen.de](http://thomasjessen.de)*



*Thomas Jessen, Der Tod der Jungfrau,  
290 × 200 cm, 2006, Öl/Leinwand*

*Detail aus: Der Tod der Jungfrau ►*









Weichen für inflationsfreies Wachstum und hohe Beschäftigung zu stellen. Zugleich gilt es, mit der Beschäftigungspolitik das Problem der alternden Bevölkerung anzugehen und ältere Beschäftigte im Arbeitsmarkt zu halten, um das Wechselspiel zwischen Sozialschutzsystemen und Arbeitsmarkt zu stärken. Flankierend dazu sollen Steuer- und Leistungssysteme reformiert werden, damit Arbeit sich lohnt und die Menschen einer attraktiven Beschäftigung in Vollzeit nachgehen, wobei unangemessenes Wachstum nicht zur Inflation führen darf. Das wichtigste Steuerungsinstrument zur Verwirklichung dieser makroökonomischen Orthodoxie ist seit 2005 ein Dokument der *Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung*<sup>13</sup>. Darin sind die vertraglich vorgesehenen Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (gemäß Art. 99 EG-Vertrag) und die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (gemäß Art. 128 EG-Vertrag) zusammengeführt. Die von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannten nationalen Koordinatoren sollen für eine zügige und vollständige Umsetzung der in den Leitlinien vereinbarten Ziele sorgen.

Trotz der gegenwärtigen Wirtschaftskrise und angesichts der langen Entscheidungszyklen auf der europäischen Ebene hat auf Empfehlung des Europäischen Rates bei seiner Frühjahrstagung in Brüssel 2008 der Reflektionsprozess für eine Neufassung der Lissabon-Strategie bereits begon-

#### KURZBIOGRAPHIE

**Stefan Lunte** (\* 1963), verheiratet, drei Kinder; studierte Katholische Theologie in Münster und Politikwissenschaft in Paris; von 1996 bis 2001 war er Referent für europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik im Sekretariat der COMECE; seit 2001 ist er durch die Vollversammlung gewählter stellvertretenden Generalsekretär der COMECE.

nen. Im Frühjahr 2010 wird dann der Europäische Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der dann neu bestellten Kommission und der Empfehlungen des dann neu gewählten Parlaments die Weichen für die Zukunft stellen. Der Franzose Laurent Cohen-Tanugi hat im letzten April eine im Auftrag seiner Regierung erstellte umfangreiche Studie vorgestellt<sup>14</sup>, der in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Nach Auswertung von Interviews in ganz Europa und zahlreichen Studien zur Lissabon-Strategie hat er empfohlen, dass der Ausgangspunkt für alle Zukunftspläne das Konzept einer europäischen Strategie für die Globalisierung sein sollte, um Themen wie Energiesicherheit, Finanzkrise, Erstarren der Schwellenländer oder Klimaschutz gemeinsam und koordiniert zu bewältigen. Die Themen der heutigen Lissabon-Strategie wären in dieser umfassenden Strategie nur noch ein ‚subset‘. Ohne einen solchen umfassenden Ansatz, bei dem der äußeren Dimension besondere Beachtung zukomme, werde „Europa in der globalisierten Welt und im Bewusstsein der Bürger weiter an Boden verlieren“, stellte der Verfasser der Studie bei einer Ansprache anlässlich des Treffens der nationalen Koordinatoren für die Lissabon-Strategie am 5. Dezember 2008 in Paris fest. Zur selben Gelegenheit haben die französische EU-Ratspräsidentschaft und die europäische Kommission außerdem jeweils ein ‚Non-paper‘ zur Zukunft der Lissabon-Strategie nach 2010 vorgelegt.<sup>15</sup> Aus Sicht der europäischen Kommission wird die Globalisierung die wichtigste formende Kraft unserer Zeit bleiben. Daneben werden die Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere der mobile Zugang zum Internet, treibende Kräfte der wirtschaftlichen Entwick-

lung bleiben. Mit dem Herannahen des Renteneinstiegs der Baby-Boom-Generation wird der demographische Wandel die europäische Gesellschaft und Arbeitswelt nachhaltig beeinflussen. Der vierte zentrale Zukunftsfaktor ist der Klimawandel und der Zugang zu natürlichen Ressourcen. Aus Sicht der Kommission sollte deshalb an den vier Prioritäten der Lissabon-Strategie nicht gerüttelt werden. Es ist weiterhin bemerkenswert, dass das europäische Exekutivorgan sich angesichts der demographischen Entwicklung ausdrücklich für familienfreundlichere Politiken stark macht, was den mit dem oben erwähnten „Familienpaket“ ausgelösten Trend weiter verstärkt. Auch in dem Beitrag der französischen Regierung zur Pariser Konferenz ist davon die Rede, dass die EU in einer „globalen und proaktiven Strategie ... in familienfreundliche Politiken investieren sollte, damit es für Männer und Frauen leichter ist, den Aufbau einer Familie und den Beruf miteinander zu vereinen“.

#### Fazit

Die erneuerte Sozialagenda ist in Teilen das Ergebnis eines innovativen Konsultationsprozesses, den die europäische Kommission 2007 gestartet hat. Ihre Elemente sind indessen vermutlich zu disparat und ohne ausreichende innere Kohärenz, um das Projekt des sozialen Europas erkennbar voranzutreiben. Aus den noch im Anfangsstadium befindlichen Überlegungen für eine europäische Strategie für Globalisierung nach 2010 ergibt sich jedoch die Perspektive einer expliziten europäischen Familienstrategie, die zumindest teilweise in die Rolle schlüpfen könnte, die für die „erneuerten Sozialagenda“ zweifellos eine Nummer zu groß war.

<sup>13</sup>Vgl. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report-integrated-guidelines\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report-integrated-guidelines_de.pdf)

<sup>14</sup>Vgl. [www.euromonde2015.eu](http://www.euromonde2015.eu)

<sup>15</sup>Beide Papiere sowie die bislang unveröffentlichte Pariser Ansprache von Cohen-Tanugi liegen dem Verfasser vor.



Jérôme Vignon

# „Es gibt nur das Mittel der Umverteilung“

Gespräch mit Jérôme Vignon über Perspektiven der europäischen Sozialpolitik und den christlichen Beitrag zur Erneuerung Europas<sup>1</sup>

Im erweiterten Europa gibt es eine wachsende Anzahl von Armen, darunter viele, die trotz Erwerbstätigkeit unter der Armutsgrenze leben müssen. Das widerspricht dem Anspruch Europas, nicht nur Wirtschaftsraum, sondern auch gemeinsamer Sozialraum zu sein. Woran scheitern aber bisher die Versuche, einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik? Warum ist es bisher nicht gelungen, europaweit verbindliche soziale Mindeststandards zu vereinbaren? Jérôme Vignon gewährt einen Blick hinter die Kulissen der Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zwischen den Ländern und der EU-Kommission. Er plädiert für eine andere Einkommensverteilung und eine neue Ausrichtung der europäischen Wirtschaft. Den Christen komme dabei vorrangig die Aufgabe zu, das verantwortungsbewusste bürgerschaftliche Denken wieder zu beleben und sich für die Ärmsten einzusetzen.

**Amosinternational:** Monsieur Vignon, seit 1985 wirken Sie mit am europäischen Integrationsprozess. War vor 20, 25 Jahren, als es vor allem um die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes ging, das Ziel einer Sozialunion überhaupt schon ein relevantes Thema?

**Jérôme Vignon:** Aber sicher. Damals war Jacques Delors Präsident der Kommission. Ihm lag sehr viel daran, die anstehende Realisierung eines echten Binnenmarktes mit der sozialen Dimension zu verbinden. Vor allem Delors verdanken wir die Idee, dass Binnenmarkt und soziale Integration zusammen gehören. Er hat damals z. B. den Dialog zwischen den Sozialpartnern, der auf europäischer Ebene tot war, wieder ins Leben gerufen. Bereits im Februar 1985, im ersten Jahr seiner Amtszeit als Präsident, hat er den Val Duchesse-Prozess initiiert. Auf höchster Ebene lud er Gewerkschaften und

Arbeitgeber zum Dialog ein. Beim ersten Treffen auf Schloss Val Duchesse machte er deutlich: Mein Projekt ist nicht nur ein Wirtschaftliches sondern auch ein Soziales; deswegen heißt es nicht nur Binnenmarkt, sondern *espace économique et social européen*, es geht also um einen sozialen und wirtschaftlichen Raum Europa. Das war seine erste Initiative.

**Amosinternational:** Eine hehre Absichtserklärung. Doch wie viel davon konnte Delors tatsächlich in verbindliche europäische Regelungen einbringen?

**Jérôme Vignon:** In die *Acte unique européen* (Einheitliche Europäische Akte), mit deren Inkrafttreten 1987 der Binnenmarkt begründet wurde, ist die von Delors geforderte soziale Dimension vor allem in den Artikel 100 eingegangen. Aber auch andere Artikel schreiben soziale Rechte, z. B. ei-

nen verbesserten Arbeitnehmerschutz, fest. So wurde die Vollendung des Binnenmarktes mit der Verpflichtung verknüpft, die sozialen Herausforderungen auf einem einheitlich hohen Niveau anzugehen. Um diesen Regelungen eine bessere Durchschlagskraft und Lebensfähigkeit zu verleihen, wurde zudem der Zwang zur Einstimmigkeit bei entsprechenden Beschlüssen abgelöst durch das Mehrheitsprinzip.

**Amosinternational:** In Deutschland wird von Gewerkschaftsseite moniert, dass die den Unternehmen garantierte Freizügigkeit es im Zweifel ermögliche, das Niveau von Tarifen und Schutzrechten einzelner Länder durch den Einsatz von EU-Ausländern zu unterlaufen. Sprechen die Arbeit-

<sup>1</sup>Das Gespräch gibt die persönliche Sicht Jérôme Vignons wieder.

nehmervertreter da nicht zu Recht von der Gefahr des Lohndumpings?

**Jérôme Vignon:** Meiner Meinung nach ist das nicht richtig. Wenn es heute in Europa ein Lohndumping gib, dann doch deswegen, weil die Deutschen die europäische Richtlinie zur Leiharbeit nicht in vollem Umfang umgesetzt haben. Es fehlt in Deutschland immer noch die flächendeckende gesetzliche Festlegung eines Mindestlohns. Regionale und auf einzelne Branchen beschränkte Regelungen sind dafür kein Ersatz.

**Amosinternational:** Wo sehen Sie denn heute die schwerwiegendsten Defizite und Hindernisse auf dem Weg zu einem gemeinsamen Sozialraum Europa?

**Jérôme Vignon:** Die größten Schwierigkeiten sind mit der großen Erweiterung von 2004 verbunden. Mit ihr haben sich Natur und Struktur der EU entscheidend verändert. Unter den zehn neuen Mitgliedsstaaten sind manche sehr arm, etwa die baltischen Staaten, die Slowakei, Rumänien, Bulgarien. Gerade wegen dieser Länder brauchen wir nicht nur Mindestlöhne, sondern auch Mindeststandards für die Sozialeinkommen, die über der jeweiligen Armutsgrenze liegen müssen. Trotzdem weigern sich einige Mitgliedsstaaten seit Jahren, sich auf diese dringend benötigten Mindeststandards zu einigen. Es ist nicht zuletzt Deutschland, das jede Bemühung um eine Harmonisierung der europäischen Sozialniveaus blockiert, und zwar mit dem immer gleichen formalen Argument, dem der Subsidiarität.

**Amosinternational:** Dahinter steht doch vermutlich die Befürchtung der reichen Länder, und vor allem der Arbeitnehmer, der Rentner, der Arbeitslosen in diesen Ländern, dass ihr Einkommen nach unten angeglichen werden soll?

**Jérôme Vignon:** Es geht nicht um eine europaweite Vereinheitlichung, son-

dern zunächst um länderspezifische Mindeststandards und erste Schritte zur Harmonisierung. Manche Vorbehalte gegenüber Europa sind wirklich nicht berechtigt. Wenn z.B. in Deutschland seit einigen Jahren das Rentenniveau und die sonstigen Sozialeinkommen durch einschneidende Reformen abgesenkt werden, hat das



**Deutschland blockiert die Harmonisierung der europäischen Sozialniveaus mit dem Argument der Subsidiarität**

doch nichts mit Europa zu tun. Im Gegenteil, wir sehen das auf europäischer Ebene mit großer Sorge, weil diese Reformen wahrscheinlich weltweit zu einer Absenkung der Sozialniveaus beitragen. Und ich habe in der Kommission die Befürchtung, dass jetzt auch in Deutschland immer mehr Rentner und „Hartz IV“- Empfänger unter die Armutsgrenze gedrückt werden.

**Amosinternational:** Sie sehen also in diesen „Reformen“ einen spezifisch deutschen und zudem noch falschen Weg?

**Jérôme Vignon:** Soweit würde ich nicht gehen. Der Druck, Lohnkosten bzw. Lohnnebenkosten, aus denen die Sozialkassen ja gefüllt werden, zu senken, bestand und besteht für andere Länder in gleicher Weise, nicht wegen Europa, sondern aufgrund der Globalisierung. In den 1990er Jahren hatte Deutschland jedoch zusätzliche finanzielle Schwierigkeiten, die zum großen Teil durch die Wiedervereinigung entstanden sind. Die Kosten für die umfangreichen Transfers von West- nach Ostdeutschland drohten die öffentlichen Haushalte und vor allem die Sozialversicherungen zu überfordern. Das konnte nicht alles durch höhere Lohnnebenkosten aufgefangen werden. Da gab es sicherlich schon eine Notwendigkeit für die Hartz-Reformen, vielleicht sind sie aber zu weit gegangen.

**Amosinternational:** Wie haben sich denn in dieser Zeit die Sozialeinkommen in Ihrem Land, in Frankreich entwickelt?

**Jérôme Vignon:** Absenkungen in vergleichbarem Ausmaß hat es nicht gegeben. In Frankreich war der Druck zu sparen und Kosten zu reduzieren nicht so stark. Andererseits ist der französische Markt längst nicht so wettbewerbsfähig wie der deutsche. Der Exportüberschuss ist in Deutschland wesentlich größer als in Frankreich, auch die Exporte Deutschlands nach Osteuropa haben sich in ganz anderem Maße erhöht als die Frankreichs. Man kann die beiden Länder nicht miteinander vergleichen. Aber dieser Erfolg Deutschlands wurde mit dem Druck einer sehr harten Reform erkaufte.

**Amosinternational:** Europapolitisches Ziel müsste es sein, wenn ich Sie richtig verstehe, weit mehr verbindliche Entscheidungen, z. B. zu den Mindeststandards, auf die europäische Ebene zu verlagern?

**Jérôme Vignon:** Ja, selbstverständlich. Andernfalls wird man immer die Gefahr des Sozialdumpings haben. Trotz guter Gründe gibt es aber bisher kaum Chancen für eine Entwicklung in diese Richtung. Die Befürchtung Deutschlands und der deutschen Bundesländer war immer, dass EU-Mindeststandards das eigene höhere Niveau insofern bedrohen würde, als die Arbeitgeber eine Angleichung nach unten durchsetzen könnten. Das ist eine Art „Subsidiaritätsangst“, die immer in dieser Weise funktioniert hat.

**Amosinternational:** Und immer wird die „Subsidiarität“ von deutscher Seite angeführt?

**Jérôme Vignon:** Ja, ich will Ihnen ein weiteres Beispiel nennen. Im Jahr 2005 hat die Barroso-Kommission eine neue Richtlinie zur Regelung der Betriebsrenten vorgeschlagen. Hauptziel war die bessere Transferierbarkeit von be-



reits erworbenen Ansprüchen beim Wechsel des Betriebs durch den Arbeitnehmer. Das ist sehr wichtig, weil junge Menschen heute sehr flexibel sein müssen und häufiger den Arbeitgeber wechseln. Viele verlieren dabei alle Betriebsrentenansprüche, die sie vor dem vierzigsten Lebensjahr erworben haben. Das soll geändert werden. Es muss auch hier Mindestregeln zugunsten der Arbeitnehmer geben. Deutschland hat sich entschieden dagegen eingesetzt, da waren sich die deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände einig. Die Richtlinie ist schließlich gescheitert und wir mussten auf unseren Vorschlag verzichten. Auch hier wurde das Subsidiaritätsargument eingesetzt, um die nationalen Sonderinteressen durchzusetzen. Gegen einen von Kommissar Spidla angeregten gemeinsamen Rahmen zur Qualitätsevaluierung bei den sozialen Dienstleitungen wird zurzeit von einigen deutschen Bundesländern argumentiert, das sei allein ihre Sache und nicht die Europas. Es gibt viele Beispiele.

**Amosinternational:** Was steckt dahinter? Warum spielt das Argument gerade auf deutscher Seite eine so große Rolle?

**Jérôme Vignon:** Deutschland ist aufgrund seiner speziellen föderalen Struktur besonders sensibel, wenn es um die Verschiebung von Kompetenzen geht. Die Bundesländer haben Europa lange als eine große Maschine angesehen, die der Bund dazu verwendet, um den Ländern Zuständigkeiten zu entziehen. Der Bund hat das Monopol, für Deutschland mit „Brüssel“ zu verhandeln, europäische Richtlinien mitzugestalten; das gilt auch auf Gebieten, die ansonsten traditionell der Entscheidungskompetenz der Bundesländer zugeordnet sind. So wurde Europa häufig zum Hebel im Kompetenzstreit zwischen dem Bund und den Ländern. Dieser Machtkampf ist schon recht alt. Auf Druck der Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer hat J. Delors dafür gesorgt, dass das Subsidiaritätsprinzip 1992 explizit im Vertrag von Maastricht erwähnt wird.



## Deutschland reagiert wegen seiner föderalen Struktur besonders sensibel auf die Verschiebung von Kompetenzen

diaritätsprinzip 1992 explizit im Vertrag von Maastricht erwähnt wird.

**Amosinternational:** Hat das denn auch noch andere, positivere Konsequenzen als die von ihnen skizzierte Verweigerungsargumentation?

**Jérôme Vignon:** Jedes der sechzehn deutschen Bundesländer hat hier in Brüssel seine Vertretung. Deren Einfluss sollte man nicht unterschätzen. Das schönste Haus hat übrigens die bayrische Vertretung, wir nennen es das bayrische Schloss. Das hat Symbolwert. Nun präsidiere ich einem sehr informellen und freundlichen Treffen hier in Brüssel, der so genannten Vignon-Runde, bei der regelmäßig, wenigstens zweimal im Jahr, die sozialpolitischen Referenten aus allen Ländervertretungen zusammen kommen. In einer Lagebesprechung gehen wir die neuesten sozialpolitischen Entscheidungen oder Vorhaben der Kommission durch. Dabei zeigt sich – im Kontrast zu manchen Bundesratsbeschlüssen – eine echte Bereitschaft, sich für ein soziales Europa zu engagieren. In diesem Kontext habe ich oft das positive Gefühl, dass Europa von deutscher Seite nicht nur unter dem Aspekt möglicher schädlicher Konsequenzen für sich selbst betrachtet wird, sondern auch mit Blick auf die große eigene Verantwortung für Europas Zukunft.

**Amosinternational:** Abgesehen vom eigenen europäischen Selbstbewusstsein der Länder bzw. der Regionen: Wo sehen Sie für eine effektivere europäische Sozialpolitik besondere Hindernisse oder Schwächen in der grundsätzlichen Architektur der Europäischen Union?

**Jérôme Vignon:** Ich glaube, es gibt zwei große Schwächen im EU-Vertrag.

Erstens ist der Vertrag sehr wenig reformfähig. Wir haben schon im Jahre 2000 in Nizza mit den Bemühungen begonnen, den EU-Vertrag den neuen Wirklichkeiten eines erweiterten Europas anzupassen. Dem weiter gehenden Vertrag von Lissabon, der 2007 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde, haben aber bis heute nicht alle zugestimmt. Wir können nicht einmal sicher sein, dass die Iren und die Tschechen sich bis Ende 2009 positiv entscheiden werden. Ein Grund für die Schwerfälligkeit: Der Vertrag mischt zu viele verschiedene Ebenen. Sehr grundsätzliche Vereinbarungen stehen neben eher pragmatischen politischen Entscheidungen. Bei jeder Entscheidung, die Politik etwas anders zu gestalten, muss man daher die Einstimmigkeit der 27 Mitgliedsstaaten erreichen, das erfordert ebenso viele Parlamentsentscheidungen oder gar Volksabstimmungen. Das ist trotz eines Riesenaufwands jetzt schon mehrmals am Nein einzelner Länder gescheitert. Sinnvoller wäre es, den Vertrag in zwei Teile aufzuspalten, einen grundsätzlichen und einen zweiten, in dem einzelne Vereinbarungen zur Agrarpolitik, Außenpolitik, Wettbewerbspolitik, Sozialpolitik usw. aufgenommen werden. Der erste Teil müsste an die Einstimmigkeit gebunden bleiben, der zweite nicht. Diesen Vorschlag gab es bereits 2004, er wurde leider abgelehnt.

**Amosinternational:** Und wo liegt die zweite grundsätzliche Schwäche, der zweite Grund für die Unbeweglichkeit Europas?

**Jérôme Vignon:** Im Prinzip gibt es die Möglichkeit, dass eine Minderheit von EU-Ländern auf einem Gebiet, sagen wir z.B. beim Umweltschutz, ehrgeizigere Ziele realisiert als alle anderen. Die Idee eines „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ lässt es zu, dass die einen hier zügig voran gehen, ohne dass die anderen gezwungen sind mitzumachen. Sie können gemäß ihrer Mitteln und ihrer Geschwindig-





keit später aufschließen. In der Praxis hat das bisher allerdings nicht funktioniert. Das ist deshalb so hoch kompliziert, weil auch eine solche Gangart in verschiedenen Geschwindigkeiten jeweils einstimmig beschlossen werden muss.

**Amosinternational:** Wann wird sich denn in dieser Hinsicht endlich etwas ändern?

**Jérôme Vignon:** Wenn der Lissabonner Vertrag in Kraft tritt. Er enthält einen wesentlichen Fortschritt, was die Ausweitung der Angelegenheiten betrifft, die mit Mehrheit entschieden werden können. Bisher aber müssen wir viel zu viel Energie und Zeit auf die Durchsetzung des Vertrags verwenden. Diese Zeit und Energie sollten wir viel besser der Veröffentlichung und Erläuterung europäischer Vorhaben, dem Dialog mit den Bürgern widmen. Denn Europa und die weitere europäische Entwicklung hängen ganz davon ab, dass die Bürger verstehen, was da passiert; dafür habe ich viel Verständnis.

**Amosinternational:** Nochmals zum Stellenwert der Sozialpolitik. Haben nicht auch die Maastricht-Kriterien zur Begrenzung der Staatsverschuldung die Möglichkeiten zur ausgabenintensiven Armutsbekämpfung in den einzelnen Ländern allzu sehr eingengt?

**Jérôme Vignon:** Auch bei der Festlegung von Höchstgrenzen des Haushaltdefizits und der Verschuldung haben die Deutschen eine entscheidende Rolle gespielt. Nur unter dieser Bedingung haben sie die Währungsunion und die Einführung des Euro überhaupt akzeptiert. Aber das ist auch gar nicht so schlecht für Europa. Die Möglichkeit zu unbegrenzter Verschuldung der Staatshaushalte würde zu großen Schwierigkeiten führen. Das Problem ist aber heute ein anderes: Die Verteilung der Einkommen hat sich nicht angeglichen, im Gegenteil, die Schere zwischen arm und reich öffnet sich immer weiter. Seit 2000 hat sich diese

Situation in allen europäischen Ländern dramatisch verschlechtert, auch in Deutschland. Ich bedaure sehr, dass bisher keine Initiative ergriffen wurde, auch nicht von der Kommission, um diese Entwicklung zu stoppen.

**Amosinternational:** Was könnte, was müsste denn auf europäischer Ebene konkret getan werden, um hier gegenzusteuern und die wachsende Armut zu bekämpfen?

**Jérôme Vignon:** Es gibt nur das Mittel der Umverteilung. Dazu muss aber die Besteuerung der höheren Einkommen und Vermögen nicht abgesenkt, wie das z. B. auch in Deutschland geschehen ist, sondern angehoben werden. Die EU könnte hier versuchen, ei-



Es ist falsch, die Besteuerung der höheren Einkommen und Vermögen abzusenken

ne entsprechende Harmonisierung der Steuerbelastung zu initiieren. Solange aber auch dafür Einstimmigkeit gefordert ist, bleibt das ein sehr kompliziertes, wenn nicht sogar unmögliches Unterfangen.

**Amosinternational:** Sind solche Überlegungen denn überhaupt ein Thema in der Kommission?

**Jérôme Vignon:** Es ist ein Thema, aber man hat es bisher nicht in Angriff genommen. Da muss man sich tatsächlich eine Menge Sorgen machen. Vor allem, weil starke europäische Länder, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, mit ihrer Politik alle in diese gleiche Richtung gegangen sind. Etwa nach dem Motto: „Wir haben in Westeuropa ein so hohes Niveau des Sozialschutzes erreicht, dass es nicht mehr nötig ist, etwas in diese Richtung zu tun. Im Gegenteil, wir müssen diesen Sozialschutz modernisieren und reduzieren, damit die Menschen stärker zur Arbeit motiviert werden. Wenn wir wettbewerbfähig bleiben wollen, müs-

sen wir die Reichsten, die Unternehmer entlasten und stärken.“ In diese Richtung wurde in den vergangenen fünf Jahren hauptsächlich gedacht.

**Amosinternational:** Sie und insgesamt das Spidla-Kommissariat für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit sind da sicher anderer Meinung?

**Jérôme Vignon:** Selbstverständlich. Die hohe Verschuldung der Privathaushalte, die die jetzige Krise mitbewirkt hat, hat ihren Grund auch darin, dass das Einkommen vieler Familien bei weitem nicht ausreicht. Besonders bedrückend: Die Anzahl der *working poor*, der arbeitenden Armen hat sich in den vergangenen Jahren immer weiter erhöht. Im Moment liegt das Einkommen in Europa für 7% der Arbeitnehmer unter dem Armutsniveau. Insgesamt leben 16%, der europäischen Bevölkerung in Armut. In Deutschland hat sich die Zahl von 10% auf 13% verschlechtert. Es hat in den vergangenen Jahren auch in den reichen Ländern an Beachtung für die Schwächsten gefehlt, für diejenigen mit prekären Arbeitsbedingungen. Das sind Versäumnisse, die uns noch lange verfolgen werden, denn es könnte sein, dass später auch die Pension dieser Menschen nicht reicht, um davon leben zu können

**Amosinternational:** Sie sind Präsident der *Semaines sociales de France*, repräsentieren also sozusagen die katholischen Laien Frankreichs. Deshalb die Frage: Welche Rolle spielen die christlichen Kirchen und speziell der Katholizismus für die Stärkung der sozialen Dimension Europas? Hätte zum Beispiel ein ausdrücklicher Gottesbezug in der Verfassung die christlich-soziale Position gestärkt?

**Jérôme Vignon:** Nein. Ich sage das mit einer gewissen Entschiedenheit, weil wir das in Frankreich nicht für das Wichtigste in der Beziehung zwischen Kirche und der Gesellschaft halten. In Deutschland oder in Polen gibt es da eine andere Kultur. In beiden Ländern

hat man auf unterschiedliche Weise die Erfahrung gemacht, dass die Kirche in schwierigen Zeiten eine wichtige Rolle als Widerstandsmotor gegen staatliche Macht übernehmen kann. In Frankreich sind wir dagegen von der Erfahrung der Revolution geprägt, die sich auch gegen die Kirche richtete, weil sie den Eindruck erweckte, auf der Seite der Mächtigen zu stehen. Heute ist uns allerdings gemeinsam, dass wir überall in Europa in mehr oder weniger säkularisierten Gesellschaften leben, selbst in Spanien oder in Polen. Daran würde sich auch durch einen expliziten Gottesbezug in der Verfassung nichts ändern. Viel wichtiger ist es, dass unsere Kirchen sowohl seitens der Bischöfe als auch von Seiten der Laienbewegungen überzeugende Vorschläge zur Orientierung und zur sinnvollen Gestaltung unserer Gesellschaften einbringen. Wir leben in Gesellschaften, die orientierungslos geworden sind, die nach Sinn suchen. Bei der französischen Sozialwoche im November vergangenen Jahres haben wir eine Botschaft zum neuerdings wieder fragten Dialog zwischen Religion und Gesellschaft verabschiedet.

**Amosinternational:** Bleiben solche Initiativen, die christliche Stimme in den gesellschaftlichen Raum hinein zu erheben, nicht doch folgenlos, wenn nicht gleichzeitig machtpolitische Formen der Lobbyarbeit genutzt werden?

**Jérôme Vignon:** Da bin ich mir nicht sicher. In Frankreich ist es schwierig mit der Lobbyarbeit. Die Kirche spielt nämlich bei den politischen Parteien überhaupt keine Rolle mehr, und das wird sich auch in Zukunft nicht ändern. Die beiden großen Parteien, die Gaullisten und die Sozialisten, haben gar keine Beziehung zur Kirche. Die Kirche ist in keiner Weise ein Machtfaktor, sie hat allenfalls einen moralischen Einfluss. Das macht ihre ethischen Überlegungen, wenn sie sich z. B. über Migranten äußert, eher glaubwürdiger; die Menschen hören ihr zu.

**Amosinternational:** Machtlosigkeit und Unabhängigkeit wären demnach gerade die Bedingungen dafür, gesellschaftlichen Einfluss gewinnen zu können?

**Jérôme Vignon:** In Frankreich jedenfalls ist das Wort der Kirchen und das Wort der Laienbewegung deshalb glaubwürdig, weil sie weder irgendeine Macht haben noch anstreben. Wir sind unabhängig, wir erhalten kein Geld vom Staat, es gibt kein Kirchengeld, wir leben wirklich aus unserem eigenen Willen. Als eine Kraft innerhalb der Zivilgesellschaft setzen wir uns gegen Armut und für die Ärmsten ein. In den letzten Jahren hat sich zudem in Frankreich etwas geändert. Der Freiraum für die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen ist ge-



Eine Kirche ohne Macht ist glaubwürdiger im sozialetischen Dialog

wachsen und die Feindseligkeit gegen die Religion ist etwas geringer geworden. Die in der Vergangenheit sehr hohen Erwartungen an Staat und Politik sind vielfach enttäuscht worden. Auch das Vertrauen in die intermediären Institutionen wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ist sehr geschwächt. Traditionsreiche Institutionen wie Schulen, Universitäten, Kirchen müssen ebenfalls um neues Vertrauen kämpfen. Vielleicht ist es in dieser Situation Aufgabe der Laienbewegungen, etwas zur Wiederbelebung der Bürgerschaftlichkeit beizutragen. Es geht nicht nur um das Agieren, sondern auch darum, das zivilgesellschaftliche Denken wiederzubeleben.

**Amosinternational:** Das hört sich an, als ginge es darum, bei den Bürgern erst wieder ein Bewusstsein zu bilden für eine demokratische und soziale Gesellschaft?

**Jérôme Vignon:** Genau so ist es. Jean-Paul Willaime, einer unserer großen protestantischen Denker, hat bei der Sozialwoche in Lyon eine eindrucksvolle

Rede gehalten und dabei gesagt, es gehe heute für uns Christen um nichts Geringeres als um die Beteiligung bei der notwendig gewordenen Wiederbegründung der Gesellschaft. Dabei sollten Katholiken und Protestanten sich in ökumenischer Gemeinsamkeit engagieren. Das hat in Frankreich längst nicht eine solche Tradition wie in Deutschland. Jetzt ist es jedoch an der Zeit, die gemeinsame christliche Stimme in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit hörbar werden zu lassen. In den 1960er und 1970er Jahren war das anders. Damals waren die Christen viel zahlreicher, sie waren engagiert und haben christliche Werte in die Gesellschaft eingebracht. Aber sie waren öffentlich nicht sichtbar. Das ändert sich zurzeit, weil der heutigen Gesellschaft jede Wertorientierung fehlt. Das macht einen Ideenaustausch, eine öffentliche Debatte notwendig, nicht zuletzt über die Medien. Die christliche Stimme darf dabei nicht fehlen.

**Amosinternational:** Welche Rolle spielt denn in dieser Debatte die sog. katholische Soziallehre? Oder gilt in Frankreich auch heute das Verdikt des Dominikaners Marie-Dominique Chenu aus den 70er Jahren, die Formulierung „Katholische Soziallehre“ sei eine Ideologie? Er war damals mit vielen anderen der Meinung, es gehe in gesellschaftlichen Fragen nicht darum, unveränderliche Wahrheiten oder Prinzipien zu verkünden, sondern stattdessen immer wieder von Neuem die Zeichen der Zeit im Licht des Evangeliums zu deuten.

**Jérôme Vignon:** Der Streit um Begriffe führt da nicht weiter. Aber tatsächlich verstehen wir die christliche Sozialverkündigung bzw. Soziallehre sehr stark von der Praxis her, von den Themen her, die an der Basis als bedrängend erlebt werden, von dem her, was die christlichen Akteure aus ihrer Erfahrung in die Debatte einbringen. Das wird bei uns weniger von Universitätsprofessoren entwickelt, als vielmehr von den basis- und praxisorientierten Laienbewegungen. Die jährlichen So-



zialwochen sind da ein wichtiger Ort des Austauschs, der gesellschaftlichen Reflexion und sozialetischen Vertiefung. Vielleicht sollten wir das stärker systematisieren und dabei auch die katholischen Universitäten etwas mehr einbeziehen. Ich sehe die Zukunft der Sozialwochen jedenfalls weiterhin im Zusammenspiel von Erfahrungs- und Praxisberichten mit einem vertiefenden Austausch und weiterführenden gesellschaftsethischen Überlegungen.

**Amosinternational:** In Ihrer Botschaft von Lyon ist an prominenter Stelle vom „Vorrang für die Armen“ in einem glaubwürdigen „Sozialmodell Europa“ die Rede. Angesichts der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise heißt es inzwischen, es werde noch viel mehr Arme geben, wenn der Konsum, das Wachstum, die Produktion (vor allem von Autos) nicht schnell wieder angekurbelt werde. Nun sind Sie von Hause aus Ökonom, daher die Frage: Ist Ihre christliche Option für die Armen ebenfalls mit der Hoffnung auf stetiges Wirtschaftswachstum verbunden?

#### KURZBIOGRAPHIE

**Jérôme Vignon (\* 1944)**, leitet bei der EU-Kommission die Direktion für Sozialschutz und soziale Integration. 1985 trat er in die Kommission ein, zunächst als Mitglied des Kabinetts von Jacques Delors, dann als Leiter der „Gruppe für prospektive Analysen“, deren Aufgabe darin bestand, Konzepte zur Zukunft des europäischen Integrationsprozesses zusammenzustellen und zu verbreiten. Durch seine Beteiligung an zwei Weißbüchern der Kommission (1993 zum Thema „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“, dann 2002 zum Thema „Europäisches Regieren“) war er gut vorbereitet für seine aktuelle Schlüsselaufgabe, einen Beitrag zur „Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in Europa“ zu leisten. Seit 2007 ist er als Nachfolger von M. Camdessus Präsident der *Semaines sociales de France*.

**Jérôme Vignon:** Die Alternative heißt jedenfalls nicht Minus-Wachstum. Aber es muss ein anderes, an Nachhaltigkeit orientiertes Wachstum geben. Wenn wir weniger private Autos haben wollen, müssen wir z. B. viel mehr in kollektive Beförderungsmittel investieren, damit wir weiter mobil bleiben und auch alternative Arbeitsplätze zu denen in der Autoindustrie bekommen. Durch eine gezielte Steuerpolitik kann man außerdem den Kauf von überdimensionierten Autos erschweren oder Wohnformen bzw. Wohngebiete begünstigen, die es erübrigen, ein eigenes Auto zu fahren. Es geht dabei um mehr, als um das passende oder umweltfreundlichste Verkehrsmittel, es geht auch um einen anderen Lebensstil. Wir brauchen eine Wirtschaftsform, die neue Lebensstile begünstigt, die aber gleichzeitig allen eine Beschäftigungsmöglichkeit anbietet.

**Amosinternational:** Ist das ein Thema, mit dem sich die französischen Sozialchristen auseinandersetzen?

**Jérôme Vignon:** Ja, unbedingt. 2007 lautete das Thema der Sozialwoche „Nachhaltigkeit und Solidarität“. Beides kann unmöglich voneinander getrennt werden. Und beides macht eine neue Wirtschaftsorientierung notwendig. Es geht nicht ohne eine veränderte Steuerpolitik und eine andere Einkommensverteilung. Die Armen, die Men-



Die Wirtschaft muss sich stärker an Nachhaltigkeit und Solidarität orientieren

schen mit geringerem Einkommen können es sich nicht leisten in Häusern zu wohnen, die mehr Energie sparen, wenn sie nicht unterstützt werden. Daher habe ich bei der Sozialwoche in Lyon im Kontext der Finanzkrise gesagt: Ein Hauptelement der Antwort auf die Krise ist eine faire Steuerbelastung. Die wirtschaftlich Starken müssen zu höheren Steuern herangezogen werden. Das ist ein Gebot der Gerechtigkeit und

die einzige Möglichkeiten für den Staat, das Wachstum im Sinne der Nachhaltigkeit zu steuern. Die neoliberale Orientierung der Steuersenkungen, die wir seit Jahren besonders in Deutschland beobachten, halte ich für grundfalsch.

**Amosinternational:** Es sind aber nicht zuletzt die christlichen Parteien in Deutschland, die diese Richtung favorisieren.

**Jérôme Vignon:** Deswegen haben wir als christliche Laienbewegung heute eine wichtige Aufgabe in unseren Ländern. Wenn die christlichen Parteien, bei Ihnen die CDU und die CSU, in ihrer Politik kaum noch von den Liberalen zu unterscheiden sind, müssen engagierte Laien die christlichen Werte und die ihnen entsprechenden politischen Positionen in die Debatte einbringen.

**Amosinternational:** Und wie sieht das in Frankreich aus? Wo können Christen, die sich für mehr Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit einsetzen, eine politische Heimat finden?

**Jérôme Vignon:** Das ist sehr schwierig. Sarkozy hat versucht, beim aktuellen Konjunkturprogramm in Richtung Nachhaltigkeit zu agieren. Aber es gibt viele mächtige Gegenkräfte, etwa in der Agrarpolitik oder der Autoindustrie. Ich persönlich fühle mich als sozial engagierter Christ parteipolitisch etwas heimatlos. Die sozialdemokratische Richtung, wie sie einmal J. Delors vertreten hat und die mir sehr zusagt, gibt es in der sozialistischen Partei nicht mehr; er selbst war schon damals ziemlich vereinsamt in der eigenen Partei. Wenn sie mich im Moment fragen, welcher Partei ich mich am nächsten fühle, dann ist das die *Mouvement démocrate (Demokratische Bewegung)* mit François Bayrou an der Spitze, einer etwas schillernden Figur. Aber seine Stellungnahmen sind europäisch, sozial und weltoffen. Da kann ich mich recht gut wieder finden.

*Das Gespräch führte Richard Geisen*

### Aufbruch in die Mitte der Gesellschaft

Jahrestreffen der „Semaines Sociales de France“ in Lyon

Nicht erst seit der viel zitierten Rede von Nicolas Sarkozy am 20. Dezember 2007 im Lateran werden die Karten im Verhältnis von katholischer Kirche und Staat, von Religion und Politik in Frankreich neu gemischt. In dem laizistisch geprägten Nachbarland ist die von Soziologen diagnostizierte „Rückkehr der Religion in den öffentlichen Raum“ seit langem ein Gegenstand lebhafter Debatten. Auch wenn manche mit Argwohn die wachsende öffentliche Bedeutung der Religion betrachten, scheint der „Krieg zwischen den beiden Frankreich“, zwischen den Katholiken und der Republik, in eine immer fernere Vergangenheit zu rücken. Die „laïcité à la française“ ist im Wandel begriffen, eine Veränderung, die in Deutschland nur allmählich wahrgenommen wird.

Die Französischen Sozialwochen, seit ihrer Gründung 1904 in Lille ein Forum der sozialetischen Reflexion und Formation der Katholiken, das im Lauf seiner wechselvollen Geschichte zahlreiche katholische Mandatsträger hervorgebracht und eine Reihe bedeutsamer sozialpolitischer Initiativen angeregt hat, hat sich vom 21. bis 23. November 2008 in Lyon der Thematik angenommen. Unter dem Titel „Die Religionen in der Gesellschaft – Bedrohung oder Hoffnung?“ ging es um die Frage, wie die Religionen dem neuen Interesse an Religion entsprechen und den tieferen Erwartungen, die darin zum Ausdruck kommen, gerecht werden können. Nicht nur die tradierten Regelungen des Verhältnisses von Staat und Religion standen zur Debatte, sondern auch und vor allem

die Funktion des Religiösen in einer Gesellschaft, die ihre Sinnressourcen und ihre soziale Bindekraft zu verlieren scheint.

Die Attraktivität der Thematik hat sich u. a. in der Zahl von ca. 4000 Teilnehmern niedergeschlagen, die, verglichen mit den Zahlen früherer Jahre, einen deutlichen Aufschwung der jährlich stattfindenden Kongresse signalisiert. Einschränkend muss allerdings hinzugefügt werden: Es ist die mittlere und ältere Generation, die die Basis der Sozialwochen bildet, jene Schicht von „militants“, die für den französischen Sozialkatholizismus so charakteristisch ist. Dass der Kongress auch ein junges Gesicht hatte, lag an nahezu 500 jungen Christen aus Mittel- und Osteuropa: aus Polen, Tschechien, der Slowakei, Kroatien, Ungarn, der Ukraine und Russland. Die seit einigen Jahren angestrebte europäische Öffnung der Sozialwochen hat in Lyon erstaunliche Früchte getragen.

Steht in Frankreich die Debatte um die Rückkehr der Religion in die Gesellschaft unter besonderen Vorzeichen? Abgesehen von dem historischen Erbe des Laizismus fällt dem Beobachter eine besondere Sensibilität für die „Neuankömmlinge“ im religiösen Spektrum auf. Der Tagungstitel spricht daher mit Bedacht von den Religionen im Plural. Der Austausch mit Vertretern anderer Religionen durchzog das gesamte Programm. Er mündete in eine feierliche Bekräftigung der gemeinsamen Verantwortung für den Frieden. Dass im Fokus der Aufmerksamkeit aber der Islam stand – in Frankreich leben nach Schätzungen 5 Millionen Muslime – lag auf der Hand.

Als Gesprächspartner hatten die Sozialwochen Moustapha Chérif, einen der führenden Islamologen und früheren Botschafter Algeriens in Frank-

reich, gewonnen. Er zeichnete das Bild eines französischen Islam auf der Basis der Laizität, der Gleichstellung von Mann und Frau und der uneingeschränkten Geltung der Menschenrechte. Wunschtraum oder Wirklichkeit? Dass hier noch viele Fragen offen sind, verschwieg Chérif nicht.

Wenn die Religion in die Gesellschaft zurückkehrt, was genau kehrt dann zurück? Was soll zurückkehren? Keinesfalls ein Katholizismus, der danach trachtet, seine alten Machtpositionen wiederzuerlangen. Auch keine Kirche, die sich ihrer Wahrheiten allzu gewiss ist und neben der sozialen Realität sich ihre eigene Welt zu schaffen sucht. Bei solcher Vergegenwärtigung des Religiösen ist nach der Religionssoziologin Danièle Hervieu-Léger die Versuchung zum Rückzug auf sich selbst, zu Intoleranz und Exklusion groß; diese Art von Religion stelle geradezu eine „öffentliche Gefahr“ dar. Man wird der These, wonach jeder Form des Religiösen die Neigung zum Totalitarismus innewohne, nicht pauschal zustimmen, aber dass parallel zur Rückkehr der Religion auch der religiöse Fundamentalismus erstarkte – vgl. den Erfolg der Sekten – gehört mit zur Bestandsaufnahme. Wie auch die Gegenbewegung, die Rückkehr eines aggressiven Atheismus, worauf der Wiener Theologe und Sozialwissenschaftler Paul-Michael Zulehner aufmerksam machte.

Die Chance der Religion, davon war man in Lyon überzeugt, liegt in der Rückbesinnung auf ihr Eigentliches. Der Philosoph Bruno-Marie Duffé beschrieb dieses mit den vier Kernbegriffen: Gedächtnis, Gemeinschaft, Glaube und Hoffnung. Sie bezeichnen die neuralgischen Punkte der modernen Gesellschaft. Hier ist, nach dem Niedergang der gesellschaftlichen Utopien



und der „Desakralisierung“ des Staates, der Dienst der Religion gefragt. Das schließt die Verantwortung jedes einzelnen Christen ein, „Träger von Hoffnung und Spiritualität“ zu sein. Es macht die Suche nach der „Eglise communautaire“ dringlich, nach einer Kirche, die sich in erster Linie als Gemeinschaft, und nicht als Institution darstellt. In dieser, für den französischen Katholizismus so typischen Sichtweise erschöpfte sich das Nachdenken nicht.

Völlig unbefangenen sprach man in Lyon von einer neuen Rolle der Religion auch auf der politischen Ebene

– sofern nur diese Rolle sich auf Überzeugungskraft (Paul Valadier SJ) und nicht auf institutionelle Vorrechte stützt. Positive Beispiele aus aktuellen gesellschaftlichen Debatten (Sterbehilfe, Bioethik) wurden zitiert. Die Räume des Dialogs und der Kooperation zwischen dem Staat und den institutionell verfassten Religionen, insbesondere der katholischen Kirche, erweitern sich. Der Staat tut gut daran, so der Soziologe und Publizist Jean-Louis Schlegel, nicht das Regelungsmonopol für alles und jedes zu beanspruchen. Können Dialog und Zusammenarbeit über die bestehenden Nischen,

z. B. im Sozialen, hinausgehen, wurde gefragt. Fest steht: Der indifferente Laizismus weicht einer positiven Wahrnehmung der gesellschaftlichen Wirklichkeit von Religion. Nicolas Sarkozy hat den Begriff „laïcité positive“ in die Debatte geworfen. Andere, wie die Sozialistin Elisabeth Guigou, möchten bei der „Laizität ohne Adjektiv“ bleiben. In der Sache ist man sich weitgehend einig. Für die Mitarbeit der Christen in der Gesellschaft bietet sich eine historische Chance. Die „Semaines Sociales de France“ wollen sie nutzen.

*Wilhelm Rauscher*

## Dokumentation

# Religionen und Gesellschaft – Perspektiven eines neuen Dialogs

Botschaft der *Semaines Sociales de France* vom 23. November 2008

### I. Religionen und Gesellschaft – eine veränderte Situation auf beiden Seiten

Das mitunter dramatische Wiederaufleben der Intoleranz, die Manipulation von Religion, um Konflikte zu schüren, verschleiern in Wirklichkeit eine andere, tiefgreifende und hoffnungsvolle Entwicklung im Verhältnis der Religionen zu den modernen Ge-

sellschaften, die seit einem Jahrzehnt offenkundig ist. In Frankreich und verschiedenen anderen europäischen Ländern ist sie eine gesellschaftliche Wirklichkeit, aber sie erfasst alle Teile der Welt. Überall nämlich, wo der technologische Fortschritt und die Ausdehnung der Marktwirtschaft die Wahlmöglichkeiten und Freiheitsräume der Menschen vervielfältigen, stellt sich

gleichzeitig und verschärft die Frage nach dem Sinn dieser Freiheiten: Wozu ist dieses oder jenes gut? Was bedeutet es für die Lebensqualität der Menschen und der Gesellschaft? Das religiöse Bewusstsein sieht sich bedrängt und ist zugleich angefragt. Die Schnelligkeit des Wandels, die wachsende Mobilität lassen neu bedeutsam werden, „was bleibt“.



So eröffnet sich, inmitten der Gesellschaft, wieder ein Raum für die Fragen, deren Träger Philosophie und Religion sind – ein öffentlicher Raum, frei von alten Vorurteilen. Umgekehrt sind sich die Religionen, hier in Europa die Kirchen, der kulturellen und religiösen Verschiedenheit voll bewusst, in die die Gläubigen in ihrem Privatleben und in ihrem Beruf eingetaucht sind. Sie bringen ihre Überzeugungen und ihre Erfahrung im Raum der zwischenmenschlichen Beziehungen als einen Beitrag bei der Suche nach dem Gemeinwohl ein, nicht als ein exklusives Wissen. Die Worte von Papst Benedikt XVI. treffen ins Schwarze: Grundlegend sei, „sich der unersetzlichen Funktion der Religion für die Gewissensbildung bewusst zu werden wie auch des Beitrags, den die Religion gemeinsam mit anderen zur Bildung eines ethischen Grundkonsenses innerhalb der Gesellschaft erbringen kann“ (Ansprache beim Empfang im Elysée, 12. September 2008).

Aufgrund dieser konvergierenden Entwicklung scheint uns die Zeit für eine aktivere Präsenz des Christentums – und der großen Religionen – in der heutigen Gesellschaft günstig – und umgekehrt. Aber es bleiben beträchtliche Missverständnisse, wie die fehlgeschlagene Debatte über den Bezug auf die christlichen Wurzeln der europäischen Werte gezeigt hat. Die fruchtbare Begegnung von Religionen und Gesellschaft ist möglich und gibt Anlass zu großen Hoffnungen. Sie ist noch nicht erreicht. Von der einen wie von der anderen Seite muss ein Weg zurückgelegt werden.

Seit Ihrer Gründung vor mehr als einem Jahrhundert als Antwort auf die Enzyklika *Rerum Novarum* sehen die Französischen Sozialwochen ihre Bestimmung in der Perspektive dieses Dialogs mit der Gesellschaft. Aus katholischer Überzeugung fühlen sie sich verpflichtet, bei der Suche nach Antworten auf die großen gesellschaftlichen Fragen mitzuwirken. Voller Vertrauen blicken sie auf die großen Er-



Die Französischen Sozialwochen sind auf diesen Dialog vorbereitet und möchten zu seiner Entfaltung beitragen.

rungschaften und Hoffnungen der demokratischen Moderne in unserer heutigen Welt:

- Die *Gewaltenteilung* und die Autonomie des Politischen, die Laizität und der Geist der Toleranz, der daraus folgt, verwirklichen in unseren Augen ein Wort des Evangeliums.
- Wir verstehen und unterstützen die heutige Suche nach einer *persönlichen Entwicklung*. Die Betonung der menschlichen Person, ihrer Heiligkeit und Würde sind dauerhafte Merkmale des Evangeliums und des Christentums.
- Der Universalismus, der die christliche Botschaft seit ihren Ursprüngen kennzeichnet, macht uns zu Vertrauten der modernen, *globalisierten Welt*; wir verstehen ihr Streben nach Einheit, so schwierig diese sein mag.

Diese Bestrebungen unserer Moderne sind noch von klaren Antworten weit entfernt. Eine realistische Lektüre der Ereignisse lässt im Gegenteil an Rückschritte und Enttäuschungen denken. Was manche Philosophen „Entzauberung“ genannt haben, bezieht sich wohlgerne nicht auf die Religionen, sondern auf die politischen Gewalten. Demgegenüber zielt die Botschaft der Sozialwochen darauf ab, die Politik zu ermutigen, indem sie das Ausmaß und die Dringlichkeit der Gemeinwohlaufgaben unterstreicht, die den Auftrag von Politik ausmachen.

**II. Die christliche Inspiration – eine schöpferische und fruchtbare Vision der Gegenwartsfragen**  
Antagonistische Kräfte sind in unseren Gesellschaften am Werk, in Frankreich und in Europa. Einerseits ist das Streben nach individueller Entfaltung und selbst bestimmtem Leben

wie auch das Recht auf Verschiedenheit und Nicht-Diskriminierung. Andererseits werden die Unterschiede und die kulturelle Vielfalt auch als Bedrohung historisch gewachsener Identitäten empfunden, so dass überall in Europa politische Kräfte, die offen der Intoleranz das Wort reden, ein wachsendes und beunruhigendes Echo finden. Wie lässt sich diese Spannung überwinden? Nötig sind: eine vertiefte Auseinandersetzung der Gesellschaft mit sich selbst und mit den Migranten, die sie aufnimmt; ein gemeinsames Bemühen, das, im Rahmen der Gesetze, die Rechte und Pflichten der einen und der anderen miteinander verbindet; aber auch eine kulturelle Anstrengung, die es ermöglicht, die kulturelle Verschiedenheit als Reichtum wahrzunehmen.

Ohne zum Glauben an einen Gott zu verpflichten, bietet der christliche Glaube für diese gesellschaftliche Arbeit eine universelle Grundlage. Er beruft sich nämlich auf die radikale Einzigartigkeit jeder Person und auf die Berufung jedes Einzelnen, sich zum Anderen hin zu öffnen, ohne damit seine persönliche Identität zu verlieren. Diese Prinzip „offener Alterität“, die Fähigkeit, den Anderen gerade in seiner Verschiedenheit im eigenen Selbst aufzunehmen, bildet das Fun-




Die Koexistenz der Kulturen als Chance leben, nicht als Bedrohung

dament der christlichen Anthropologie. Der Glaube an Gott als den radikal Anderen und gleichzeitig als die Quelle der Liebe ermöglicht es, dem Anderssein ohne Furcht zu begegnen. Ebenso beruht der Geist universeller Brüderlichkeit (Ihr habt einen einzigen Vater, und ihr alle seid Brüder) nach dem christlichen Glauben auf der Brüderlichkeit in Christus. Diese Sicht kann auch außerhalb des christlichen Glaubens verstanden und gelebt werden; sie ist nicht Eigentum einer Religion, sondern birgt einen Reich-



tum an allgemein menschlicher Lebensweisheit.


Obwohl wir, zumindest in Europa, in einer der längsten Friedensperioden unserer Geschichte leben, ängstigen Fragen der Sicherheit unsere Gesellschaften angesichts verschiedener Formen von Gewalt und rücksichtslosem Verhalten. Die Verantwortung der Verursacher von Gewalt darf nicht verwischt werden; aber das Problem liegt gerade darin, dass das Gefühl für Verantwortung sich immer schwieriger vermitteln lässt. Die Gewalt in den Banlieus ist die sichtbare Seite eines zunehmend schwächer werdenden sozialen Bandes. Der Schrei jener, die sich nicht in die Gesellschaft integrieren können, macht uns den allgemeinen Zerfall der Solidarität beunruhigend bewusst. Die wiederholte Gewalt ist in einer Gesellschaft, in der die Regel gilt: Wo kein Kläger, da kein Richter, der Widerhall der Unmöglichkeit, Vergebung zu erhalten. Angesichts dieser Schwierigkeit eröffnet der Vorrang für die Armen, ein Grundprinzip der christlich-sozialen Tradition, einen paradoxen, aber fruchtbaren Pfad. Die soziale Aktion, die von der Furcht vor den schädlichen Auswirkungen der Armut geleitet ist, stößt niemals zum Kern der Dinge vor. Wenn man hingegen wirksame Vorkehrungen schafft für den Zugang zu beruflicher Bildung, zu einer angemessenen Wohnung, zur

 Die Sorge um die Armen als Weg zur Weiterentwicklung der Gesellschaft und als Mittel beim Kampf gegen die Quellen der Gewalt

Versorgung im Krankheitsfall gerade für die Bedürftigsten, kämpft man nicht nur gegen die Armut: Die Gesellschaft als ganze wird wieder Vertrauen zu sich selbst fassen.

Die europäischen Gesellschaften haben in ihrer Gesamtheit die Risiken, die mit dem gegenwärtigen Wachstumsmodus verbunden sind, erkannt. Nicht nur dass dieser für die künftige

Generation das Risiko eines schwerwiegenden sozialen Bruchs enthält; schon heute werden die ökologischen Störungen zu einer Quelle von Konflikten und massenhafter Auswanderung. Im Vergleich dazu sind die Verhaltensänderungen, die als wirksame Antwort erforderlich wären, noch sehr zaghaft. Angesichts der wachsenden Zahl immer präziserer und alarmierender Vorhersagen verfestigen sich eher ein gewisser Fatalismus und Immobilismus. Verhaltensänderung oder

 Eine nachhaltige Entwicklung, die Ausrichtung auf die Zukunft sind Frucht der Solidarität und des Sinns für Gemeinschaft

besser: Änderung des Lebensstils resultiert in christlicher Sicht, und besonders in der orthodoxen Tradition, nicht aus einem Gefühl der Furcht, sie ist nicht allein von Vorsicht geleitet: Sie ist zugleich der Schlüssel zu einer fundamentalen Bereicherung. Die Zurückhaltung, die Mäßigung der Bedürfnisse entsprechend dem je Nötigen, schaffen Raum für ein inneres Leben, für Verfügbarkeit. Mit anderen Worten: Das spirituelle Leben ist eine Schule, in der man lernt, den Anderen bei sich aufzunehmen. Zugleich bringt es die Bereitschaft zum Geben und zum Dienst ins Spiel. Es befreit. Die nachhaltige Entwicklung ist eine solidarische Entwicklung. Dieses Beispiel zeigt ferner, dass die Religion und der christliche Glaube im Besonderen eine permanente Einladung darstellen, sich der Zukunft zuzuwenden. Wenn Glaube Erinnerungsarbeit einschließt, die Wiederentdeckung der Spur des Geistes im persönlichen Leben, dann erhellt er damit das Leben und gibt der Zukunft Sinn. Christliche Hoffnung reduziert sich nicht auf eine in einer unbestimmten Zukunft angesiedelten Eschatologie; sie begründet vielmehr die Überzeugung, dass das Humanum sich fortentwickeln lässt, heute, nicht nur in der Form des materiellen Fortschritts,

sondern auch qualitativ hinsichtlich des Aufbaus und des Zusammenhalts des sozialen Körpers, den die Menschheit zu bilden berufen ist.

### III. Die eigene Haltung ändern – damit der Reichtum der christlichen Inspiration wirksam werden kann

Damit dieser verborgene Schatz an Lebenssinn, den aus unserer Sicht der christliche Glaube enthält, mit einer pluralistischen Gesellschaft, die sich diesen Glauben nicht zu eigen machen muss, geteilt werden kann, müssen die Bedingungen für einen neuen Dialog erfüllt sein. Das betrifft zuallererst die Glaubenden selbst, zumal die Katholiken. Als katholische Laien, die sich in den Französischen Sozialwochen zusammengeschlossen haben, möchten wir dazu unseren Beitrag leisten:

- durch eine möglichst umfassende Aufwertung des politischen Handelns und der Funktion von Politik. Politik inkarniert im höchsten Maß die Suche nach dem Gemeinwohl, dessen Dringlichkeit noch nie so stark in Erscheinung getreten ist wie heute, da sich nationale, europäische und globale Handlungsebenen nicht mehr trennen lassen. In unserem Land möchten wir zur Stärkung der Laizität beitragen im Hinblick auf die gegenseitige Achtung von Überzeugungen und die Suche nach gemeinsamen staatsbürgerlichen Werten.
- durch das Bemühen, im Dialog mit der Zivilgesellschaft und den staatlichen Stellen jegliche autoritäre Sprache zu vermeiden, insbesondere in den Bereichen des konkreten, sozialen und familiären Lebens. Zu den Grundlagen einer gemeinsamen Ethik beizutragen, heißt für uns, Haltungen und Regeln des gesellschaftlichen Lebens herauszustellen und zu fördern, die Zukunft ermöglichen und Solidarität zwischen den Generationen begründen.
- durch die Förderung des Dialogs in den Diözesen und auf örtlicher Ebene

ne – gemeinsam mit unseren regionalen Zweigstellen – über die großen Fragen der Gesellschaft. Innerhalb der katholischen Kirche soll dieser Dialog zu mehr Offenheit zwischen Klerikern und Laien bei Entscheidungen und zu einer stärkeren Anerkennung der Rolle der Frauen beitragen.

- Wir möchten uns darüber hinaus in unseren Aktivitäten einer ökumenischen Zusammenarbeit bei der konkreten Umsetzung der christlichen Gesellschaftslehre öffnen und verbinden damit die Hoffnung auf einen interreligiösen Dialog auch auf diesem Feld.

Wir sind uns bewusst: Die Fähigkeit, Träger einer christlichen Botschaft zu sein, erfordert vor allem eine innere Vertiefung; denn aus der inneren Erfahrung des Gebets können der Geist des Dienens, Demut und Vertrauen in die Zukunft erwachsen.

#### IV. Erwartungen an die Gesellschaft: die Voraussetzungen für einen Austausch mit den Religionen und dem christlichen Glauben schaffen

Damit der erhoffte Dialog sich entfalten kann, sind Achtsamkeit und Aufgeschlossenheit auch von Seiten der Gesellschaft nötig. Sagen wir es klar: Der Dialog mit der Gesellschaft, insbesondere mit den politischen und gesellschaftlichen Instanzen, setzt voraus, dass der Gesprächspartner einen Beitrag von christlicher Seite nicht a priori aus dogmatischen Gründen ablehnt. Als Dogmatismus betrachten wir insbesondere die Meinung, wonach die Religion zu den öffentlichen Angelegenheiten nichts zu sagen habe und es ihr nur darum gehe, in nostalgischer Erinnerung einer verlorenen Machtstellung eine moralische Ordnung durchzusetzen. Die Zivilgesellschaft und die staatlichen Stellen müssen auch ihrerseits Entwicklungen vollziehen, damit die Religionen, als Erzieherinnen der Gewissen und des rechten Freiheitsge-

brauchs, ihren Beitrag zum Leben der „Stadt“ erbringen können.

Kurz, die Republik und die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit müssen akzeptieren, dass die Religionsgemeinschaften sich zu den großen Gesellschaftsfragen äußern, ohne dass sogleich der Vorwurf der Gefährdung der Laizität erhoben wird. Besonders im Hinblick auf unser Land, richten wir unsere Vorschläge an:

- die Akteure in den Medien, deren Einfluss auf das ethische Verhalten und die persönliche Lebensführung eine große Bedeutung erlangt hat, ihre Informationsanstrengungen, was den Beitrag der Religionen zu den *großen Zukunftsfragen der Gesellschaft betrifft*, fortzusetzen. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Fragen nach Anfang und Ende menschlichen Lebens und in Bezug auf den Platz, den man den schwächsten gesellschaftlichen Gruppen einräumt.
- die Verantwortlichen in den großen Verwaltungen und Unternehmen, im Rahmen der von ihnen geförderten oder angeregten kulturellen und vereinsähnlichen Aktivitäten der Arbeitnehmer auch einen Raum für religiöse Ausdrucksmöglichkeiten und interkulturellen Austausch zu eröffnen. Wir fordern sie auf, die „*Chartas der Verschiedenheit*“, auch der religiösen, mit Leben zu erfüllen.
- die Verantwortlichen in der Regierung und an die Abgeordneten der verschiedenen politischen Richtungen, die Kenntnis und das *Gedächtnis der religiösen Kultur* unseres Landes zu fördern – als konstitutives Element seiner laizistischen Identität. Ohne diese Kenntnis und ohne dieses Gedächtnis würde die moralisch anspruchsvolle Laizität, die für unser Land kennzeichnend ist, ihre Orientierungspunkte verlieren. In dieser Hinsicht bestehen wir auf der Beibehaltung des Prinzips der Sonntagsruhe, deren Bedeutung über den Kreis der reli-

giös Praktizierenden hinausreicht. Ebenso fordern wir dazu auf, mit der Einführung einer auf Kenntnis der Religion gerichteten Bildung im Rahmen des Schulbesuchs fortzuführen, was sinnvollerweise ohne die Einführung eines diesbezüglichen qualifizierten universitären Lehrangebots nicht möglich ist.

- die Abgeordneten, das bereits umfangreiche Reformwerk der öffentlichen Bildung zu vervollständigen. Es erlaubt den verschiedenen religiösen Traditionen – bei Beachtung eines republikanischen Pflichtenheftes –, Bildungsaufgaben zu übernehmen und damit die Staatsbürgerschaft zu stärken. Dieses Werk, das im Primar-, Sekundar- und im technischen Bereich zahlreiche Früchte getragen hat, muss nach denselben Prinzipien im *Hochschulbereich* fortgeführt werden.
- die staatlichen Stellen auf örtlicher und Gemeindeebene, besonders in den großen Ballungsräumen, die Voraussetzungen für einen regelmäßigen Dialog mit den Repräsentanten der verschiedenen Religionen über Fragen der Wohlfahrt und des Zusammenlebens der Bürger zu schaffen, nach dem Vorbild der fruchtbaren Erfahrungen, die in Lyon, Marseille, Saint-Bienne und anderen französischen Städten gesammelt wurden. Diese Initiativen, eine Art „*Räte der Brüderlichkeit*“ im Sinne der republikanischen Devise, könnten zugleich den interreligiösen Dialog fördern.

Übersetzung  
aus dem Französischen:  
Wilhelm Rauscher







# Was Europa zusammenhält

Anmerkungen zur Geschichte eines Zukunftsprojekts<sup>1</sup>

Josef Homeyer



Europa ist und bleibt ein Zukunftsprojekt. Seine kulturelle Identität lebt von der ständigen Konfrontation mit dem Neuen, dem Anderen, dem Fremden. Bischof Homeyers Erkundungen in der europäischen Tradition und Geschichte fördern ambivalente Ergebnisse zutage: tragische Religionskonflikte und tragfähige religiöse Traditionen, Akte der Gewalt und Geschichte der Demokratie, Völkermord und Versöhnungsdienste, Gegenseitige Verletzungen und Selbstgerechtigkeit einerseits, Einsicht und Erinnerung andererseits. Die Zukunft aber, so Bischof Homeyer, liegt vor allem in der Bereitschaft zur Versöhnung.

Die Europäische Union, ohne Zweifel eine ungewöhnliche Erfolgsgeschichte, hat wieder einmal mit ungewöhnlichen Herausforderungen fertig zu werden: von der sich verzögernden Ratifizierung des mühevoll erarbeiteten Reformvertrages bis zur folgen-schweren Erschütterung der Finanzmärkte. Und die Völker und Regierungen der Länder Südosteuropas und auch der benachbarten Länder der ehe-

maligen Sowjetunion bangen ungeduldig und manchmal verständnislos um Zusagen hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft in der EU.

Verständlich, dass eine geradezu bohrende Frage hartnäckig immer wieder kommt und nie befriedigend beantwortet erscheint, nämlich die Frage nach der europäischen Identität oder anders formuliert: Was hält eigentlich Europa zusammen?

nerhalb aller Mitgliedsländer, im Osten wie auch im Westen? Die ursprüngliche Erwartung, die politische Einheit der EU folge der Vollendung des gemeinsamen europäischen Marktes, hat sich als Illusion erwiesen.

Die Kohäsionskräfte müssen, so glauben immer mehr Menschen, in der gemeinsamen Kultur gesucht und gefunden werden. Was aber verstehen wir darunter? Ungeachtet der definitiven Schwierigkeiten gibt es zweifellos einen gemeinsamen europäischen Kulturraum: Einen nicht eindeutig bestimm- und begrenzba- ren Raum der Vielfalt unterschiedlicher, miteinander verschlungener und häufig auch einander widersprechender Tra-

## *Europa – ein ständiges Zukunftsprojekt<sup>2</sup>*

Wie passen die „grande nation“ der Franzosen, der Traditionalismus der Engländer, die Krisengelassenheit der Italiener und die ewigen Identitätszweifel der Deutschen eigentlich zusammen? – Ganz zu schweigen von den uns kaum bekannten Prägungen der neuen Mitgliedsländer der EU. Und wie kann die Einheit in der Vielfalt durchgehalten werden, wenn immer mehr europäische Länder um Auf-

nahme in die EU bitten? Wo können die Kohäsionskräfte gefunden werden, wenn die durch die wirtschaftliche Integration hervorgebrachten Gemeinsamkeiten offensichtlich nicht mehr ausreichen, gemeinsames Handeln jedoch immer notwendiger wird, insbesondere für den Umgang mit der wachsenden Ungleichheit nicht nur zwischen den alten und den neuen Mitgliedern der EU, sondern auch in-

<sup>1</sup> Gekürzte Fassung eines Vortrags im Sozialinstitut Kommende Dortmund vom 23. November 2008.

<sup>2</sup> Vgl. dazu den Beitrag „Was hält Europa zusammen?“, von K. Biedenkopf, B. Gererek, K. Michalski u. M. Rocard, in „Transit. Europäische Revue“, 2004/2005.



ditionen und Vorstellungen. Sie führen uns in einem gemeinsamen Kontext zusammen und lassen uns zu „Europäern“ werden: Bürger und Völker, die zu einer politischen Einheit fähig sind, die wir als „europäisch“ erkennen und erleben.

Dieser Kontext aber ist nicht definierbar, seine Grenzen sind offen, nicht wegen unserer Ignoranz – sondern strukturell: weil europäische Kultur,

### Die europäische Kultur lebt von der ständigen Konfrontation mit dem Neuen, dem Fremden, dem Anderen

Europa, nicht nur ein Faktum ist, sondern eine Aufgabe und ein Prozess! Europa und seine kulturelle Identität leben – so zeigt die Geschichte – von der ständigen Konfrontation mit dem Neuen, dem Anderen, dem Fremden. Die Kultur ist also nicht ein friedlicher Besitz von jeher, sondern ein im harten Kampf errungenes und immer neu zu erringendes Gut. Wenn Europa aber nicht nur ein Faktum, sondern auch eine Aufgabe ist, ein ständiger Prozess, dann kann es auch keine festen vorhandenen oder ein für all Mal definierten europäischen Grenzen geben. Nicht geographische oder nationale Grenzen definieren den europäischen Kulturraum, sondern dieser, der Kulturraum, bestimmt den europäischen Raum.

Er stiftet noch keine politische Einheit Europas, bietet der Politik aber eine Chance, Europa zu einer politischen

### Basis der politischen Zusammengehörigkeit ist eine Kultur der Bürgergesellschaft

Einheit werden zu lassen. Politik kann die Rahmenbedingungen schaffen, die Europas Einigung erleichtern oder erschweren, Europa ist aber nicht nur ein politisches Gebilde, sondern steht zugleich für eine „Kultur“ von Institutionen, Ideen und Erwartungen, Gewohn-

heiten und Gefühlen, Stimmungen, Erinnerungen und Aussichten: Eine „verbindende Kultur“, auf deren Boden erst ein politisches Gebilde wachsen kann. Diese Kultur, man könnte sie die „Kultur der Bürgergesellschaft“ (Zivilgesellschaft) nennen, ist die Basis für politische Zusammengehörigkeit. Sie definiert zugleich die Bedingungen erfolgreicher Politik und die Grenzen staatlicher politischer Regulierungen. Um die für eine politische Einheit notwendige Kohäsion zu fördern, unterstützt die europäische Politik die Entstehung und Entfaltung der Bürgergesellschaft in Europa. In deren Institutionen kann die gemeinsame europäische Kultur gesellschaftliche Wirklichkeit werden. Das erfordert die Bereitschaft der Politik und der staatlichen Institutionen zur Selbstbeschränkung.

Daraus folgt aber auch: Die politische Kultur Europas muss kompatibel sein mit den Anforderungen eines durch die europäische Kultur begründeten Gefühls der Zusammengehörigkeit. Europäische Solidarität kann nicht nur institutionelle Solidarität sein. Sie muss von den Europäern auch individuell empfunden werden. Wenn individuelle Solidarität nicht gegeben ist, reicht die institutionell organisierte Solidarität nicht aus, um ein Gemeinwesen zu stiften: Die seit Jahrzehnten fortschreitende Individualisierung spiegelt sich heute z. B. wider in dem – im Vergleich zu früheren Aufnahmen neuer Mitglieder – stark abgekühlten Willen der bisherigen Unionsbürger, den Neankömmlingen wirtschaftlich und politisch unter die Arme zu greifen. Die Mobilisierung einer gesamt-europäischen Solidarität gehört zu den wichtigsten dauerhaften Aufgaben europäischer Politik – und der politischen Diakonie der Kirchen.

Dass die Europäische Union 1989 die historische Chance einer Wiedergeburt bekam, war nicht zuletzt Resultat des revolutionären Aufbegehrens der Menschen im kommunistisch regierten Osteuropa. Die osteuropäischen Revo-

lutionen zeugen davon, dass ein wirklicher politischer Realismus die Solidarität der Bürgergesellschaft in Betracht ziehen muss – und nicht nur die in den „real existierenden“ politischen Institutionen organisierten Interessen.

Bei der Suche nach den Kohäsion und Identität stiftenden Kräften in der europäischen Kultur kommt der Frage nach der öffentlichen Rolle der europäischen Religionen besondere Bedeutung zu. Der englische Dichter T. S. Eliot († 1965), eine kulturelle Autorität seiner Zeit, befasste sich insbesondere seit Ende des Zweiten Weltkrieges vornehmlich mit der europäischen Kultur. „Von grundlegender Bedeutung ist“, so schreibt er, „dass die Kultur Europas nicht einfach als die Summe einer Anzahl beziehungsloser Kulturen auf gleichem Raum zu betrachten ist.“ Er sieht gemeinsame Züge in Europa, die es erlauben, von einer europäischen Kultur zu sprechen. Ein zentrales Element ist für ihn vor allem die Kraft,

### Europäische Identität beruht auch auf dem christlichen Erbe und der öffentlichen Rolle der Religionen

„die zwischen Völkern mit eigener Kultur eine Kulturgemeinschaft entstehen lässt, ... die Religion“. Die christliche Überlieferung habe Europa zu dem gemacht, was es ist. Zwischen Antike und Moderne habe sie eine Katalysatorfunktion übernommen: „Unserem christlichen Erbe verdanken wir viel mehr als einen religiösen Glauben. In ihm liegt die Entwicklung unserer Künste beschlossen, es vermittelt uns die Grundgedanken des römischen Rechts, die so viel zur Gestaltung der westlichen Welt beigetragen haben und unsere Begriffe von persönlicher Sittlichkeit und öffentlicher Moral. Es vermittelt uns auch die Literatur der Griechen und Römer und damit gemeinsame literarische Maßstäbe ... Die Einheit der westlichen Welt beruht auf dieser Hinterlassenschaft, auf dem



Christentum und den antiken Zivilisationen von Griechenland, Rom und Israel, auf die wir aufgrund einer 2000-jährigen Vitalität des Christentums unsere Herkunft zurückführen können ... Eine politische und wirtschaftliche Organisation ... kann nie ersetzen, was diese Kultureinheit uns gibt. Wenn wir unser gemeinsames Kulturerbe vergeuden oder missachten, dann kann alles Organisieren und Planen der genialsten Köpfe uns nicht helfen oder uns näher zusammenbringen.“<sup>3</sup>

Aus tragischen Erfahrungen weise geworden, bemühten sich die europäischen demokratischen Gesellschaften in den letzten beiden Jahrhunderten darum, die Religionen aus dem politischen Raum zu entfernen. Nicht ohne Grund galten sie als spaltend, nicht ei-

nigend. Das ist wohl auch heute noch manches Mal der Fall. Aber die Religionen können auch ein Potential sein, das die Menschen in Europa zusammen- statt auseinanderbringt. Denn die Religionen sind ein Bestandteil der verschiedenen Kulturen geworden, die wir heute in Europa vorfinden. Sie entfalten ihre Wirkungen „unter der Oberfläche“ der politischen und staatlich-institutionellen Ebene, mit Auswirkungen in individuellen wie im gesellschaftlichen Raum.

Das Zukunftsprojekt Europa ist hier und heute der Ort, an dem das Evangelium auf unserem Kontinent scheitert oder zur Geltung kommt – der Ort, ohne den das Evangelium überhaupt nicht in seiner gegenwärtigen Bedeutung für Europa erschlossen werden kann.

Natürlich gibt es noch andere Voraussetzungen für die vollständige Teilhabe an der europäischen Staatenfamilie. Der Umstand, dass die Türkei auch weiterhin den „Völkermord“ leugnet, den sie 1915 an ihrer armenischen Bevölkerung beging, wird sich als Hindernis für ihren EU-Beitritt erweisen, so wie auch Serbien weiterhin ausgeschlossen bleiben wird, ehe nicht seine politische Klasse die Mitverantwortung Serbiens an den Verbrechen des postjugoslawischen Krieges (1992–95) übernommen hat. Der Grund, warum Verbrechen wie diese heute eine solche politische Bedeutung haben, liegt darin, dass sie Sonderfälle des Verbrechens sind: nämlich des Versuchs einer Gruppe von Europäern, jedes Mitglied einer anderen Gruppe von Europäern (also die europäischen Juden) zu vernichten (Auschwitz).

Hitlers „Endlösung der Judenfrage“ in Europa war nicht nur ein Ausgangspunkt für die Definition entscheidender Begriffe im Völkerrecht der Nachkriegszeit – „Völkermord“ und „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ – sondern sie ist auch ein moralischer (und in manchen Ländern juristischer) Maßstab, nach dem man die Menschen und Länder beurteilt, die sich darüber äußern.

Während Europa sich anschickt, den Zweiten Weltkrieg endgültig hinter sich zu lassen und ein neues Europa zu bauen, ist die Erinnerung an Europas tote Juden Kriterium für die wiedergefundene Humanität des Kontinents.

Das war nicht immer so. Zwar war von Anfang an klar, was mit Europas Juden geschehen war. Wenige Monate nach Kriegsende war man sich allgemein einig, dass während des Zweiten Weltkrieges sechs Millionen Juden in Europa umgebracht worden waren. In Deutschland gab es im Mai 1945

### *Der Umgang Europas mit seiner Schuldgeschichte<sup>4</sup>*

Ist Europa, dies ständige Zukunftsprojekt, denn heute noch reformfähig, zukunftsfähig, fähig, neu zu werden und gerade dadurch fähig, „Europa“ zu bleiben?

Dass es so ist, beweist ein im öffentlichen Diskurs viel zu wenig wahrgenommener Prozess: Europa hat neu gelernt, mit seiner traurigen Schuldgeschichte umzugehen. Hier haben die Europäer in den vergangenen sechs Jahrzehnten eine erstaunliche Entwicklung und einen schmerzhaften Lernprozess durchgemacht.

Für Juden, so Heinrich Heine, sei die Taufe das „Entrebillet“ nach Europa. Doch das war 1825, als der Preis für den Eintritt in die moderne Welt der Verzicht auf das Erbe jüdischer Andersartigkeit war. Heute hat sich das verändert. Eine ironische Wendung der Geschichte sorgt dafür, dass jeder, der zu Beginn des 21. Jahrhunderts wirklich Europäer, Mitglied der EU werden will, zunächst ein bedrückendes Erbe auf sich nehmen muss: die Anerkennung des Holocaust. Das ist zur europäischen Eintrittskarte gewor-

den. So bekannte sich 2004 der damalige polnische Präsident Aleksander Kwasniewski – bemüht, ein schmerzliches Kapitel der polnischen Vergangenheit abzuschließen und das Land in Einklang mit seinen EU-Partnern zu bringen – offiziell zu den Leiden der polnischen Juden während des Krie-



Die Anerkennung des Holocaust ist zur europäischen Eintrittskarte geworden

ges und zur Mitschuld auch der Polen daran. Um seinem Land den Eintritt in die EU zu ermöglichen, gab Rumäniens scheidender Präsident Ion Iliescu zu, was er und seine Kollegen lange Zeit hartnäckig geleugnet hatten: dass auch Rumänien an der Vernichtung der europäischen Juden beteiligt gewesen war.

<sup>3</sup> Zitiert nach Wolf D. Gruner, „Europa – Anmerkungen zu einem geographischen, kulturellen, politischen, historischen, konfessionellen, wirtschaftlichen und sozialen Raum“ in Wolf D. Gruner/Wichard Woyke, *Europalexikon*, München 2004, 93 f.

<sup>4</sup> Vgl. auch Tony Judt, *Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart*, München 2006, S. 931 ff.

## In der Nachkriegszeit wurde kaum über den Massenmord an den Juden gesprochen

von den einstmals 600.000 Juden nur noch 21.450. Von 126.000 Juden, die in Österreich deportiert worden waren, kehrten nach dem Krieg 4.500 zurück. In den Niederlanden lebten vor dem Krieg 140.000 Juden, 110.000 wurden verschleppt, weniger als 5000 kamen zurück. Von den 76.000 Juden, die von 1940 bis 1944 in Frankreich deportiert wurden, überlebten weniger als 3%. Von den mehr als 3 Millionen Juden, die vor dem Krieg in Polen lebten, fielen 97,5% den Henkern zum Opfer.

Und die Reaktion der Deutschen und der anderen europäischen Völker? Das Entsetzen und die Empörung über das, was Hitler angerichtet hatte, war in Deutschland wie in allen Ländern riesengroß. Aber im Vordergrund stand (begreiflicherweise) das erlittene eigene Leid: Die Toten, die Vertreibung, Zerstörung und Verlust allen Besitzes. Von dem Judenmord wurde kaum gesprochen. Repräsentanten des öffentlichen Lebens vermieden während der vierziger und fünfziger Jahre jede Erwähnung der „Endlösung der Judenfrage in Europa“. In einer Erhebung aus dem Jahr 1952 hatten fast 40% der erwachsenen Befragten in Deutschland keine Scheu, den Interviewern zu erklären, sie fänden es „besser“, dass es auf deutschem Boden keine Juden mehr gebe. In den anderen europäischen Ländern war es ähnlich.

Ein Umdenken setzte Ende der fünfziger Jahre ein, als z. B. in den Frankfurter Prozessen gegen die Wachmannschaften von Auschwitz die Überlebenden der Lager zum ersten mal seit Kriegsende Gelegenheit hatten, öffentlich über ihre Erfahrungen zu sprechen. Hauptgründe für den Stimmungsumschwung waren eine Welle antisemitischer Schmierereien und Zerstörungen Ende der fünfziger Jahre und Belege dafür, dass junge Deutsche kaum etwas über das Dritte Reich

wussten. Erst Anfang 1962, 17 Jahre nach Kriegsende, beschlossen 10 Bundesländer, dass die Geschichte der Jahre 1933 bis 1945 – einschließlich der Judenvernichtung – in allen Schulen verbindlich zu behandeln sei. Jetzt richtete sich die Aufmerksamkeit stärker auf den Völkermord und die „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ als auf die „Kriegsverbrechen“, mit denen man den Nationalsozialismus bislang in erster Linie in Verbindung gebracht hatte. Als dann 1979 die Ausstrahlung

## Erst siebzehn Jahre nach Kriegsende beschlossen zehn Bundesländer, die Geschichte der Jahre 1933 bis 1945 verbindlich in allen Schulen zu behandeln

der Holocaust-Serie im Deutschen Fernsehen erfolgte, setzte sich allmählich die Erkenntnis durch, das nationalsozialistische Verbrechen sei einzig: einzig in seinem Ausmaß, einzig in seinem unergründlichen Bösen.

In anderen Ländern Westeuropas musste der Prozess der Erinnerung und Einsicht erst die selbstgerechten nationalen Illusionen überwinden – ein Prozess, der in der Regel zwei Generationen und viele Jahrzehnte dauerte. So hatte man dort weithin versucht, die Schuld am Holocaust einzig den Deutschen zuzuschieben, und es hat lange gedauert, die Wahrheit über die Mitwirkung z. B. der Niederländer an der Identifikation, Verhaftung, Deportation und Ermordung ihrer jüdischen Mitbürger öffentlich zu bekennen. In Frankreich dauerte es 50 Jahre, bis öffentlich das bisherige Tabu gebrochen und über die Rolle gesprochen wurde, die Frankreich bei der Vernichtung der europäischen Juden gespielt hat. Im März 2005 erklärte Ministerpräsident Raffarin in Jerusalem: „Frankreich ist gelegentlich der Komplize dieser Schändlichkeit gewesen. Damit hat es eine ewige Schuld auf sich geladen, die es verpflichtet.“

Am Ende des 20. Jahrhunderts ist unmissverständlich deutlich geworden, dass der Holocaust von zentraler Bedeutung für die Identität und das Gedächtnis Europas ist, und insofern ist das Eingeständnis des Judenmordes und aller Verbrechen ähnlicher Art zur Eintrittskarte für das neue Europa geworden. Die gemeinsame Erinnerung, die Bereitschaft zur Umkehr, zur Versöhnung, gewachsen in einem jahrzehntelangen Prozess, hat Europa verändert. Die europäischen Völker wollen ihre Schuldgeschichte aufarbeiten, wollen Versöhnung und künftig anders miteinander und mit den anderen umgehen als bisher: nicht mehr gegeneinander (Gewalt, Hass, Krieg), sondern miteinander (gemeinsam, solidarisch). Das ist das neue Europa! Insofern kann die „Europäische Union“ eine Antwort auf die tragische Geschichte dieses Kontinentes sein. Das ist die europäische Hoffnung!

## *Der Dienst der Versöhnung*

Europa ist sensibel geworden für seine Schuldgeschichte – nicht nur für die des 20. Jahrhunderts. Von der Reconquista in Spanien über die blutigen Konfessionskriege und den Kolonialismus bis zum Versagen im postjugoslawischen Krieg. Es ist eine traurige Geschichte, die Traumata bei Opfern und Tätern ausgelöst hat, bis heute – und das bei den Völkern ganzer Regionen (wie in Südosteuropa) und ganzer Kontinente (wie Afrika oder Lateinamerika).

Europa trägt die Last einer leidvollen Schuldgeschichte, über die wir nicht einfach hinweggehen können, zumal die Erkenntnis gewachsen ist, dass es eine spezifische Wirkmächtigkeit von Gewalt und Gewalterfahrung gibt.<sup>5</sup> Über Letzteres sollten wir uns, erst recht als Christen, nicht wundern. An verschiedenen Stellen der Bibel ist die Rede davon, dass die Söhne und Enkel die Vergehen der Väter zu tragen haben, was nicht auf eine be-



sondere Rachsüchtigkeit Gottes, sondern auf die machtvollen Auswirkungen der Sünde hinweist. Damit ist aber auch gesagt, dass Gewalt immer auf konkreter menschlicher Schuld beruht. Und in der Rückbindung des Gewaltphänomens an menschliches Freiheitshandeln und darin eingeschlossen menschliche Schuldfähigkeit liegt auch ein wesentlicher Schlüssel wirksamen Friedens- und Versöhnungshandelns. Immerhin geht es um die Umkehrfähigkeit.

Angesichts der Schuldgeschichte Europas muss die politische Diakonie der Kirchen vor allem Dienst an der Versöhnung sein. Dazu sind die tatsächlichen Geschichten der Gewalt konkret zur Sprache zu bringen, und es ist der Versuchung zu widerstehen, in ein allgemeines Schuldbekennen auszuweichen, das letztlich an der Oberfläche bleibt, weil es sich nicht der konkreten Schuld stellt. Zwei Problemkomplexe mögen das beispielhaft verdeutlichen:

Bekanntlich ist die deutsch-polnische Geschichte nach einer friedlichen und fruchtbaren Epoche, insbesondere vom 14. bis zum 18. Jahrhundert, in den letzten 250 Jahren von Fühllosigkeit, von Leid und himmelschreienden Katastrophen durchzogen. Man muss nur an die drei polnischen Teilungen Ende des 18. Jahrhunderts erinnern, die für fast 170 Jahre das polnische Staatswesen ausgelöscht haben. Nach der neuerlichen Katastrophe des



**Im deutsch-polnischen Versöhnungsprozess müssen tief sitzende Vorurteile überwunden werden**

schrecklichen Vernichtungskrieges vor 60 Jahren und nach der anschließenden unglücklichen Vertreibung der Deutschen aus Polen haben die polnischen Bischöfe am Ende des II. Vatikanischen Konzils in einem bewegenden Brief an ihre deutschen Mitbrüder erklärt: „Wir vergeben und bitten um Vergebung“, was die deutschen Bi-

schöfe entsprechend beantwortet haben. Viel ist durch diese gegenseitige Vergebungsbitten ausgelöst worden und geschehen. Ein Umdenkprozess hat begonnen. Gleichwohl gibt es offensichtlich noch immer tiefsitzende Ängste, Vorurteile, Stereotypen und Unsicherheiten bezüglich des jeweils anderen.

Wenn man den langen Weg der Versöhnungsbemühungen zwischen Deutschen und Polen von 1965 bis heute bedenkt, scheint eine Erkenntnis zentral: Die Mauern des Schweigens über die tief sitzenden Verletzungen, Verwundungen und Ängste müssen aufgebrochen werden. Es muss auch zur Sprache kommen, was z. B. Ernst Moritz Arndt 1848 in einem später viel zitierten Zeitungsartikel schrieb: „Ich behaupte eben mit der richtenden Weltgeschichte vorweg: Die Polen und überhaupt der ganze slawische Stamm sind geringhaltiger als die Deutschen.“<sup>6</sup> Dieses beleidigende Polenbild, das dann auch noch die vorausgegangenen Teilungen rechtfertigen sollte, setzte sich als Trauma im polnischen Empfinden fest und bestätigte sich im nationalsozialistischen Vernichtungskrieg in Polen erneut und in furchtbarer Weise bestätigte. Das alles kann nur in einem langen Versöhnungsprozess, der nichts verschweigt, wirklich überwunden werden.

Ein zweites Beispiel unaufgearbeiteter historischer Belastungen ist die Beziehung des westlichen Europas zu den orthodox geprägten Ländern in Südosteuropa. Die Trennung zwischen Ost- und Westkirche, das „morgenländische Schisma“, ist nicht ein zu einem bestimmten Zeitpunkt eingetretenes Ereignis, etwa durch den immer wieder zitierten gegenseitigen Bannspruch 1054 in der Hagia Sophia. Vielmehr ist die Trennung zwischen Ost- und Westkirche das Ergebnis eines jahrhundertelangen Entfremdungsprozesses, aus-

gelöst und genährt durch politische Auseinandersetzungen, menschliches Fehlverhalten und unverantwortliches Machtstreben. Um hier nur ein Beispiel zu nennen, allerdings ein besonders unglückliches und folgenrei-



**Die Entfremdung zwischen Westeuropa und den orthodox geprägten Ländern Osteuropas reicht weit zurück und dauert noch heute an**

ches: Der 4. Kreuzzug 1204, der dem Papst völlig entglitten war und dessen sich venezianische Kaufleute bemächtigt hatten, zog – gegen den ausdrücklichen Willen des Papstes – nach Konstantinopel, um diese Stadt, das Herz der Orthodoxie, in grausamer Weise zu plündern. Die Erinnerung an diese Eroberung belastet die Beziehungen zwischen Orthodoxie und westlichem Christentum bis heute traumatisch. Das Byzantinische Reich erholte sich ungeachtet einer kulturellen Blütezeit im 13./14. Jahrhundert davon nicht mehr. Das Jahr 1204 zeichnet die endgültige Eroberung Konstantinopels durch die Osmanen (1453) voraus. Als im 19. Jahrhundert der Auflösungsprozess des Osmanischen Reiches begann und das Ringen um die Staatenbildung einsetzte, sahen sich die nach Freiheit sehnenen Völker von den Mächten des westlichen Europa nicht verstanden und nicht unterstützt. Im 20. Jahrhundert zogen die beiden Weltkriege die Länder Südosteuropas in starke Mitleidenschaft und brachten ihnen schließlich vier Jahrzehnte des Kommunismus.

Es verwundert dann nicht, dass diese Länder, die zu Europa gehören und zu Europa gehören möchten, sich vom Westen nicht recht verstanden fühlen und nicht selten Enttäuschung, Miss-

<sup>5</sup> vgl. Jörg Lüer, Kirche im Konflikt. Teil des Problems oder Teil der Lösung? in: OST-WEST. Europäische Perspektiven, 2005, S. 192–200.

<sup>6</sup> Hubert Orłowski, „Polnische Wirtschaft“, zum deutschen Polendiskurs der Neuzeit, Wiesbaden 1996, S. 233.



trauen und auch Bitterkeit geäußert wird. Ein orthodoxer Metropolit sagte es einmal so: Eure Sprache verrät euch: Ost-Erweiterung, also Hegemonialisierung, Kolonialisierung, Export eurer Vorstellungen. Dass wir eine eigene Geschichte, eine eigene Kultur, vielleicht andere Wertprioritäten haben – das scheint ihr gar nicht wahrzunehmen.

Die beiden Bannsprüche von 1054 wurden im Zuge ökumenischer Annäherung durch eine gemeinsame Erklärung von Patriarch Athenagoras I. von Konstantinopel und Papst Paul VI. am 7. Dezember 1965 „aus dem Gedächtnis der Kirche getilgt“. Dies geschah als erster Schritt in der Hoffnung auf eine Wiederherstellung der *communio* zwischen der römischen und der konstantinopolitanischen Kirche. Gewiss ist der beiderseitige Wille zur Verständigung und zur Einheit groß. Aber es bedarf noch eines langen und geduligen Weges, auf dem die tiefen Verwundungen zur Sprache kommen und aufgearbeitet werden, um zu einer wirksamen Aussöhnung, zur Wiederherstellung der *communio* und zu gemeinsamem Handeln zu kommen.

## Fazit

Fassen wir zusammen: Es gibt also kein „Wesen“ Europas, keine feststehende Liste europäischer Werte und auch keine „Finalität des europäischen Integrationsprozesses“. Europas Fähigkeit zur ständigen Weiterentwicklung und Erneuerung angesichts neuer Herausforderungen war und ist die wichtigste Quelle seiner Identität. Europäische Kultur ist eben nicht ein friedlicher Besitz von jeher, sondern ein ständig neu zu erringendes Gut. Dazu gehört wesentlich die Aufarbeitung und Überwindung der einander zugefügten Gewaltakte. Versöhnung, die uns von Gott in Jesus Christus geschenkt und aufgetragen ist, verlangt Umkehr, also wirkliches Sich-Einlassen aufeinander und auch auf die Verletzungen in der gemeinsamen Geschichte. Versöhnung kann nicht gelingen, wo verdrängt wird, was versöhnungsbedürftig ist. Versöhnung meint, die abgebrochene oder verwundete Beziehung soll wieder aufgenommen, geheilt werden, um miteinander die gemeinsame Zukunft zu gestalten. Ohne den erchristlichen Dienst der Versöhnung wird ei-

## KURZBIOGRAPHIE

Josef Homeyer, Dr. phil. (\* 1929), war von 1983 bis 2004 Bischof von Hildesheim, 1989 bis 2006 Mitglied und Präsident der Kommission der europäischen Bischofskonferenzen, innerhalb der Deutschen Bischofskonferenz von 1986 bis 2004 Vorsitzender der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, 1995 bis 2004 Mitglied der Kontaktgruppe der Polnischen und der Deutschen Bischofskonferenz, 1972 bis 1983 Sekretär der Deutschen Bischofskonferenz; für seinen Dienst an der Aussöhnung mit Polen sowie für die Förderung der Beziehungen zu den orthodoxen Kirchen wurde er 2005 mit dem Edith-Stein-Preis ausgezeichnet.

ne zukunftsfähige Einigung Europas, wird das Zukunftsprojekt Europa nicht gelingen. Denn das ist es, was Europa zusammenhält: die Bereitschaft zu aufrichtiger Versöhnung mit all ihren Konsequenzen. Papst Benedikt XVI. formuliert es so: „Europa – ein Wort für Frieden und Versöhnung.“

## Politik aus christlicher Verantwortung

Mariano Delgado/David Neuhold (Hg.): *Politik aus christlicher Verantwortung. Ein Ländervergleich Österreich-Schweiz*, Innsbruck: StudienVerlag 2008, 272 S., ISBN 978-3-7065-4549-5

Das Buch dokumentiert ein Symposium, das im Rahmen des Interdisziplinären Programms „Katholische Studien“ 2006 in Freiburg (CH) stattfand. Die Beiträ-

ge sind in Themenblöcke gegliedert: Einleitend skizziert Mariano Delgado (Freiburg) die politische und kirchliche Situation beider Länder im Blick auf das Generalthema, während David Neuhold (Freiburg) sie mittels einschlägiger statistischer Materialien vergleicht. In den folgenden Blöcken kommen jeweils Ver-

## Buchbesprechungen

treter beider Länder zu Wort: Urs Andermatt (Freiburg) behandelt die Geschichte der Schweizer Christdemokraten, Ernst Hanisch (Salzburg) die des politischen Katholizismus in Österreich. Alfred Dubach (St. Gallen) und Leopold Neuhold (Graz) erörtern religionssoziologisch den religiösen und gesellschaft-

lichen Wandel der Länder. Hans Halter (Luzern) und Ingeborg Gabriel (Wien) gehen länderspezifisch der Frage nach, wie viel christliche Ethik die Politik verträge. Im Anschluss an die Erwartungen, die Bischof Ivo Führer (St. Gallen) als kirchlicher Amtsträger gegenüber christlicher Politik darlegt, äußern sich die Politiker Urs Schwaller, Fraktionsvorsitzender der CVP, und der frühere Vizkanzler Josef Riegler (ÖVP). Die kommunikationswissenschaftliche Seite der Thematik beleuchten Rolf Weibel, früherer Redaktionsleiter der Schweizer Kirchenzeitung, und Thomas A. Bauer (Wien). Das Verhältnis von Religion und Politik wird zeitgeschichtlich bzw. politikwissenschaftlich von Franziska Metzger (Freiburg) und Wolfgang Mantel (Graz) erörtert.

Die Beiträge sind durchwegs gediegen, informativ, sorgfältig ausgearbeitet und gut lesbar. In mehreren Fällen bieten reichhaltige Anmerkungen die Möglichkeit, sich eingehender mit dem jeweiligen Thema zu beschäftigen. Dennoch erfüllt das Buch nur zum Teil die Erwartung, die Titel und Untertitel wecken. Es fehlt der eigentliche Vergleich, der länderspezifische Dinge aufeinander bezieht, um Gemeinsames und Unterschiedliches zu bedenken und zu bewerten. Sieht man von den beiden einleitenden Texten ab, stehen die in sich durchwegs wertvollen CH- und A-Beiträge zumeist völlig beziehungslos, gewis-



sermaßen monologisch nebeneinander. Thematisch hätte man sich auch einen vergleichenden Blick auf aktuelle politische Inhalte gewünscht, etwa einen sozialetischen Vergleich der Sozialpolitik beider Länder, der auch die konkrete einschlägige Positionierung christlicher Parteien und Verbände kritisch aufzeigt, z. B. im Hinblick auf Gesundheitswesen, Altersversorgung, Arbeitslosigkeit, Migration oder Familie. Politik aus christlicher Verantwortung kreist ja nicht nur um Fristenlösung und Euthanasie.

Dieses Vergleichsdefizit wird dadurch verstärkt, dass einige, im Titel als länderspezifisch gekennzeichnete Beiträ-

ge ihr Thema so allgemein behandeln, dass sie den länderspezifischen Gesichtspunkt weitgehend ausblenden oder nur am Rande thematisieren. So erfährt man Gedeigenes zu einer allgemeinen Theorie des religiösen und gesellschaftlichen Wandels, dabei aber sehr wenig über Österreich. Es findet sich eine gediegene allgemeine Kurzeinführung in die christliche Ethik mit einem überaus knappen Schweizbezug am Schluss, eine interessante allgemeine Erörterung des Verhältnisses von Religion und Politik, allerdings mit minimaler österreichischer Implementierung, eine gehaltvolle kommunikations- bzw. medientheoretische Erörterung mit wiederum eher peripheren Österreichaspekten.

Vermutlich gibt es nicht viele Wissenschaftler, welche die relevanten Gegebenheiten in den beiden kleinen Ländern so differenziert kennen, dass sie diese sowie die damit befasste Politik aus christlicher Verantwortung hinsichtlich spezieller Themen sozialetisch vergleichen können. Dabei wäre ein Vergleich der beiden, ihrem historischen Herkommen nach so verschiedenen Länder nicht nur für diese selbst reizvoll, interessant und lehrreich. Insofern könnte das in diesem Band dokumentierte Symposium ein verdienstvoller Beginn eines weiterführenden Forschungsdesiderats sein.

Arno Anzenbacher

## Herausforderungen für den Wohlfahrtsstaat

*Gøsta Esping-Andersen (avec Bruno Palier): Trois leçons sur l'État-providence, Paris: Le Seuil 2008, 135 Seiten, ISBN 978-2-02-097098-3 (EAN 978202-0970983)*

Das europäische Sozialmodell ist seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts Gegenstand zahlreicher Schriften politischer und wissenschaftlicher Natur. Dabei wird in großer Regelmäßigkeit auf die Arbeiten von Gøsta Esping-Andersen und insbesondere auf

die 1990 vorgelegte Monographie „Three Worlds of Welfare Capitalism“ Bezug genommen<sup>1</sup>. Darin begründete der heute in Barcelona lehrende dänische Soziologe Esping-Andersen die Differenzierung von drei Modellen wohlfahrtsstaatlicher Organisation, die auch auf die Interpretation des europäischen Sozialmodells Anwendung fanden. Neben einem skandinavisch-sozialdemokratischen un-

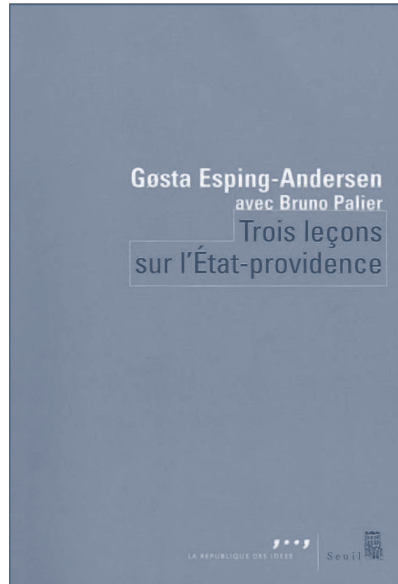
terschied er einen angelsächsisch-liberalen und einen auf dem kontinentalen Europa beheimateten konservativ-korporatistischen Typus und variierte damit die von dem Franzosen Michel Albert entwickelte Alternative von rheinischem und angelsächsischem Kapitalismus. Gøsta Esping-Anderson, der in den Folgejahren zum gefragten Berater internationaler Organisationen wurde, hat nun

<sup>1</sup> Zu Lebenslauf und Bibliographie von Esping-Andersen siehe seine persönliche Web-Seite: <http://www.esping-andersen.com>.



im Frühjahr 2008 gemeinsam mit dem französischen Sozialwissenschaftler Bruno Palier unter dem Titel „Trois leçons sur l'État-providence“ einen politischen Essayband vorgelegt, in dem er sich die Aufgabe stellt, für das durch ökonomische Globalisierung und demographische Alterung besonders anfällige konservativ-korporatistische Modell eine Neuorientierung zu entwickeln. In seiner Einleitung stellt Bruno Palier die drei großen Herausforderungen vor, denen sich der Wohlfahrtsstaat des XXI. Jahrhunderts zu stellen habe. Diese seien die effektive Gleichstellung der Frauen, mehr Chancengleichheit für Kinder und die Lösung der Rentenfrage im Sinne größerer intra- und intergenerationeller Gerechtigkeit, und die von Esping-Andersen in drei Kapiteln angebotenen Orientierungen, der „gemeinsame neue Horizont für die Reform des Sozialschutzes“ in Europa.

Ausgangspunkt des ersten Kapitels ist der gewandelte Platz der Frauen in der Gesellschaft. Größere Autonomie der Frauen habe aber auch eine größere Instabilität der Paare und der Familien bewirkt mit negativen Konsequenzen besonders für Kinder und allein erziehende Eltern. Hier sei es Aufgabe des Staates gegenzusteuern, denn „die Familie (bleibe) eine Schlüsselinstitution der Gesellschaft und es müssten Politiken entwickelt werden, um sie zu unterstützen.“ Bevorzugte Instrumente sind dabei für Esping-Anderson Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Bereitstellung qualitativ hoch stehender Betreuungsangebote für Kinder sowie eine Feminisierung maskuliner Biographien, worunter eine stärkere Einbeziehung der Männer in Kinderbetreuung und Haushalt zu verstehen



ist. Er unterstreicht weiterhin die Rolle von „katholischen und protestantischen Vereinen für die Bereitstellung sozialer Dienste in einigen Ländern“.

Im zweiten Kapitel geht es dann um Chancengleichheit für Kinder. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass es den modernen Sozialstaaten nicht gelungen ist, die Verbindung von sozialem Herkommen und den einem Kind offen stehenden Möglichkeiten zu kappen. Die kognitiven Möglichkeiten eines Kindes würden in der ersten Lebensphase festgelegt, deshalb sei es nötig, sich mehr für die Familien als die klassische Bildungspolitik zu interessieren. Ein hohes Bildungsniveau für möglichst breite Schichten sei aber die Voraussetzung für die künftige Finanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates. Die Frage von Esping-Andersen lautet dann: „Wie kann den Familien geholfen werden, mehr in ihre Kinder zu investieren?“ Seine Antwort besteht in einer Politik, die einen bezahlten Elternurlaub im

ersten Lebensjahr des Kindes mit qualifizierten und bezahlbaren Betreuungseinrichtungen verbindet, um die Vorbereitung aller Kinder auf die Schule zu homogenisieren.

Die dritte ‚Lektion‘ ist „Altern und Fairness“ überschrieben. In ihr legt der Autor den Akzent auf die Feststellung, dass die Sicherheit der Renten von 2050 nicht allein von sicher nötigen Reformen der Alterssicherungssysteme abhängt, sondern mindestens ebenso von der Qualität, Quantität und Verteilung des Produktivvermögens. Hier sei für Europa erneut ein hoher allgemeiner Bildungsstand ausschlaggebend. Eine gute Rentenpolitik beginne bei den Babys und der Aufmerksamkeit und Zuwendung, die ihnen entgegen gebracht werden, so die plakative These.

Die Faszination des Essays ergibt sich für die der katholischen Sozialethik verbundenen Leser nicht so sehr in der Beschreibung der Herausforderungen für den modernen Wohlfahrtsstaat, sondern in den Antworten des profilierten Ratgebers sozialdemokratischer und sozialistischer Parteien in ganz Europa, die eigentlich nur eine Antwort sind. Sie lautet: Die beste Sozialpolitik von morgen ist intelligente Familienpolitik. Die Wiederentdeckung der Familie darf indessen nicht zur staatlichen Besetzung des geschützten Raums Familie werden. Darin liegt eine Gefahr, doch dass das Ende der Familie heute nicht mehr gefordert sondern gefürchtet wird, ist zunächst einmal eine gute Nachricht. Danach drängt sich die Frage auf, ob nicht ein vergleichbarer Konsens auch bei der Bewertung des Niedergangs der Ehe als eine auf Dauer angelegte und für Kinder offene Institution erzielt werden könnte.

Stefan Lunte

## Gutes Leben durch die Wirtschaft?

Koller, Edeltraud: *Gutes Leben durch die Wirtschaft? Eine theologisch-ethische Kritik der Dominanz der Ökonomie – dargestellt am Einfluss der Rede vom ‚ökonomischen Sachzwang‘*

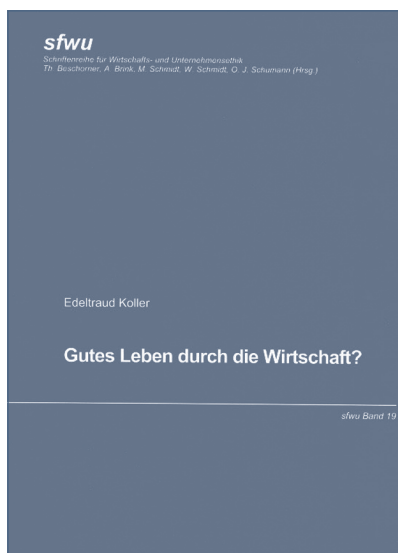
*auf die menschliche Orientierung und Sinnerfahrung (Schriftenreihe für Wirtschafts- und Unternehmensethik 19), München/Mering: Rainer Hampp Verlag 2008, 348 S., ISBN 978-3-86618-242-4*

Das von der an der Katholisch-Theologischen Privatuniversität Linz tätigen Ökonomin und Theologin Koller verfasste Buch stellt die Druckfassung einer Dissertation für das Fach Moraltheo-





logie dar. Zentral wird darin auf sachkundige Art und Weise der Frage nach der Sinnstiftungs- und Orientierungsfunktion unseres gegenwärtigen Wirtschaftssystems nachgegangen. Das Paradigma, mit dem K. an die Analyse der Gesamtgesellschaft herangeht, ist die Luhmannsche Systemtheorie. Demgemäß kommt der Ökonomie als Teilsystem die soziale Funktion der Bedürfnisbefriedigung unter Bedingungen der Knappheit zu. Abweichend von Luhmann legt die Autorin aber großen Wert auf die Unterscheidung zwischen manifesten und latenten Funktionen. Es ist nun durchaus als latente Funktion der Wirtschaft zu erkennen, zur Bewältigung von Kontingenz durch Orientierungs- und Sinnstiftungsleistungen beizutragen. Das bedeutet, dass Wirtschaft ihre zunächst systemimmanenten Werte in andere Lebensbereiche exportiert. Die Frage, warum dies gerade der Wirtschaft in so umfassendem Maße gelingt, hätte m. E. einer etwas fundierteren Klärung bedurft. Jedenfalls erlangen ökonomische Kategorien und Gesetzmäßigkeiten eine Bedeutung für das Leben der Menschen, die ihnen eigentlich nicht zukommt oder zukommen sollte. K. geht also nicht so weit, zu sagen, kapitalistische Marktwirtschaft sei eine Religion, wohl aber zeigt sie, dass Wirtschaft religiöse Funktionselemente enthält. Daraus ergibt sich eine Art ökonomischer Imperialismus, bei dem allerdings entscheidend ist, "dass nicht nur die Wirtschaft als Gesamtsystem als vorherrschend zu betrachten ist, sondern insbesondere die ökonomische Rationalität als dominierendes Denkmodell zu gelten hat" (122). Diese Rationalität zeigt sich etwa in der Verallgemeinerung von Werten wie Flexibilität, Ungebundenheit, Risikobereitschaft und Effizienz. Auf über 60 Seiten expliziert die Autorin diesen Gedanken nun am Beispiel des ökonomischen Sachzwangs, der gleichsam als universalisierte Zweckrationalität der Ökonomie zu verstehen ist und als soziale Realität wirkt; unabhängig davon, ob nun ein sachlicher Zwang vorliegt oder nicht. Die Logik bzw. erkenntnistheoretische Berechtigung der Rede



von Sachzwängen analysiert die Autorin mit Hilfe der Unterscheidung zwischen Erster- und Dritter-Person-Perspektive. Das führt sie zum Ergebnis, dass aus der Dritten-Person-Perspektive und gleichsam retrospektiv von Zwängen im Sinne einer Gesetzmäßigkeit gesprochen werden kann, dass die Erste-Person-Perspektive, insbesondere wenn es um den planenden Blick in die Zukunft geht, hingegen immer auch Freiheit der Entscheidung zu erkennen vermag. Damit wird dem Argument einer determinierenden ökonomischen Logik die Spitze gebrochen und festgehalten, dass der Sachzwang weniger von der Sache der Wirtschaft selbst ausgeht, „als vielmehr vom sozialen Konsens, die ökonomische Rationalität als dominierend anzusehen“ (161), wodurch diese als Begründungsmodell für Entscheidungen und als Immunisierungsstrategie tauglich wird. Dem kann m. E. nur zugestimmt werden. Ob die Argumentationsfigur der unterschiedlichen Perspektiven hier aber das überzeugendste Instrumentarium darstellt, ist für mich ein wenig fraglich. Denn einerseits schränkt gerade der soziale Konsens die subjektiv wahrgenommene Freiheit immer wieder ein, andererseits kommt aufgrund der gewählten Begrifflichkeit die für sittliche Entscheidungsfindung so zentrale Zweite-Person-Perspektive des mich in Anspruch nehmenden personalen Gegenübers nur

ganz am Rande zur Sprache. Dort wo K. explizit christlichen Glauben und Theologie in die Debatte einbringt, bezieht sie sich zunächst stark auf die autonome Moral Alfons Auers, um die Stellung der Offenbarung im ethischen Diskurs zu klären. Mir scheint allerdings, dass sie – wie übrigens auch Auer selbst – letztlich mehr denn Kritik, Motivation und Integration aus der biblischen Botschaft zu schöpfen vermag. Dies zeigt sich an biblischen Motiven wie Sabbatgebot, Gütergemeinschaft der christlichen Urgemeinde oder Speisungen des Volkes im Alten wie im Neuen Testament. Der Wechsel etwa von einem Konzept der Konkurrenz fordernden und fördernden Knappheit zu einem Konzept grundsätzlicher Fülle, das Teilen ermöglicht, setzt eine konkrete Welt- und Gotteserfahrung voraus, die die Eigenlogik des ökonomischen Systems mit einem eigenständigen materiaethischen Element konfrontiert. K. gewinnt aus den genannten biblischen Motiven denn auch durchaus inhaltliche Impulse für eine Wirtschaftsethik, die ihren gemeinsamen Nenner darin haben, dass Transzendenzorientierung des Menschen eine Verabsolutierung der Ökonomie und ihrer Logik verunmöglicht und vor dieser bewahrt. Denn nur „eine Existenz, die sich nicht rein innerweltlich definiert, bildet eine sichere Basis dafür, die Paradigmatisierung der Gesellschaft und des eigenen Lebens durch die ökonomische Vernunft im praktischen Lebensvollzug als *begrenzte* Orientierung betrachten zu können“ (276). Wenngleich ich persönlich im Hinblick auf einzelne Argumentationsfiguren oder auch Referenzautoren eine andere Wahl getroffen hätte, stellt das Buch in seiner Gesamtheit einen überaus klaren und lesenswerten Text dar, der in der Auseinandersetzung um das Thema einer unausweichlichen und uns keine andere Wahl lassenden ökonomischen Logik durchaus hilfreich sein kann. Wir haben es hier also mit einer zweifellos überdurchschnittlichen Dissertationsschrift zu tun, die Rezeption verdient.

*Wilhelm Guggenberger*

## Sackgassen der Wirtschaftsethik

Wilhelm Guggenberger: *Die List der Dinge. Sackgassen der Wirtschaftsethik in einer funktional differenzierten Gesellschaft (Beiträge zur mimetischen Theorie, Bd. 22), Wien: Lit Verlag 2007, 465 S., ISBN 978-3-7000-0557-5 (Österreich), 978-3-8258-9937-0 (Deutschland)*

In der vorliegenden Habilitationsschrift des Innsbrucker Dozenten für Christliche Gesellschaftslehre geht es zunächst um eine kritische Auseinandersetzung mit der Wirtschaftsethik von Karl Homann (München). Allerdings ist die Arbeit so angelegt, dass die Homannkritik einen umfassenderen Zusammenhang illustriert, der einerseits die aktuelle sozialwissenschaftliche Theoriebildung und andererseits die lebensweltliche Situation der Gesellschaft erörtert. In der Rekonstruktion dieses Zusammenhangs greift Guggenberger auf Thomas Hobbes, Adam Smith und Max Weber zurück und schildert seine gegenwartsrelevante Gestaltung, indem er sich besonders auf Niklas Luhmann, James Buchanan, Friedrich August von Hayek und Helmut Willke bezieht. An Homanns systemtheoretisch bedingtem Ökonomiekonzept soll gezeigt werden, wie sich Moral und damit Humanität tendenziell innerhalb der gesamten sozialen Interaktion in der Immanenz teilsystemischer Selbstreferenzen auflösen. Aus dieser „Sackgasse“ sucht Guggenberger einen Ausweg.

Die Arbeit, die nach einem Vorwort von Herwig Büchele eine Standortbestimmung und sechs Kapitel umfasst, lässt sich in zwei große Teile gliedern. Im ersten, der bis zum vierten Kapitel reicht, geht es im Kontext der Systemtheorie und ihrer Genese um die Darstellung und die (vor allem immanent-kritische) Erörterung der Wirtschaftsethik Homanns. Der zweite Teil, der die beiden letzten Kapitel umfasst, setzt sich kritisch mit dem Ausdifferenzierungsmodell als solchem und damit auch mit Homann auseinander und sucht Alternativen zu



dessen sozialetisch fragwürdigen Konsequenzen.

Die Qualität der ersten vier Kapitel beeindruckt nicht in erster Linie durch neue Forschungsergebnisse; die erörterten Fragestellungen sind seit längerem Thema der einschlägigen Diskurse. Sie besteht vielmehr in der außerordentlich präzisen, differenzierten, systematisch dichten sowie sprachlich klaren Vermittlung, die sich durch souveräne Sach- und Literaturkenntnis auszeichnet. Die Lektüre ist nicht nur informativ, sondern auch spannend. Die Konstellation der funktional differenzierten Gesellschaft und deren theoretische Reflexion kommen in einer Weise zur Darstellung, die sowohl deren historische Genese als auch deren aktuelle Entfaltung originell erschließt. Die gediegene Auseinandersetzung mit Homann ist darin als Illustration und Konkretisierung eingebettet. Besonders hervorzuheben ist die vorzügliche Schilderung, wie sich Homanns politisch in der Rahmenordnung verortete Ethik in einer „Kaskade verschobener Verantwortung“ verflüchtigen muss, wenn die teilsystemische Selbstreferenz der Politik sowie jene der politikberatenden Wissenschaft letztlich von der glei-

chen Ökonomik egoistisch-rational codierter Kommunikation geprägt sind wie die der Wirtschaft (181–247). Dieser erste Teil der Arbeit ist eine ausgezeichnete und im gegebenen begrenzten Rahmen durchaus umfassende Einführung in diese so eminent aktuelle Fragestellung.

Die kritische Auseinandersetzung mit dem systemtheoretischen Selbstreferenzmodell recurriert im fünften Kapitel auf die mimetische Theorie von René Girard. Die fächerübergreifende Bezugnahme auf diese Theorie ist seit einiger Zeit eine fast schulbildende Besonderheit der Innsbrucker Theologischen Fakultät. Guggenberger charakterisiert im Anschluss an Girard und andere Positionen die in der Auto-poiese autonomer Teilsysteme gewissermaßen mechanisierte Gesellschaft als das Resultat einer Genese, die letztlich zurückverweist auf eine anthropologisch relevante, archaische, tiefenstrukturell angelegte und Gewalt erzeugende Konstellation. Das historische Bestreben der Kultur, die permanent drohende Gewalteskalation strukturell einzudämmen, um wenigstens im Binnenbereich der Gesellschaft Pazifizierung zu ermöglichen, führte nach mehreren epochalen Strategien schließlich zur aktuellen ausdifferenzierten Systemgesellschaft. Guggenberger bestreitet nicht deren konfliktmindernde Potenz, fragt aber, ob der damit verbundene Humanitätsverlust, der sich in der systemischen Eliminierung der Ethik und im Entstehen eines personfremden Superorganismus zeigt, dafür nicht doch ein zu hoher Preis sei.

Im abschließenden sechsten Kapitel geht es um alternative Möglichkeiten, Ethik humanisierend in die selbstreferentiell ausdifferenzierte Gesellschaft und ihre Wirtschaft zu investieren. Guggenberger verweist zunächst auf das weite Feld der „unvollständigen Verträge“, das vielfältige Spielräume moralischer Gestaltung bietet. Dazu kommt das Initiieren kooperativen Verhaltens über die Strategie der Gegenseitigkeit hinaus durch sich einschlägig engagierende moralisch motivierte Gruppen. Dabei setzt die Bereitschaft zu einer kalkulierten Vorleistung, welche die egoistisch-rati-

onal bestimmte systemische Selbstreferenz durchbrechen möchte, eine Gesinnung voraus, die sich besonders durch das letztlich religiös fundierte „Konzept der Gabe“ charakterisieren lässt, das in der Gewissheit grundlegend unverdienten Beschenktseins gründet. Diese Logik der Gabe bzw. der Vorleistung bietet die Möglichkeit, sich in einer ökonomisch geprägten Welt gegen die scheinbaren Sachzwänge der Ökonomik zu stellen, sie zu unterlaufen und so Humanität ins Spiel zu bringen.

Zwei kritische Anmerkungen zu diesem wertvollen und engagiert geschriebenen Buch: (1) Vielleicht hätte der Autor sein Ethikverständnis etwas mehr differenzieren sollen; es bleibt ziemlich unklar. Man denke etwa an Peter Ulrich, der seiner integrativen Wirtschaftsethik einen differenzierten Ethikbegriff zugrunde legt. Vor allem: Wie ist die materiale Vermittlung des moralisch bzw. sozialetisch Gesollten methodisch zu denken? Der formale Transzendenzbezug (36–43) gibt darauf noch keine Antwort. (2) Homann verortet die Ethik in der politisch zu gestaltenden Rahmenordnung. Guggenberger zeigt brillant, wie sich die Ethik dort unter Homanns Voraussetzungen verflüchtigt, bestreitet aber nicht die Relevanz der Rahmenordnung. Warum geht er im sechsten Kapitel nicht auf die sozialetische Bedeutung der Rahmenordnung und der für sie verantwortlichen demokratischen Politik ein? Ist Humanisierung wirklich nur von kleinen Gruppen zu erwarten sowie von Leuten, die Spielräume unvollständiger Verträge moralisch füllen und gläubig vorleistend die Logik der Gabe praktizieren? Im aristotelischen Erbe der katholischen Soziallehre kommt der als moralisch relevante Praxis verstandene Politik zentrale Bedeutung zu. Gerade die aktuelle Finanzkrise demonstriert deren Renaissance. Überlässt Guggenberger mit Homann die Politik der Ökonomik? Doch wohl nicht.

Arno Anzenbacher



## Gesellschaftliches Leitbild Familie

Bayerl, Marion: *Die Familie als gesellschaftliches Leitbild. Ein Beitrag zur Familienethik aus theologisch-ethischer Sicht* (Erfurter Theologische Studien Bd. 92), Würzburg: Echter Verlag 2006, 242 S., ISBN 978-3-429-02886-2

Der Veröffentlichung liegt die Dissertationsschrift der Verf. zugrunde, die an der Universität Erfurt im Fach Christliche Sozialwissenschaft eingereicht wurde. In ihrer Arbeit entwirft Marion Bayerl einen familienethischen Ansatz, in dem sie die bestehenden gesellschaftlichen und kirchlichen Leitbildvorstellungen über die Familie erhebt und auf der Grundlage dieser Analyse ein Konzept erarbeitet, das eine Integration von Leitbild und Handlungspraxis ermöglicht. Sie vertritt einen sozialetischen Ansatz, verhandelt somit nicht den Aspekt individueller Verantwortung für eine gelungene Lebensführung im Rahmen von Partnerschaft und Familie, sondern stellt aus sozial-ethischer Perspektive die Frage nach gesellschaftlichen Strukturen, in denen sich Familienleben vollzieht.

Die folgenden Ausführungen sind nicht an der Systematik orientiert, die die Verf. bei der Behandlung des Stoffes vorgibt, sondern in drei Abschnitte gegliedert, in denen sich nach Ansicht der Rezensentin die behandelte Materie in Kürze darstellen lässt.

### (1) Ist-Analyse

#### a) Familien in Deutschland

Im Rahmen einer Situationsbeschreibung skizziert die Verf. die Situation von Familien in Deutschland (21–106). Im Hinblick auf die Pluralität der Gesellschaft weist sie Familie als vielfältiges Phänomen aus. Neben den bestehenden Lebensformen werden die mit ihrem Zerbrechen verbundenen Schattenseiten wie Trennungen und Scheidungen sowie deren Auswirkungen auf die Familienmitglieder dokumentiert. Genannt werden weiter die gesellschaftlichen Säulen, auf denen die Organisation von Familie



in Deutschland beruhe: zum einen die in geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung organisierte Familienarbeit, zum zweiten die das privat organisierte Engagement flankierenden staatlichen Unterstützungsleistungen.

#### b) Familie als Leitbild

Neben der Lebenswirklichkeit der Familie erhebt die Verf. die mit der Institution der Familie verbundenen Leitbilder. Zum einen geht sie der Frage nach, ob Familie als *gesellschaftliches* Leitbild diene. Dabei sei grundlegend zu klären, ob Familie in einer Gesellschaft wie der deutschen, die verstärkt das Individuum in den Mittelpunkt rücke, überhaupt ein Leitbild darstelle. Im Rekurs auf Studien, in denen in der Gesellschaft bestehende Erwartungen und Bewertungen in Bezug auf mögliche Lebensweisen erhoben wurden, zeigt die Verf., dass Familie ungebrochen Leitbildfunktion übernehme (30–35).

In der Untersuchung des Gehalts des Leitbilds im Bereich der Kirche nähert sich die Verf. partikularen Vorstellungen über Familie (3–20). Sie arbeitet das in den Dokumenten des II. Vatikanischen Konzils und dem von Papst Johannes Paul II. 1981 veröffentlichten Apostolischen Schreiben *Familiaris Consortio* enthal-



tene Familienleitbild heraus. Das Institut der Familie beruhe auf einer dauerhaften ehelichen Bindung zwischen zwei gleichrangigen Partnern unterschiedlichen Geschlechts, die offen seien für Kinder. Die Familie stelle eine gesellschaftlich verwurzelte Entität dar, dadurch begründe sich zum einen die Verantwortung gesellschaftlicher Akteure für den Schutz der Familie, zum anderen die an die Familien gerichtete Forderung, sich nicht gegenüber der Gesellschaft abzugrenzen, sondern am geistigen und sozialen Leben teilzunehmen. Über diese Deutung der irdischen Wirklichkeit von Familie hinaus wiesen die kirchlichen Dokumente auf die sakramentale Dimension von Ehe und Familie hin.

### c) Interdependenzen zwischen Familie und Sozialkapital

Im dritten Hauptteil des Werkes arbeitet die Verf. den Zusammenhang zwischen Familie und gesellschaftlichem Sozialkapital heraus (107–182). Unter dem Begriff des Sozialkapitals fasst sie „die Gesamtheit sozialer Verhaltensmuster sowie formeller und informeller Netzwerke der Gesellschaft, die dazu beitragen, soziale Interaktionsprobleme zu lösen und den Nutzen sozialer Kooperationen dauerhaft zu stabilisieren“ (119). Der Einfluss der Familie sei nicht auf das durch Beziehungsarbeit gepflegte Sozialkapital im innerfamiliären Bereich zu reduzieren, sondern erstrecke sich aus dem Binnenbereich heraus in Gesellschaft und Kirche. Als familialer Beitrag seien unter anderem die Geburt, Erziehung und Pflege von Kindern zu nennen, aber auch der solidarische Beitrag von Familien zu einem generationenübergreifenden Miteinander (143–144). Neben der Frage der Bedeutung von Familie für das Sozialkapital sei umgekehrt relevant, wie das gesellschaftliche Sozialkapital der Förderung der Familie diene (147–179). Dabei stellt die Verf. vor allem auf den familienfördernden Nutzen von Vertrauen, gesellschaftlich verankerten Werten, Kooperationen und Netzwerken ab.

### (2) Normative Überlegungen

Die normativen Überlegungen der Verf. vollziehen sich auf zwei Ebenen. Zum einen stellt sie die Frage nach familiengerechten Strukturen, sucht also nach verallgemeinerbaren Aussagen darüber, was in Bezug auf Familie als richtig zu gelten habe und gesamtgesellschaftliche Relevanz aufweise. Dabei weist sie vor allem die Geschlechtergerechtigkeit und Chancengerechtigkeit als dominierende Gerechtigkeitskonzepte im Rahmen einer Familienethik aus. Eine familiengerechte Gesellschaft müsse auf vier Ziele hinwirken (183–215): Die Organisation und Verteilung von Familien- und Erwerbsarbeit müssten Eltern frei gestalten dürfen. Es müsse finanzielle Gerechtigkeit herrschen, Familiengründung dürfe kein Armutsrisiko sein. Im Hinblick auf die Verwirklichung geschlechtergerechter Verhältnisse seien Männer verstärkt in die Familienarbeit einzubinden und es seien Wege zu finden, den Bereich der Erwerbsarbeit familienfreundlicher zu gestalten. Daneben nimmt die Verf. zum zweiten Bezug auf *partikulares Ethos*. Vor dem Hintergrund ihrer eigenen fachlichen Verortung in der katholischen Sozialethik greift sie auf den Bestand partikularer Vorstellungen des guten Lebens zurück, der in kirchlichen Dokumenten enthalten ist, erarbeitet vor diesem Hintergrund nicht verallgemeinerbare, aber im kirchlichen Bereich vorherrschende Vorstellungen guten Familienlebens. Dabei gelingt es, die Gefahr einer Verallgemeinerung partikularer Vorstellungen zu umgehen. Vielmehr spricht sich die Verf. für eine Gesellschaftsordnung aus, in der universalisierbare Gerechtigkeitsforderungen umgesetzt würden, zugleich aber die Freiheit des Individuums gewahrt werde, partikulare Vorstellungen in eigenen Lebensentwürfen zu verfolgen. Die Wahlfreiheit der Eltern bei der Organisation des Familienmanagements spielt vor diesem Hintergrund eine große Rolle (184–190).

### (3) Konzepte zur Umsetzung des Leitbilds

Im Hinblick auf die Herstellung von Familiengerechtigkeit fragt die Verf., welche strukturellen Voraussetzungen bestehen müssten, damit Familienleben unter den Bedingungen der modernen Gesellschaft gelingen könne. Als Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen, nennt die Verf. Instrumente wie die Elternversicherung, einer im „Risikofall“ der Elternschaft in Form eines Gehalts ausgezahlten Prämie (217–218), sie plädiert für die Schaffung finanzieller Anreize wie zum Beispiel Bonuszahlungen bei der Übernahme von Familienarbeit, um vor allem Männer zur Beteiligung an der Familienarbeit zu bewegen (218–220). Durch Anrechnung der Erziehungszeit bei der Rentenversicherung werde die Benachteiligung von Familienarbeitenden in Bezug auf den Rentenanspruch vermieden, zugleich deren Beitrag zur Sicherung des Generationenvertrags anerkannt (220–222). Als Instrumente innerhalb einer familienfreundlichen Arbeitswelt werden ein ausreichendes Kinderbetreuungsangebot, eine gerechte Familienbesteuerung sowie Maßnahmen der Familienbildung erwähnt (222–232).

Mit ihrem Entwurf einer modernen Familienethik gelingt es Bayerl, universale Gerechtigkeitsforderungen und kirchliches Familienethos zu vereinen, ohne die Grenzen der beiden Bereiche zu verletzen. Ihr Zugang erweist sich daher über den der Theologie hinaus als anknüpfungsfähig. Dadurch dass sie die theoretischen Überlegungen in einen praktischen Ansatz überführt, stellt sie politischen und kirchlichen Akteuren konkrete Handlungsanweisungen bereit. Eine Randbemerkung: Einladend wirkt überdies, dass die Ausführungen gut strukturiert, der Text übersichtlich gegliedert, die Sätze präzise und klar formuliert sind. Zur Leserfreundlichkeit trägt bei, dass jedem Kapitel ein „Zwischenfazit“ folgt, in dem kurz und prägnant die Kernaussagen des Vorangegangenen wiedergegeben werden.

Judith Hahn





# Sozialethik in Polen

## Geschichte und aktuelle Bedeutung



Stanisław Fel

### *Polen in Zahlen*

Polen liegt in der Mitte Europas<sup>1</sup>. Durch das Land verläuft die Grenze, die den Kontinentalblock Osteuropas von Westeuropa trennt. Die Fläche Polens beträgt 322.500 km<sup>2</sup>. Polens heutige Landesgrenzen wurden nach dem Zweiten Weltkrieg von den Siegermächten Großbritannien, USA und UdSSR auf den Friedenskonferenzen von Jalta und Potsdam festgelegt, wodurch das Land 20% seines Territoriums einbüßte. Im Jahr 2006 lebten in Polen 38,132 Mio. Menschen. In den Städten leben ca. 62% der Polen, auf dem Lande 38%. Die meisten Menschen leben in den Ballungsgebieten: Katowice (4 Mio.), Warschau (2,5 Mio.), Gdańsk und Poznań (jeweils 1,5 Mio.). Am schwächsten bevölkert sind die Agrargebiete im Nordosten und im Nordwesten. Die Frauen machen 52% und die Männer 48% der Bevölkerung aus. Die Lebenserwartung beträgt bei Männern 69 Jahre und soll bis 2025 auf 74 Jahre steigen, bei Frauen von 78 auf 81 Jahre. Das Durchschnittsalter in Polen liegt bei 35 Jahren (Frauen 37, Männer 33 Jahre). 56,2% der

Sozialverkündigung und Soziallehre der katholischen Kirche haben in der polnischen Gesellschaft und Politik auch heute noch ein starkes Gewicht. Im Hintergrund steht eine kontinuierliche und umfangreiche Tradition der sozialethischen Lehre und Forschung, die selbst in der Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg nicht unterbrochen war. Stanisław Fel skizziert in seinem Länderbericht die Geschichte, die Institutionen und den aktuellen Einfluss der kirchlichen Soziallehre in einem ehemaligen „Ostblockland“, das in dieser Hinsicht immer eine Ausnahme war.

polnischen Staatsbürger sind unter 40 Jahre.

Die jungen Leute konzentrieren sich auf ihre berufliche Karriere und verlegen immer häufiger die Eheschließung und das Kinderkriegen auf später. Nach den neuesten Angaben heiraten Polinnen im Alter von 24 Jahren. Die Frauen bekommen meist zwischen dem 25. und 29. Lebensjahr Kinder. Gleichzeitig steigt die Zahl jener Frauen, die überhaupt nicht heiraten. Inzwischen sind es 20%. Das populärste Familienmodell ist 2+2, obwohl sich immer mehr Eltern für ein Einzelkind entscheiden. Zurzeit bringt eine Polin durchschnittlich 1,27 Kinder zur Welt.

### *Geschichte und Tradition*

Die katholische Kirche in Polen ist eine Institution, die mit der polnischen Unabhängigkeit eng verknüpft ist. Das erste bedeutende Datum in der Geschichte des polnischen Staates ist das Jahr 966, als der Polaner-Fürst Mieszko I. die Taufe empfing. Der Aufbau staatlicher Strukturen ging einher mit der Verbreitung des Christentums so-

wie der Bildung einer kirchlichen Verwaltung auf polnischem Gebiet. Seit Mieszkos Taufe förderte die Kirche die Einheit des polnischen Staates und seine Unabhängigkeit, was in den Zeiten, als Polen kein souveräner Staat war (1795–1918, 1939–1945 und unter kommunistischer Herrschaft) eine besondere Bedeutung hatte.

Aufgrund der recht einheitlichen konfessionellen Struktur Polens (95% Katholiken) ist hier die Bezeichnung Katholische Soziallehre (KSL) üblich. Die anderen großen Konfessionen bilden die Orthodoxen (506.800 Gläubige im Jahre 2005) und verschiedene protestantische Kirchen (77.500 Gläubige im Jahre 2005).

Die Sozialethik in Polen besitzt eine lange Tradition; an der Katholischen Universität Lublin (KUL) wird sie seit deren Entstehung im Jahre 1918 betrieben. In der Zwischenkriegszeit wurde sie an der KUL von Antoni Szymański, Alexander Wóycicki, Fran-

<sup>1</sup> Die statistischen und historischen Daten sind dem polnischen Statistischen Jahrbuch und der offiziellen Website der polnischen Regierung entnommen.



ciszek Mirek und Stefan Wyszyński gelehrt. Nach dem 2. Weltkrieg war Polen wohl das einzige Ostblockland, in dem die Katholische Soziallehre auf institutioneller Basis gepflegt, d. h. unterrichtet und darüber auch publiziert wurde. Die KUL spielte dabei eine besondere Rolle. An die Vorkriegstradition anknüpfend, begann Prof. Czesław Strzeszewski Vorlesungen zur Katholischen Soziallehre zu halten und Spezialisten auf diesem Gebiet auszubilden. Dabei stützte er sich auf ein Modell der Vorlesungen von Dr. Stefan Wyszyński, dem späteren Kardinal und Primas von Polen. Auf Bitten von Kardinal Wyszyński bereitete Strzeszewski unter dem Pseudonym Stanisław Jarczycki ein Lehrbuch der Katholischen Soziallehre vor, das 1964 in Paris herausgegeben und dann nach Polen eingeschmuggelt wurde.

Neben der Ausbildung von Schülern schuf Strzeszewski eine spezifische Konzeption der KSL, die (u. a. von Johannes Paul II.) als Lubliner Schule der Katholischen Soziallehre bezeichnet wurde. Charakteristisch dafür sind eine interdisziplinäre Methode, ein integraler Personalismus (die Betonung eines vollständigen Bildes der menschlichen Person und die Anerkennung ihrer Würde als höchster Wert in der Schöpfungsordnung sowie als zentrale Norm der Sozialmoral), Universalismus (resultierend aus der Annahme einer nichtkonfessionellen Norm: der Würde der Person und ihrer Rechte), Rechtgläubigkeit gegenüber der Soziallehre der Kirche sowie Praktizismus (Bezug auf die aktuellen Erscheinungsformen des Sozial- und Wirtschaftslebens). Zu dieser Schule gehören neben ihrem unmittelbaren Gründer Czesław Strzeszewski noch Władysław Piwowarski, Joachim Kondziela, Franciszek Mazurek, Józef Majka, Jan Krucina und Stanisław Fel. An der Lubliner Hochschule wurden die meisten Lehrkräfte dieser Disziplin für die polnischen Priesterseminare und theologischen Fakultäten der Universitäten ausgebildet. Neben dem Theologiestudium er-

hielten sie eine gründliche Ausbildung in den Sozialwissenschaften. Heute rekrutieren sich die KSL-Lehrbeauftragten immer öfter aus Theologen ohne eine akademische Ausbildung in Soziologie oder Ökonomie. Deshalb gibt es in Polen zwei Arten, katholische Soziallehre zu betreiben. Die erste beruht auf der Interpretation der Soziallehre der Kirche, sozusagen auf ihrer Exegese, oft jedoch ohne vertiefte Analyse der sozio-ökonomischen Wirklichkeit. Dies ist besonders für die im Rahmen der theologischen Fakultäten betriebene KSL charakteristisch. Diese Reflexion dient insbesondere zur Verbreitung der Soziallehre der Kirche durch die Seelsorgearbeit. Das ist ziemlich bedeutsam, wenn man berücksichtigt, dass in Polen die Spezialseelsorge stark entwickelt ist, die die verschiedenen

### *Didaktik der katholischen Soziallehre*

In Polen gab es schon zu kommunistischen Zeiten päpstliche theologische Fakultäten in Krakau, Warschau und Breslau (Wrocław), die anstelle der von den kommunistischen Behörden von den Universitäten verbannten theologischen Fakultäten gegründet wurden, und nach dem Jahr 1989 entstanden dann auch wieder theologische Fakultäten an fünf staatlichen Universitäten (Opole, Poznań, Toruń, Szczecin, Olsztyn). Mit diesen Hochschulen unterschiedlicher Kategorien sind 55 Ordens- und Diözesanpriesterseminare durch Verträge verbunden, die jeweils über eine eigene Rechtspersönlichkeit, Statuten und Vorstände verfügen. Dadurch wird den Studenten an diesen Seminaren ein entsprechendes wissenschaftliches Niveau sowie die Möglichkeit garantiert, wissenschaftliche Grade zu erwerben, insbesondere den Magistertitel. Die Lehrveranstaltungen werden nicht immer von festangestellten Mitarbeitern theologischer Fakultäten durchgeführt, denn die Seminare können auch eigene Mitarbeiter auf dem Gebiet der Forschung und

sozialen Kategorien und Berufsgruppen umfasst, darunter auch Politiker (Parlamentarier) und Beamte im öffentlichen Dienst. Die zweite Art, katholische Soziallehre zu betreiben, geht von konkreten Situationen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens aus, die sie dann einer ethischen Beurteilung unterwirft, u. a. mittels der von der Soziallehre der Kirche vorgegebenen Kriterien, um schließlich konkrete Vorschläge zu unterbreiten, die den Bedingungen von Ort und Zeit gerecht werden. Dieser Ansatz ist charakteristisch für die Gelehrten, die KSL im institutionellen Rahmen der sozialwissenschaftlichen Fakultäten betreiben, wie zum Beispiel an der KUL oder an der Kardinal-Stefan-Wyszyński-Universität in Warschau (A. Dylus, P. Mazurkiewicz).

Lehre beschäftigen. In den Priesterseminaren wurde auf Initiative von Kardinal Wyszyński auch schon in kommunistischer Zeit Katholische Soziallehre unterrichtet. Der aktuelle Umfang der Vorlesungen wurde 1999 durch die „Ratio studiorum“ geregelt, d. h. ein Studienprogramm für die Priesterseminare in Polen, das im 7. und 8. Semester jeweils 56 und im 9. Semester 28 Vorlesungsstunden vorsieht.

An der KUL (6 Fakultäten, etwa 20.000 Studenten) hören alle Studenten dieser Hochschule mindestens 30 Stunden Vorlesungen in KSL. Dies ist eine sogenannte Identitätsvorlesung, die die ethisch-soziale Formierung der Studenten dieser katholischen Hochschule zum Ziel hat. In größerem Umfang wird Katholische Soziallehre an der Theologischen Fakultät sowie am Soziologischen Institut der Sozialwissenschaftlichen Fakultät unterrichtet, wo die Studenten Vorlesungen zur Geschichte der KSL hören, an obligatorischen Seminarübungen teilnehmen und ein Seminar in Wirtschaftsethik oder in Katholischer Soziallehre wäh-



len können. Die Pflege dieser Disziplin und ihre umfangreiche Didaktik wird von den Universitätsbehörden als Ausdruck der christlichen Weltverantwortung der KUL verstanden und stellt einen wesentlichen Beitrag zur sozial-ethischen Formierung der katholischen Laien dar.

Den Angaben des Wissenschaftsrates der Polnischen Bischofskonferenz gemäß gehören 15 Professoren und 40 Doktoren zur Kategorie Sozialwissenschaften, welche die Soziologie und die Katholische Soziallehre umfasst; faktisch jedoch wird die KSL von 30 Professoren und Doktoren gelehrt. Diese Lehrbeauftragten sind in der Sektion Lehrkräfte für Katholische Soziallehre vereinigt, die an der Kommission der Bischofskonferenz für Wissenschaftsfragen besteht. Diese Sektion organisiert alljährlich wissenschaftliche Konferenzen, die jeweils einer aktuellen sozialen Problematik gewidmet sind (2006 – der Diskriminierung; 2007 – der Migration, 2008 – dem politischen Engagement der Kirche). Und das Jahrestreffen der Sektion bietet jedesmal Gelegenheit zur Reflexion über den Stand der katholischen Soziallehre. Außerdem integrieren diese Begegnungen die Wissenschaftler, die ja die Traditionen sehr unterschiedlicher Kreise repräsentieren. Im Ergebnis dieser Zusammenkünfte entstehen dann Publikationen, die die Referate und Beiträge der Konferenzteilnehmer enthalten.

### *Bücher und Zeitschriften*

In den Jahren nach dem Zusammenbruch des Eisernen Vorhanges entstand eine Vielzahl von Büchern zur katholischen Soziallehre, sowohl von polnischen als auch von ausländischen Autoren. Überwiegend waren dies lehrbuchartige Veröffentlichungen. Im Jahre 2005 wurde das „Kompedium zur Soziallehre der Kirche“ übersetzt (Hg. J. Kupny, Kielce 2005). Außerdem wurde eine Sammlung von So-

zialschreiben der Bischofskonferenzen der USA, Österreichs, Englands und Wales, Deutschlands, Frankreichs und Polens herausgegeben (Hg. S. Fel, J. Kupny, Lublin 2002).

Die Veröffentlichung der neuen „Ratio studiorum“ für das Theologiestudium wurde zur Inspiration für die Erarbeitung von Lehrbüchern zur katholischen Soziallehre. Mitarbeiter der KUL gaben in Zusammenarbeit mit deutschen (u. a. L. Roos, J. Wiemeyer) und italienischen Autoren (S. Beretta) ein zweibändiges Lehrwerk heraus, dessen erster Band Fragen der Wirtschaftsethik (Hg. J. Kupny, S. Fel, Katowice 2003) und dessen zweiter Band Fragen des sozialen und politischen Lebens (Hg. S. Fel, J. Kupny, Katowice 2007) gewidmet ist. Außerdem erschien ein einbändiges Lehrbuch, welches die Gesamtheit der in dieser Studienordnung vorgegebenen Problemkreise umfasst (K. Belch, Kielce 2007).

Aktuelle soziale Probleme werden in verschiedenen wissenschaftlichen Zeitschriften behandelt. Fast jede theologische Fakultät besitzt mittlerweile ihr eigenes Periodikum, in dem regelmäßig Artikel zur Sozialethik veröffentlicht werden. Die Sozialwissenschaftliche Fakultät der KUL gibt ein Jahrbuch heraus („Roczniki Nauk Społecznych“), das Fragen der katholischen Soziallehre, der Soziologie und der Politikwissenschaften ge-

widmet ist. An führender Stelle steht jedoch die Zweimonatsschrift (früher Quartalsschrift) „Społeczeństwo“ („Die Gesellschaft“), in der Studien, Forschungsarbeiten und Dokumente aus dem Bereich der Soziallehre der Kirche publiziert werden. Hierbei handelt es sich um die polnische Version der italienischen Zeitschrift „La Societa“. Einen Teil der Artikel bilden Übersetzungen aus den italienischen Ausgaben, die übrigen stammen von polnischen Autoren.

Seit 2006 gibt das Institut für Politikwissenschaften der Kardinal-Stefan-Wyszyński-Universität in Warschau in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung in Polen unter dem Titel „Chrześcijaństwo – Świat – Polityka“ („Christentum, Welt und Politik“) vierteljährlich Hefte zum gesellschaftlichen Nachdenken aus christlicher Verantwortung heraus, und zwar nach dem Vorbild der von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle in Mönchengladbach in Deutschland herausgegebenen Schriftenreihe „Kirche und Gesellschaft“. Jede Ausgabe enthält Texte, die einer wesentlichen politisch-gesellschaftlichen Frage aus der Perspektive christlicher Weltverantwortung gewidmet sind. Die veröffentlichten Artikel analysieren auf möglichst breiter Basis politische, soziale, religiöse, rechtliche, kulturelle und ökonomische Phänomene.

### *Die Sozialverkündigung der polnischen Bischofskonferenz*

Die Sozialverkündigung der Bischofskonferenz wird vor allem durch Hirtenbriefe realisiert, die immer dann verfasst werden, wenn wichtige soziale Probleme in Erscheinung treten, und die dann während der Sonntagsmesse verlesen werden. Bei einer durchschnittlich über 40% liegenden Teilnahme an der Sonntagsmesse ist ihr Einflussbereich recht groß. Solche Hirtenbriefe begleiteten vor allem den Prozess der intensiven Systemtransformation in den neunziger Jahren des

vergangenen Jahrhunderts; sie erklärten den Gläubigen die stattfindenden Prozesse, nahmen dazu Stellung und unterwarfen sie einer sozialetischen Beurteilung. Vor allem aber ermutigten sie die Gläubigen zu Opfern und Geduld als unerlässlich für die Einführung einer neuen sozio-ökonomischen Ordnung. Veröffentlicht wurden auch zwei gesonderte Sozialdokumente: Eines rief zu Dialog und Toleranz auf („Oreǳcie biskupów polskich o potrzebie dialogu i tolerancji w warunkach

budowy demokracji“ [„Botschaft der polnischen Bischöfe zur Notwendigkeit des Dialogs und der Toleranz unter den Bedingungen des Aufbaus der Demokratie“], 1995), das zweite war der Arbeitslosigkeit gewidmet („W trosce o nową kulturę życia i pracy“ [„In Sorge um eine neue Lebens- und Arbeitskultur“], 2001). Auch die einzelnen Diözesanbischöfe behandeln in ihren an die Gläubigen gerichteten Schreiben aktuelle soziale Fragen, welche manchmal für die jeweilige Region spezi-

fisch sind; zum Beispiel befasste sich der schlesische Bischof aus Katowice u. a. mit dem Problem der Arbeitslosigkeit und der Umstrukturierungen im Steinkohlenbergbau oder der Lubliner Bischof mit der Frage der europäischen Integration sowie der Migration und der sich daraus ergebenden Gefahren für die Familie. Diese Hirtenbriefe werden gewöhnlich von den Medien wahrgenommen und bilden manchmal den Gegenstand einer breiten öffentlichen Debatte.

### *Der Einfluss der Soziallehre der Kirche auf die öffentliche Meinung*

Die in der Sozialverkündigung der Kirche enthaltenen Ideen waren in den achtziger und neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts sehr lebendig. Die katholische Soziallehre bildete oft die ideelle Basis für das Wirken der Untergrundopposition in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Pater Jerzy Popiełuszko, der Seelsorger der „Solidarność“, predigte auf den oft von zigtausend Menschen besuchten Messen über die Prinzipien der katholischen Soziallehre in reiner Form. 1984 wurde er vom kommunistischen Sicherheitsdienst ermordet. Die polnische Gesellschaft erwartete, dass die

neue Ordnung auf der Grundlage dieser Prinzipien errichtet würde, d. h. die Verwirklichung des Modells einer „sozialen Marktwirtschaft“. Diese starke Einwirkung der KSL auf die öffentliche Meinung und die politischen Eliten fand ihren Ausdruck in der Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997, in der sich viele aus der katholischen Soziallehre stammende Bezüge finden. Im Laufe der Jahre – angesichts des Auftretens unterschiedlicher Modelle und Visionen des sozialen Lebens, insbesondere in Form einer liberalen Sicht der Wirtschaft und des sozialen Lebens – ist die Attraktivität

#### KURZBIOGRAPHIE

**Stanisław Fel**, Prof. Dr. rer. pol. (\*1960), Studium der Theologie und Soziologie in Lublin und Regensburg; 1992–1996 Wissenschaftlicher Assistent in der Redaktion der Katholischen Enzyklopädie; 1996–2007 Wissenschaftlicher Assistent und Juniorprofessor, seit 2008 Lehrstuhlinhaber für Katholische Soziallehre, Gesellschafts- und Wirtschaftsethik sowie Direktor des Institutes für Soziologie an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Katholischen Universität in Lublin; Buchveröffentlichungen u. a.: *Praca – kapitał – demokracja* [Arbeit – Kapital – Demokratie], Lublin 2003, *Oswalda von Nell-Breuninga koncepcja ładu społeczno-gospodarczego* [Oswald von Nell-Breunings Konzept der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Ordnung], Lublin 2007.

der KSL zurückgegangen. Die Ideen der katholischen Soziallehre sind in dieser pluralistischen Landschaft jedoch weiterhin präsent. Sie stehen im Streit mit anderen Vorschlägen, was in einer demokratischen Gesellschaft ganz natürlich ist, aber sie durchdringen einander auch. Sie werden diskutiert, bilden in dieser Diskussion aber nur einen von vielen Vorschlägen.







### **Othmar Karas: A Social Europa in the Face of Globalization. Social Market Economy as Basis for a European Social Model**

The challenges of globalization can only be dealt with on the basis of the European Social Model. Essentially it is based on Social Economy, a form of "tamed capitalism", which has proved successful in the decades following World War II. Increasing competition, but also demographic developments necessitate adjustments which relate mostly to the protection and creation of jobs, the improvement of education and health services as well as modifications of retirement and pension systems. The corresponding social, educational and health-policy reforms can only succeed, however, if they are tackled by all parts of society. The Lisbon Treaty provides the EU with instruments for a necessary reconstruction. The objective of a sustainable Social Market Economy is not just an end in itself but a means for the implementation of a European model of society.

### **Christof Mandry: The Social Aspects of European Integration. Historical Outline and Social-Ethical Essentials**

European integration has led only to a limited responsibility of the EU in matters of social policy, which has been for a long time subordinate to economic policy. Only recently the union takes on a more active part in social policy, which is largely a coordinating one. On the other hand, European financial policy limits the national scope for action in this field. From a social-ethical perspective, the author states a basic tension between freedom and security, which has to be balanced in view of the democratic and social rights of participation. From an orientation towards solidarity and subsidiarity he proceeds to pragmatic precepts and calls for a priority for anti-poverty measures.

### **Wolfgang Schroeder: European Social Models and the Transformation of National Welfare States. Methods and Chances of Coordination**

Although the social challenges in the EU countries are largely similar, they are addressed by differing forms of national social policy. In other political sectors, for instance in the economic field, the process of European integration has advanced much further. The author outlines reasons and backgrounds for this situation. He describes the objectives of a harmonization of social policy, mostly, however, the unsolved strategy for coordinating the different processes of the developments of social policy. His assessment of the method leads to a sceptical evaluation: Indicators and statistics for a comparison are much too undifferentiated; parliaments, regional and civil-corporative protagonists are not sufficiently considered; social minimal standards and alternative models for development are ignored. The goal of learning always from the best models remains an illusion, as long as the different cultural conditions are not included in the comparison and while there are no consequences for those who refuse to learn.

### **Erny Gillen, Anke Thiel, Robert Urbé: Social Services. A Case for the European Competitive Order?**

Social Services just as health services rank, according to European law among the so-called "Services of general interest". While mostly exempt from the "Services guideline", they are however subject to other European competition regulations. It is problematic, from the viewpoint of social service providers, that without a sectorial guideline there is no legal security, and that they are facing a competition with lower quality standards and lower wages. The guidelines also cause additional problems with regard to national subsidy programs. But the actors in a civil society, among whom also the providers of social services are

to be found, assess this differently, and not all of them are pulling together in the same direction; the motives do not always seem to be clear. An ideal way could be to make the participation of the clients the centre of attention; even on the side of the social providers this could effect a significant additional benefit.

### **Stefan Lunte: A Renewed Social Agenda. Perspectives of European Social Policy**

On 2 July 2008 the European Commission has presented a renewed Social Agenda. It updates the currently valid social policy agenda for the period from 2005 to 2010. The following article deals with the genesis of this document, its contents and its scope. Also discussed – under the impression of a serious economic and financial crisis – is the agenda's importance in the beginning discussion about the economic and social-political orientation of the EU after 2010, when the Lisbon-strategy for more growth and employment will be completed.

### **"There is only the Remedy of Reallocation" – Interview with Jérôme Vignon about the outlook for European Social Policy and the Christian contribution towards a renewal of Europe**

In the enlarged Europe there is a growing number of paupers, among them many who have to live below the poverty line although they have a job. This contradicts the claim of Europe to be not only an economic but also a common social area. Whereby, however, have attempts towards a common European Social Policy failed so far? Why couldn't Europe-wide mandatory social minimal standards be agreed on so far? Jérôme Vignon provides a backstage view of the voting- and decision-making processes between the countries and the EU Commission. He pleads for a different allocation of incomes and a new orientation of European economy. Here, Christians



have the overriding task of reviving responsible civic thinking and lobbying for the poorest.

### **Josef Homeyer: What keeps Europe together – Annotations on the History of a Future Project**

Europe is and always will be a future project. Its cultural identity thrives on the permanent confrontation with the New, the Other, the Strange. Bishop Homeyer's explorations of the European tradition and history produce ambivalent results: tragic religious conflicts

and stable religious traditions, acts of violence and history of democracy, genocide and reconciliation services, mutual violations and self-righteousness on the one hand, judiciousness and remembrance on the other. The future, bishop Homeyer states, lies in the willingness for reconciliation.

### **Stanisław Fel: Social Ethics in Poland – History and Current Importance**

Social teaching by the Catholic Church today still has a strong impact in Polish society and politics. In the back-

ground there is a continuous and comprehensive tradition of social-ethical teaching and research which was not interrupted even during the decades following World War II. Mr. Fel in his report outlines the history, the institutions and the current influence of ecclesiastical social teaching in a former "Eastern Block Country" which in this respect always has been an exception.

# Sommaires

### **Othmar Karas : L'Europe sociale face à la mondialisation. L'économie sociale de marché, base du modèle social européen**

Les défis de la mondialisation ne peuvent être relevés que sur la base du modèle social européen. Celui-ci repose essentiellement sur l'économie sociale de marché, expression d'un « capitalisme maîtrisé », qui, dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, a bien fait ses preuves. Cependant l'intensification de la concurrence et l'évolution démographique nécessitent des adaptations visant à maintenir et à créer des emplois, à améliorer la formation et la prévention en matière de santé ainsi qu'à modifier le système des retraites. Ces différentes réformes dans le domaine des politiques sociales, de la formation et de la santé, n'auront de succès que si elles sont engagées en commun par tous les secteurs de la société. Le traité de Lisbonne dote l'UE des instruments de la

transformation nécessaire. Le but d'une économie de marché sociale et durable n'est pas une fin en soi : c'est un instrument pour traduire dans la réalité le modèle social européen.

### **Christof Mandry : La dimension sociale de l'intégration européenne. Aperçu historique et repères d'une éthique sociale**

Dans le domaine de la politique sociale, l'intégration européenne n'a conduit qu'à une compétence limitée de l'Union Européenne, la politique sociale étant par ailleurs depuis longtemps subordonnée à la politique économique. Depuis peu de temps seulement, l'Union joue un rôle plus actif en matière de politique sociale, bien que ce rôle ne dépasse guère le niveau de la coordination. En même temps, la politique financière européenne réduit les marges de manoeuvre des Etats membres dans ce domaine. Du point de vue de l'éthi-

que sociale, l'auteur constate une tension fondamentale entre liberté et sécurité qu'il s'agit de compenser par une participation démocratique et sociale plus active. Partant de la solidarité et de la subsidiarité, il parvient à des principes pragmatiques et affirme la priorité de la lutte contre la pauvreté.

### **Wolfgang Schröder : Le modèle social européen et la transformation des Etats de providence nationaux. Méthodes et chances d'une coordination**

Alors que dans les pays de l'Union Européenne les défis sociaux sont grandement similaires, les politiques sociales menées par les gouvernements pour y faire face, se présentent sous des formes différentes. Dans d'autres domaines politiques, p. e. celui de l'économie, le processus d'intégration européenne est beaucoup plus avancé. L'auteur en explique les raisons et les contextes. Il décrit les objectifs d'une harmonisation



en matière de politique sociale, notamment la stratégie ouverte de coordination des différentes évolutions de l'Etat social. L'appréciation qu'il en fait, le rend sceptique à l'égard de cette méthode: les indicateurs et les statistiques qui devraient permettre des comparaisons et stimuler par là l'apprentissage réciproque, sont trop peu différenciés. Les parlements, les acteurs tant sur le plan régional que dans la société civile, ne sont pas suffisamment impliqués; des standards sociaux minimum et des modèles de développement alternatif ne sont pas pris en considération. Apprendre par les meilleures méthodes reste un objectif illusoire tant que les conditions culturelles ne font pas l'objet de la comparaison et que ceux qui refusent d'apprendre n'ont pas à craindre de sanctions.

**Erny Gillen, Anke Thiel, Robert Urbé : Les prestations du service social. Un cas concernant les règles européennes de concurrence**

Selon le droit européen, les services sociaux, comme les services de soins de santé, font partie des « services d'intérêt général ». Ils sont en grande partie exclus de la directive « services » mais ils sont soumis à l'ensemble des règles européennes de concurrence. Selon les prestataires de services sociaux, l'absence de directive sectorielle pose un problème car la sécurité juridique n'est pas garantie et ces services sont exposés à une concurrence qui tend à diminuer le niveau de la qualité et des salaires. Les règles relatives aux subventions nationales entraînent des difficultés supplémentaires. Les acteurs de la société civile, dont font aussi partie les prestataires de services, ne sont pourtant pas unanimes dans leur jugement et ne poussent pas tous dans le même sens. Il apparaît souvent que

les intérêts respectifs ne sont pas clairs. Une voie prometteuse pourrait être de mettre l'accent sur la participation des bénéficiaires ce qui pourrait aussi avoir des effets positifs supplémentaires pour les prestataires de services.

**Stefan Lunte : Un agenda social renouvelé. Perspectives pour la politique sociale européenne**

Le 2 juillet 2008, la Commission Européenne a présenté son Agenda social renouvelé, document qui actualise l'agenda actuellement en vigueur pour les années de 2005 à 2010. L'article analyse la genèse, le contenu et la portée du nouveau document. De plus, sous le coup de la grave crise économique et financière en cours, il situe ce texte dans le cadre des débats engagés au sujet des orientations économiques et sociales de l'UE après 2010, quand la stratégie de Lisbonne pour plus de croissance et d'emplois arrivera à son terme.

**« Il n'y a que le moyen de la redistribution (des revenus) ». Entretien avec Jérôme Vignon sur les perspectives d'une politique sociale européenne et la contribution des chrétiens au renouvellement de l'Europe**

Dans l'Europe élargie, les pauvres deviennent de plus en plus nombreux. Parmi eux, de plus en plus de travailleurs dont le salaire ne permet pas de dépasser le seuil de pauvreté. Cela contredit l'ambition de l'Europe d'être non seulement un espace économique mais aussi un espace social commun. A quoi tient, jusqu'à présent, l'échec des différentes tentatives pour engager une politique sociale unique? Pourquoi n'a-t-on pas réussi à convenir de standards sociaux minimum valables pour toute l'Europe? Jérôme Vignon permet de jeter un regard dans les

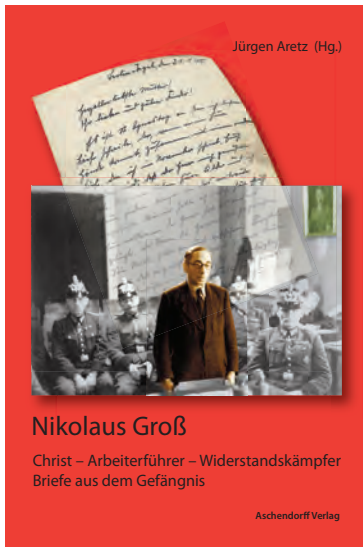
coulisses des procédures de concertation et de décision entre les pays membres et la Commission Européenne. Il plaide pour une autre redistribution des revenus et une nouvelle orientation de l'économie européenne. Selon lui, l'une des tâches prioritaires des chrétiens est de renouveler le sens de la responsabilité civique et de s'engager pour les plus pauvres.

**Josef Homeyer : Ce qui garantit la cohésion de l'Europe. Remarques historiques sur un projet d'avenir**

L'Europe est et demeure un projet d'avenir. Son identité culturelle vit de la confrontation constante avec le nouveau, le différent, l'étranger. Les recherches de Mgr. Homeyer sur la tradition et l'histoire européennes font apparaître des résultats ambivalents: conflits religieux tragiques et traditions religieuses porteuses d'avenir, actes de violence et progrès démocratiques, génocides et initiatives de réconciliation; d'une part des humiliations mutuelles et des arrogances, de l'autre une vraie mémoire et des regrets. L'avenir, selon Mgr. Homeyer, réside essentiellement dans la volonté de se réconcilier.

**Stanisław Fel : Histoire et importance actuelle de l'éthique sociale en Pologne**

L'enseignement et la doctrine sociale de l'Eglise catholique ont, jusqu'à ce jour, une grande importance dans la société et dans la vie politique en Pologne : conséquence d'une tradition continue et riche dans le domaine de la doctrine et de la recherche en matière d'éthique sociale. Stanisław Fel esquisse l'histoire, les institutions et l'influence actuelle de la doctrine sociale de l'Eglise dans un pays de l'ancien bloc de l'Est qui, de ce point de vue, a toujours été une exception.



**N**ikolaus Groß, ursprünglich Bergmann im Ruhrgebiet, war eine der führenden Persönlichkeiten der Katholischen Arbeiterbewegung, die sich um einen dritten Weg zwischen ungezügelter Kapitalismus und sozialistischen Klassenkampfvorstellungen bemühte. Er beteiligte sich früh am Widerstand gegen das NS-Regime, wurde nach dem 20. Juli 1944 verhaftet und 1945 hingerichtet.

Eingeleitet durch eine Biographie werden in diesem Band die Briefe publiziert, die Nikolaus Groß aus der Haft an seine Familie geschrieben hat. Sie geben das Bild eines Mannes wieder, dessen tiefe Gläubigkeit sein ganzes Leben und bewusst-folgerichtig sein Sterben bestimmte. Über das Religiöse hinaus sind Handeln und Schicksal von Nikolaus Groß mahnendes Zeugnis in einer Zeit, in der manche in Deutschland wieder Zeichen und Ideen der braunen Barbarei propagieren – und zu viele wegschauen.

#### **Nikolaus Groß**

Christ – Arbeiterführer – Widerstandskämpfer  
Briefe aus dem Gefängnis. Herausgegeben von Jürgen Aretz.  
2008, 4. Auflage, 160 Seiten, kart. 9,80 € / sFr 18,-  
ISBN 978-3-402-12783-4

**ASCENDORFF VERLAG**

[www.aschendorff.de/buchverlag](http://www.aschendorff.de/buchverlag)

## MITARBEITER DIESES HEFTES

Prof. em. Dr. Arno Anzenbacher, Mainz; Prof. Dr. Stanislaw Fel, Lublin; DDR. Richard Geisen, Dortmund; Dr. Wilhelm Guggenberger, Innsbruck; Prof. Dr. Erny Gillen, Luxemburg; Dr. Judith Hahn, Frankfurt a. M.; Bischof em. Dr. Josef Homeyer, Hildesheim; Thomas Jessen, Düsseldorf; Othmar Karas MdEP, Brüssel/Wien; Prälat Dr. Peter Klasvogt, Dortmund; Stefan Lunte, Besson/Brüssel; Dr. Christof Mandry, Berlin/Erfurt; Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Kassel; Russel u. Katharina Sommer, London; Wilhelm Rauscher, Bonn; Anke Thiel, Brüssel; Dr. Robert Urbé, Luxemburg/Brüssel; Jérôme Vignon, Paris/Brüssel; Prof. Dr. Joachim Wiemeyer, Bochum

## VORSCHAU

### Heft 2/2009

Schwerpunktthema: *Gesundheitsökonomie*

u. a. mit folgenden Beiträgen:

- Gesundheitssysteme unter Rationierungsdruck - Praxiseinblicke und ethische Antwortversuche (Ulrike Kostka, Freiburg)
- Kriterien der Priorisierung und Rationierung im Gesundheitswesen (Markus Zimmermann-Acklin, Luzern)
- Was ist wirklich medizinisch notwendig? - Die Priorisierungsdebatte im deutschen Gesundheitswesen (Michael Freitag, Bayreuth)
- Cathy Mikus, Legal and Ethical Aspects of Medical Futility: A Formalized Policy (Peter Clark, Philadelphia)

### Heft 3/2009

Schwerpunktthema: Die neue Sozialenzyklika

### Heft 4/2009

Schwerpunktthema: Zwanzig Jahre nach dem Mauerfall