

# Subsidiarität und Solidarität im nationalen und europäischen Rahmen

Martin Heidenreich, im August 2005

Beitrag zu den 5. Köwericher Akademischen Tagen: „Soziale Gerechtigkeit. Zur Würdigung Paul Jostocks anlässlich seines 40-jährigen Todestages“

## 1. Sozialer Zusammenhalt und Subsidiarität

Die Europäische Union (EU) steht vor einem fundamentalen Dilemma, das durch die Alternative „Freihandelszone“ oder „Politische Union“ nur verkürzt beschrieben wird: Zum einen hat die EU seit den 90er Jahren erfolgreich auf eine wirtschaftliche Integration gesetzt, um anderen wächst mit der Schaffung, der Vertiefung und der Erweiterung des europäischen Binnenmarktes und der Verwirklichung der Währungsunion der Bedarf nach einer stärkeren sozialpolitischen Flankierung und Absicherung. Dies zeigte sich etwa in der öffentlichen Debatte vor dem französischen Verfassungsreferendum im Mai 2005: Ein wesentlicher Grund für die Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrags war die Befürchtung, dass die Europäische Union nur ein neoliberales Projekt der Marktöffnung verfolgt. Gefordert wurde eine stärkere sozialpolitische Flankierung der wirtschaftlichen Integrationsprozesse. Die EU wird somit zu einer neuen „Zurechnungseinheit für Erwartungen und Ansprüche“ (Lepsius 1999: 213). *Die Fortführung des politischen Integrationsprozesses in Europa ist somit nur möglich, wenn sich die EU stärker als bisher auch mit den sozial-, beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen Voraussetzungen und Folgen ihres Handelns auseinandersetzt.*

Seit den 90er Jahren scheint sich eine Schere zwischen den nationalstaatlichen Kompensationsmöglichkeiten und den sozialpolitischen Herausforderungen zu öffnen (Scharpf 1999): Zum einen konnten erhebliche Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration Europas erzielt werden; es sei an die Liberalisierung des Kapitalverkehrs (1990), die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes (1993), der Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen (1995), die vierte und fünfte EU-Erweiterung (1995 und 2004) und die Einführung einer gemeinsamen Währung (1999) und die damit einhergehende Koordinierung im Bereich der Zins- und Fiskalpolitik erinnert. Zum anderen stoßen die europäischen Wohlfahrtsstaaten an die Grenzen ihres Wachstums. Auch wenn von einem „race to the bottom“ keine Rede sein kann (Alber/Standing 2000), können die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen trotz der alternden Bevölkerung, der hohen Arbeitslosigkeit und der zunehmenden Integration in die europäische und globale Arbeitsteilung kaum noch ausgeweitet werden. Damit stellt sich die Frage, wie die erfolgreichen wirtschaftlichen Integrations- und Erweiterungsstrategien der EU sozialpolitisch flankiert werden kann. Denn Marktöffnungs- und Liberalisierungsprozesse sind auf eine sozialpolitische Flankierung angewiesen, damit potenzielle Liberalisierungs- und Globalisierungsverlierer nicht die politischen Grundlagen offener Märkte untergraben. Zu Recht verweist die Kompensationstheorie darauf, dass Sozialschutzsysteme eine Versicherung gegen die Risiken offener Märkte sind – und diese damit erst ermöglichen (Sinn 1995: 524). Die Prosperitätsphase nach dem Zweiten Weltkrieg kann beispielsweise auch durch den Ausbau nationaler Sozialschutzsysteme erklärt werden, da diese Systeme die Liberalisierung der nationalen Güter- und Kapitalmärkte erst politisch konsensfähig gemacht haben (Rieger/Leibfried 2001).

Europa steht damit vor einer ähnlichen Herausforderung wie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in der Paul Jostock und andere Denker im Umkreis der katholischen

Soziallehre ihre Arbeiten vorlegten. In beiden Fällen geht es um die Frage nach neuen Grundlagen sozialer Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Solidarität. Heutzutage stellt sich diese Herausforderung jedoch in wirtschaftlich zunehmend integrierten, politisch aber in Nationalstaaten aufgespalteten Europa, während es in den 1920er Jahren um eine schichten- und branchenübergreifende Solidarität als Voraussetzung für ein binnenmarktzentriertes Wachstum ging – eine Solidarität, die erst nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs durch die Ausweitung sozialstaatlicher Absicherungen und durch die institutionelle Verkopplung von Produktivitäts- und Einkommenswachstum institutionell verankert werden konnten (vgl. zu diesen Voraussetzungen des „kurzen Traums immerwährender Prosperität“ Lutz 1984). In den 1930er Jahren waren die soziokulturellen Voraussetzungen für eine Synchronisierung von Produktions- und Absatzmarktentwicklung noch nicht gegeben:

„Sollen die ‚Enterbten‘ bessergestellt werden, so müssen die anderen Opfer bringen. Daß das Bürgertum, überhaupt die Schichten von Besitz und Bildung, bisher hierzu nicht bereit waren, bildet einen der tiefsten Gründe für die tragische Zerklüftung des Volkes und die finstere Atmosphäre unserer Zeit (...) Die friedliche Durchführung der Sozialreform erscheint eben ziemlich aussichtslos, solange jene, die die Schlüssel zur Wirtschaft in Händen halten und zugleich auf Grund ihrer Geistesbildung Führerplätze beanspruchen, nicht als Führer zur sozialen Gerechtigkeit vorangehen“ (Jostock, 1932: 209f.)

Als zentrale Grundlage für neue Formen von Gerechtigkeit und Solidarität wurde in den 1930er Jahren das Prinzip der Subsidiarität entwickelt. In der Enzyklika "Quadragesimo anno", an der Paul Jostock indirekt mitwirkte, wurde dieses Prinzip im Jahre 1931 wie folgt definiert:

"wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen." (<http://theol.uibk.ac.at/itl/319.html#119>; Abruf am 3.8.05)

Dieses Prinzip steht im Zentrum des Solidarismus, zu dem Jostock zentrale Beiträge geleistet hat. Ein zentrales Ziel dieses Ansatzes war es, die Rolle der Familie und anderer Gemeinschaften sowohl vor staatlichen Interventionen als auch vor den Risiken von Individualisierungs- und Liberalisierungsprozessen zu schützen. Weitere soziale Gemeinschaften, die durch das Subsidiaritätsprinzip geschützt werden sollten, waren Jostock zufolge Berufsstände, mittelständische Betriebe, Gemeinden und Regionen und auch die Kirche als Prototyp einer Nichtregierungsorganisation. Dieses Prinzip hat den korporatistisch-konservativen deutschen Wohlfahrtsstaat erheblich geprägt (vgl. Tester 1994).

Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) wurde das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verankert:

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus.“ (Art. 5 Abs. 2 EGV).

Damit hat sich die Stossrichtung des Subsidiaritätsprinzips deutlich verschoben. Nunmehr geht es um eine angemessene Aufgabenteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten (und neuerdings auch Regionen und Kommunen; vgl. Flynn 2005). So heißt es in dem „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, das 1997 dem Vertrag hinzugefügt wurde:

„Maßnahmen der Gemeinschaft sind nur gerechtfertigt, wenn beide Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind: Die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen können nicht ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung erreicht werden und können daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden (...) bei Maßnahmen der Gemeinschaft (sollte; MH) so viel Raum für nationale Entscheidungen bleiben, wie

dies im Einklang mit dem Ziel der Maßnahme und den Anforderungen des Vertrags möglich ist. Unter Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sollten bewährte nationale Regelungen sowie Struktur und Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten geachtet werden.“

(<http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre345.html>; Abruf am 3.8.05)

Im Rahmen der EU wurde das Subsidiaritätsprinzip als Kompromiss zwischen den realpolitischen Interessen von Ländern und Regionen, die auf Berücksichtigung ihrer Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse drängen, und supranationalen Verwaltungseliten, die mit Verweis auf die Grenzen nationalstaatlicher Regulierungen die europäische Integration und damit die Verlagerung von Kompetenzen an die EU vorantreiben, interpretiert (Van Kersbergen/Verbeek 1994, 2004, Cameron/Ndhlovu 2001).

Allerdings wäre es verkürzt, das Subsidiaritätsprinzip nur als Kompromiss und politische Arena im Spannungsfeld von Nationalstaaten und Kommission zu sehen. Es geht auch um sozialphilosophische Vorstellungen von Gerechtigkeit und Verantwortlichkeit - Vorstellungen, die erheblich von der katholischen Soziallehre beeinflusst wurden. Das Subsidiaritätsprinzip ist Teil einer neuen, solidarischen Ordnung, die dem ungehinderten Wirken von Marktkräften ebenso Einhalt gebieten soll wie einer jegliche Eigeninitiative erstickenden Zentralverwaltung:

„Kann doch die soziale Verbundenheit (...) nie von oben, von der staatlichen Zentrale aus geschaffen werden, sondern sie muß von unten wachsen, die von den Neigungen und Bedürfnissen getragen, die die Menschen auf die verschiedenste Weise zusammenführen; und der große Verband des Staates, der alle diese Gebilde umschließt und zu einem Ganzen vereinigt, wird um so stärker von Gemeingeist und Solidarität erfüllt sein, je mehr ihm jene davon zubringen.“ (Jostock 1946: 70)

Jostock vermutet also eine Verbindung zwischen dem zunächst formalen Prinzip der Subsidiarität und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Im Folgenden ist zu prüfen, wie er diese Vermutung begründet. Hierbei wird herausgearbeitet, dass das Subsidiaritätsprinzip noch stark in der gemeinschaftszentrierten Vorstellungswelt des 19. Jahrhunderts verankert ist (2). Anschließend soll diskutiert werden, wie Solidarität im Rahmen der europäischen Sozialpolitik institutionalisiert ist und ob das im Rahmen der EU neu gefasste Subsidiaritätsprinzip einen Beitrag zur Schaffung einer neuen Grundlage für den sozialen Zusammenhalt in der EU leisten kann (3). Abschließend wird auf die Grenzen des Subsidiaritätsprinzips in einer innovationszentrierten Weltgesellschaft hingewiesen und im Anschluss an die Arbeit von Sabel (1994) auf eine alternative Konzeptualisierung des Verhältnisses von zentraler Koordinierung und partikularer Solidarität hingewiesen (4).

## **2. Das Konzept des Solidarismus als Grundlage des korporatistischen Wohlfahrtsstaates**

Paul Jostock (1895-1965) – ein Mitglied des 1932 gegründeten Königswinterer Kreises katholischer Sozialwissenschaftler um den Jesuitenpater Oswald von Nell-Breuning (1890-1991) - ging es in seinen Arbeiten vor allem um die Frage, „ob nicht der Kapitalismus durch Umgestaltungen so verändert werden könnte, daß soziale Gesichtspunkte besser zum Tragen kämen“ (Müller 1994). In seiner 1932 erschienenen Schrift, in der er sich vor allem gegen romantizistische und universalistische Lesarten der katholischen Soziallehre wendet, rekonstruiert Jostock die Entwicklung des „Solidarismus“ im Spannungsfeld von „individualistisch-liberalem Kapitalismus“ und Sozialismus bzw. Kollektivismus seit den 1830er Jahren. Nach jahrzehntelangen Vorarbeiten konnte sich dieses Konzept zum Ende des 19. Jahrhunderts in der katholischen Soziallehre durchsetzen, nachdem eine Rückkehr zu einer vormodernen, ständischen Gesellschaftsordnung nicht mehr realistisch erschien und eine Fundamentalopposition gegen einen als fremd (und protestantisch-preußisch) erlebten Kapitalismus nicht mehr durchgehalten werden konnte. Als zentralen Begründer des

ganzheitlich angelegten Solidarismus beruft sich Paul Jostock auf Heinrich Pesch (1854-1926), der „die Gesellschaft als einen moralischen Organismus (analysierte und; MH) die Solidarität der einzelnen und der Gruppen zu dessen Lebensprinzip erhob und damit das Gemeinwohl zum obersten Richter über die soziale und wirtschaftliche Ordnung erklärte.“ (Jostock 1932: 156) Nach Ansicht von Jostock und anderen Solidaristen sollten auf berufsständischer und genossenschaftlicher Grundlage neuen Formen der Solidarität aufgebaut werden. Mit Blick auf die päpstliche Enzyklika *Quadragesimo anno* (1931) konstatiert Jostock:

„Die alte, dem sozialen Katholizismus wesentliche Idee von der sozialen Ordnung und ihrem Vorrang vor der Wirtschaft ist mit größter Bestimmtheit zum Programm erhoben und in Gestalt der berufsständischen Verfassung so konkret und zugleich aktuell umschrieben, dass auch jene Solidaristen, die sich bisher noch zögernd oder unschlüssig verhielten, nunmehr mit voller Kraft auf die Umwandlung des Kapitalismus in ein berufsständisches Wirtschaftssystem hinarbeiten werden.“ (Jostock 1932: 200).

Weitere Ziele waren die Entproletarisierung der Arbeiter durch die Bildung von Arbeits- und Ertragsgemeinschaften zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die Erlangung von Eigentum und Kleinbesitz auch für Arbeiter und eine stärkere Orientierung am sozialen Nutzen der Produktion (Jostock 1932: 186f.). Weiterhin wurde „die Fabrikarbeit der verheirateten Frau aufs schärfte verneint, der neuere Konzern-, Monopol- und Finanzkapitalismus als eine ungeheure Verirrung gebrandmarkt“ (Jostock 1932: 200). Einige Monate vor der Machtergreifung der Nationalsozialisten warnt Jostock vor der Gefahr, in die Planwirtschaft des Staatssozialismus hinabzugleiten (S. 207), fordert eine „Erziehung zum Gemeinschaftsgedanken und Lenkung des Gemeinwillens“ (S. 210), polemisiert gegen die Untergangsszenarien, die sich ein Jahrhundert lang nicht bestätigt haben (S. 206), hält romantische, an feudalen Verhältnissen orientierte Politikkonzepte für hoffnungslos überholt (S. 208) und spricht sich für berufsständische, korporatistische Regulierungsformen der Wirtschaft aus.

14 Jahre später, unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, fasst er auf dieser Grundlage die Grundzüge der seines Erachtens nunmehr erforderlichen Wirtschafts- und Staatsreform in sieben Punkten zusammen:

- Gesellschaftsform mit wirtschaftlicher Konkurrenz. Beseitigung der Monopole
- Subsidiarität der Staatstätigkeit
- Umwandlung der Großindustrie
- Landwirtschaftliche Dezentralisierung
- Korrektur des Lohnanteils am Ertrag
- Eigenheim mit Garten
- Entproletarisierung

Der Solidarismus beruht zum einen auf der Orientierung am Gemeinwohl, zum anderen auf dem Prinzip der Subsidiarität. Das Subsidiaritätsprinzip fasst Jostock (1946: 32) in Anlehnung an B. W. Schwer in dem Satz „So viel Freiheit wie möglich, so viel Bindung wie notwendig“ zusammen: Kleinere und untergeordnete Gemeinwesen sind die soziale Basis, die die von Jostock angestrebte Solidarität tragen soll. Die von Jostock angestrebte „Gemeinwohlgerechtigkeit“ erschöpft sich nicht in der richtigen Verteilung der Güter und Lasten. Zentral vielmehr ist die öffentliche Sicherstellung privater Entfaltungsmöglichkeiten. So verweist er etwa auf den Grundsatz, „daß die selbstverantwortliche Erwerbstätigkeit, die Eigenvorsorge und die private Wohlstandsbildung des einzelnen durch die Gemeinschaftsziele nicht ungebührlich beschränkt oder gar unterbunden werden darf.“ (Jostock 1946: 19f.). Er betont, dass „das Gemeinwohl in der Hauptsache darin besteht, daß jedem Staatsbürger ein angemessenes Privatwohl ermöglicht wird.“ Damit allerdings ist keinesfalls die Förderung gesellschaftlicher Individualisierungs- und Liberalisierungsprozesse gemeint. Vielmehr leitet Jostock aus dem Subsidiaritätsprinzip die auch staatliche Pflicht ab, die Wahrnehmung gesellschaftlicher Aufgaben auch durch nichtstaatliche Gemeinschaften zu

unterstützen. Als Beispiele für solche nichtstaatlichen Gemeinschaften nennt er die Familie, Berufsstände, mittelständische Betriebe, Gemeinden und natürlich auch die Kirche, der – unter Staatsaufsicht, wie Jostock (1946: 155) ausdrücklich betont - Aufgaben im Bereich der Schule und Wohlfahrtspflege übertragen werden sollen.

Dieses subsidiäre Verständnis wohlfahrtsstaatlicher Absicherung hat das Wachstum und die Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaats in der Nachkriegszeit entscheidend geprägt. Ebenso wie der Solidarismus als Mittelweg zwischen Liberalismus und Individualismus einerseits und Sozialismus andererseits konzipiert worden war, versteht sich der deutsche Wohlfahrtsstaat als dritter Weg zwischen dem Vorrang privater Sicherung des liberal-angelsächsischen Typs und der egalitär-universalistischen Staatsbürgerversorgung sozialistischer und skandinavisch-sozialdemokratischer Gesellschaften: „Dreh- und Angelpunkt sozialer Sicherung des deutschen ‚dritten Weges‘ sind bislang Beziehungen und Gruppen sowie wechselseitig aufeinander verwiesene, daher wiederum in Beziehungen eingebettete Personen und Gruppen gewesen.“ (Ostner 1998: 245). Dies geht zum einen mit dem Erhalt von Statusunterschieden zwischen verschiedenen „Berufsständen“, zum anderen mit einem familienzentrierten Modell sozialer Sicherung einher:

„Das staatliche Engagement für die Aufrechterhaltung von Statusdifferenzen bewirkte andererseits, dass die Umverteilungseffekte des Modells vernachlässigbar gering sind. Die korporatistischen Regime sind darüber hinaus typischerweise auch durch den Einfluss der Kirche bestimmt, woraus sich eine starke Verpflichtung zugunsten der Aufrechterhaltung traditioneller Familienformen ergibt. Nichterwerbstätige Frauen sind üblicherweise aus der Sozialversicherung ausgeschlossen, familienpolitische Leistungen ermutigen zur Mutterschaft. Kindertageseinrichtungen und ähnliche familienbezogene Dienste sind deutlich unterentwickelt, und das „Subsidiaritätsprinzip“ ist Garant dafür, dass der Staat nur dann eingreift, wenn die Selbsthilfefähigkeit der Familie erschöpft ist.“ (Esping-Andersen 1998: 44)

Angesichts der Individualisierung und Pluralisierung von Lebensformen und Arbeits- und Familienmustern ist eine solche status- und familienzentrierte Interpretation des Subsidiaritätsprinzips heutzutage kaum noch anschlussfähig – und sie ist erst recht kein Weg, um die künftigen Herausforderungen der Europäischen Union zu bewältigen. Dennoch setzt die EU auch und gerade im Bereich der Sozialpolitik auf dieses Prinzip, um neue Formen der sozialen Absicherung in einer globalisierten, funktional differenzierten Welt zu entwickeln. Dies soll nun herausgearbeitet werden.

## **2. Die Europäisierung sozialer Sicherung im Spannungsfeld von segmentärer und funktionaler Differenzierung**

Soziale Absicherungen und soziale Ungleichheiten, soziale Klassen und Schichten werden fast ausschließlich in nationalen Kategorien gedacht (vgl. Beck/Grande 2004). Der nationale Wohlfahrtsstaat wird als zentraler Garant von Wohlfahrt und Sozialschutz gegen Einkommens- und Beschäftigungsrisiken verstanden. Zwar wird die Globalisierung der Wirtschaft als mögliche Ursache für zunehmende Einkommens- und Beschäftigungsrisiken analysiert (Müller/Scherer 2003). Nach wie vor wird jedoch betont, dass die Wahrnehmung und Artikulation sozialer Risiken und Ungleichheiten ebenso wie ihre politische Bearbeitung ausschließlich auf nationaler Ebene erfolgt. Die Untersuchungseinheit auch von international vergleichenden Sozialstrukturanalysen ist der Nationalstaat (vgl. etwa Breen 2004).

Dieser nationalstaatliche Raumbezug der Sozialstruktur- und Ungleichheitsforschung trifft auf Grenzen, wenn die Verteilung knapper und begehrter Güter und Positionen in erheblichem Maße von den Entscheidungen grenzüberschreitend tätiger, insbesondere

europäischer Akteure und Institutionen bestimmt wird, wenn soziale Mobilität auch im internationalen, insbesondere im europäischen Kontext stattfindet und wenn soziale Gruppen ihre soziale Stellung auch im europäischen Rahmen interpretieren (wenn sich beispielsweise im nationalen Durchschnitt wohlhabende Rumänen als arm empfunden, weil ihr Einkommen weit unter dem europäischen Durchschnitt liegt). In diesem Fall kann von einer Europäisierung sozialer Ungleichheiten gesprochen werden. Hierunter verstehen wir *transnationale, auf die europäischen Integrationsprozesse zurückzuführende Entwicklungsdynamiken und soziale Prozesse, die die Verteilung knapper und begehrter Güter und Positionen bestimmen und die damit die Lebenschancen, sozialen Identitäten, Interessen und Werte von Individuen und sozialen Gruppen prägen.*

Die Europäisierung sozialer Ungleichheiten bedeutet nicht, dass sich europäische Ober-, Mittel- oder Unterschichten, ein europäischer Sozialstaat und europäische Aufstiegs- und Mobilitätsmuster herausbilden werden. Auch wird an die Stelle der nationalen Wohlfahrtsstaaten kein europäischer Wohlfahrtsstaat treten. In Europa bildet sich derzeit vielmehr eine neue Form der sozialen Sicherung heraus, die durch die Überlagerung staatlicher und europäischer Regulationsmuster gekennzeichnet ist. In der Perspektive der katholischen Soziallehre und unter Berufung auf den Art. 5 Abs. 2 EGV kann dies als Subsidiarität interpretiert werden.

In systemtheoretischer Perspektive liegt eine differenzierungstheoretische Perspektive näher. Als These formuliert: *Mit der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik tritt neben nationalstaatliche, segmentär differenzierte Inklusionsmuster eine neue Form der Inklusion, die das Wirken funktional differenzierter Teilsysteme weniger stark beschränkt und sich im wesentlichen auf die Schaffung von möglichst gleichen und guten, politisch sicherzustellenden Voraussetzungen für die Beteiligung am Arbeitsmarkt konzentriert.* Diese These geht von der Unterscheidung segmentär und funktional differenzierter Muster sozialer Sicherung aus. Im Rahmen der Luhmann'schen Systemtheorie wird unter *segmentärer Differenzierung* die Einteilung der Gesellschaft in prinzipiell gleichartige, weitgehend voneinander unabhängige Teilsysteme verstanden. Beispiele für solche archaischen Gesellschaften sind Stammesgesellschaften, die ihre Einheit über verwandtschaftliche Beziehungen definieren, und dörfliche Gesellschaften, die auf dem Zusammenhalt räumlich benachbarter Familien beruhen. Die Austauschbeziehungen beruhen auf Reziprozität: Die Mitglieder einer Familie, eines Dorfes, einer Siedlung, eines Stammes stehen füreinander ein.

Eine *funktional differenzierte Gesellschaft* hingegen ist durch operativ geschlossene Systeme gekennzeichnet, die sich auf unterschiedliche Funktionen für das Gesamtsystem spezialisiert haben: Beispiele hierfür sind die Funktion der materiellen Reproduktion (Wirtschaft), die Produktion neuer Erkenntnisse (Wissenschaft) die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen (Politik) oder die Partnerwahl (Liebe). Die Funktion, für die das jeweilige Teilsystem eine exklusive Zuständigkeit beansprucht, ist der zentrale Bezugspunkt für die eigene Reproduktion. Für die Beobachtung seiner Umwelt und seiner eigenen Zustände greift das System auf eine grundlegende Unterscheidung zurück – auf einen binären Code, der nur in dem jeweiligen System benutzt wird (etwa auf die Unterscheidung „haben-nicht haben“ im Falle des Wirtschaftssystems, Recht-Unrecht im Fall des Rechtssystems, wahr und falsch im Falle der Wissenschaft). Ein System kann spezifische Medien entwickeln, durch die die Annahmewahrscheinlichkeit einer Kommunikation erhöht wird (etwa Geld oder Macht). Eine funktional differenzierte Gesellschaft ist tendenziell immer eine Weltgesellschaft, da Funktionssysteme nicht an Raumgrenzen gebunden werden können (Luhmann 1997: 166): Versuche zur Etablierung eines deutschen Christentums oder einer deutschen Wissenschaft sind gescheitert; die Heirat eines Ungarn und einer Deutschen führt auch zur Bildung einer Familie.

Ein modernes Beispiel für segmentäre Differenzierungsformen ist der Nationalstaat. Diese Differenzierung betrifft allerdings nur das politische und rechtliche System: Auch in

einer „Westfälischen“ Welt der Nationalstaaten sind andere Teilsysteme – etwa die Wirtschaft, die Liebe, Kunst und Kultur, Massenmedien, Wissenschaft und Technik – supranational organisiert. Staatliche Politiken wie die Sozialpolitik kombinieren also auf durchaus spannungsreiche Weise funktionale und segmentäre Differenzierungsformen: Während das funktional ausdifferenzierte System der Weltpolitik intern segmentär differenziert ist, verzichten Wirtschaft, Wissenschaft, Technik etc. zunehmend auf solche nachgeordneten, territorialen Bindungen an Raumgrenzen. Damit stellt sich die Frage, wie unterschiedlich organisierte Systeme – etwa eine tendenziell global operierende Wirtschaft und eine noch weitgehend segmentär strukturierte Politik – zusammenwirken können. Es kann vermutet werden, dass diese Diskrepanz die Durchsetzungschancen für wirtschaftliche Logiken stärkt und die Chancen für eine vorrangig national strukturierte Sozialpolitik verringert: „Die Segmentierung des weltpolitischen Systems in Staaten verringert die Wahrscheinlichkeit, dass andere Funktionssysteme ‚politisiert‘ werden.“ (Luhmann 2000: 223).

Auf allgemeiner Ebene kann gefragt werden, wie eine supranationale Sozialpolitik in einer primär funktional differenzierten Gesellschaft aussehen könnte. Idealtypisch ist eine solche Sozialpolitik durch folgende Merkmale gekennzeichnet: Erstens wird sich eine Sozialpolitik im Rahmen einer Weltgesellschaft vorrangig an *universalistischen Kriterien* orientieren; die Orientierung an partikularistischen Kriterien – etwa die Beschränkung von Leistungen auf die Angehörigen eines bestimmten Staates - wäre kaum mehr zu vertreten. Zweitens können Ungleichheiten in erheblich stärkerem Maße als bisher zugelassen werden, da eine Weltgesellschaft auch durch krasse Entwicklungsunterschiede gekennzeichnet sein kann. Anders als der Nationalstaat ist eine Weltgesellschaft keine klassen- und schichtgrenzenübergreifende Solidargemeinschaft. Drittens ist eine funktional differenzierte Weltgesellschaft nicht durch funktionssystemübergreifende Formen der sozialen Integration gekennzeichnet. Vielmehr entwickelt jedes gesellschaftliche Teilsystem eigenständige Formen von *Inklusion und Exklusion*: „es gibt keine Zentralinstanz mehr (so gern die Politik sich in dieser Funktion sieht), die die Teilsysteme in dieser Hinsicht beaufsichtigt. Ob und wie viel Geld dem Einzelnen zur Verfügung steht, wird im Wirtschaftssystem entschieden.“ (Luhmann 1997: 630) Eine global ausgerichtete Sozialpolitik wäre somit durch das Wissen um die Grenzen politischer Interventionen gekennzeichnet. Das Ziel einer dauerhaften Umverteilung zugunsten unterer Einkommensschichten wäre unrealistisch. Viertens spricht vieles dafür, dass eine Weltgesellschaft durch eine stärkere Stellung der Wirtschaft und damit durch eine erhebliche Marktabhängigkeit individueller Lebenslagen gekennzeichnet sein wird. Die Lebenschancen der Bevölkerung würden stärker als bisher von dem eigenen, in der Regel durch Erwerbsarbeit erzielten Einkommen und weniger als bisher von Transfereinkommen bestimmt werden.

Die europäische Sozialpolitik (vgl. Leibfried/Pierson 1998, Kowalsky 1999) ist eine neue, supranationale Form der sozialen Absicherung, die an die Bedingungen einer funktional differenzierten Gesellschaft angepasst ist. Allerdings kann sie keinesfalls als Beispiel oder als Prototyp einer postnationalen, global organisierten Sozialpolitik analysiert werden – ebenso wenig wie sie als Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Wohlfahrtsstaat in der Tradition der bisherigen Nationalstaaten analysiert werden kann. Die erste These würde die nach wie vor zentrale Rolle staatlicher Umverteilungspolitik und Entscheidungskompetenzen vernachlässigen, die zweite These würde verkennen, dass die EU weder über die Kompetenzen noch die Mittel noch die soziokulturellen Voraussetzungen für eine Politik verfügt, die an die Stelle der bisherigen nationalstaatlichen Sozialpolitiken treten kann (Majone 1996). *Nationalstaatliche Entscheidungsvorbehalte* („Subsidiarität“) und die *Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Systeme* haben bislang die Entwicklung einer europäischen Umverteilungspolitik weitgehend – mit Ausnahme der Agrar- und Regionalpolitik - verhindert (Leibfried/Pierson 2000). An den unterschiedlichen Traditionen,

Selbstverständlichkeiten, Normen und institutionellen Strukturen der europäischen „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ und an den nationalstaatlichen Entscheidungs- und Finanzierungsvorbehalten wird auf absehbare Zeit jeder Versuch zur Entwicklung eines europäischen Wohlfahrtsstaates scheitern. Im Rahmen des *europäischen Mehrebenensystems* muss die EU weitgehend auf Umverteilungspolitiken, d.h. auf eine systematische „politics against the markets“ verzichten und sich auf eine regulative Politik konzentrieren. Die „starken“, wohlfahrtsstaatlichen Formen von Solidarität können somit auf der europäischen Ebene nicht reproduziert werden.

Die europäische Sozialpolitik kann somit weder als Vorläufer einer postnationalen bzw. kosmopolitischen Sozialpolitik im Rahmen einer funktional differenzierten Weltgesellschaft noch als Vorläufer eines europäischen Wohlfahrtsstaates nach dem Muster nationaler Sozialstaaten begriffen werden. Vielmehr werden in Europa nationale und supranationale Politikebenen, redistributive und regulative Politikmuster auf eine eigentümliche, spannungsreiche Weise miteinander kombiniert. Dies soll im Folgenden herausgearbeitet werden. Gezeigt werden soll, dass die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik erstens auf eine supranationale Integration nationaler Arbeitsmärkte und Sozialschutzordnungen setzt, dass sie zweitens eine stärkere Vereinbarkeit von Sozialschutzleistungen mit wirtschaftlichen Anforderungen anstrebt und dass sie drittens Formen der sozialen Sicherung entwickelt, die die Voraussetzung für die Beteiligung an Arbeitsmärkten verbessern sollen („Chancengleichheit“). Komplementär hierzu setzen die Nationalstaaten weiterhin auf die Korrektur der Verteilungsergebnisse von Märkten („Ergebnisgleichheit“).

Erstens: Im Zentrum der europäischen Sozialpolitik und der entsprechenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) steht das Ziel, die nationalen Arbeitsmärkte und Sozialschutzsysteme stärker zu integrieren. Damit sollen nationalstaatliche Partikularismen und die institutionell verankerte Abschließung nationaler Arbeitsmärkte überwunden werden. Ein Beispiel hierfür ist der Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den derzeit 15 Vollanwenderstaaten des Schengen-Abkommens (seit 1995). Auch die Anerkennung und Transparenz von Qualifikationen und Befähigungsnachweisen (etwa durch einen Aktionsplan für Qualifikation und Mobilität), eine höhere Mobilität von Studenten und Praktikanten und ein europaweiter Zugang zu sämtlichen Stellenangeboten der nationalen Arbeitsverwaltungen tragen zum Zusammenwachsen der nationalen Arbeitsmärkte bei. Die zentrale Regelung für das Zusammenwachsen der nationalen Wohlfahrtsstaaten aber ist die Koordinierung der Sozialschutzregelungen durch die Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit. Das oberste Ziel dieser umfangreichen und ständig weiterentwickelten Regeln ist, dass Arbeitnehmer, Selbständige und deren Familien in anderen Mitgliedstaaten der EU „nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten (...) gleichbehandelt werden (...) Diese Ziele sollen (...) durch die Gewährung von Leistungen an die verschiedenen unter die Verordnung fallenden Gruppen von Personen unabhängig von deren Wohnort in der Gemeinschaft erreicht werden.“ (Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971). Diese Regelungen betreffen folgende Bereiche: Krankheit und Mutterschaft; Arbeitsunfälle; Berufskrankheiten; Invalidität; Altersrenten; Leistungen an Hinterbliebene; Sterbegeld; Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Familienleistungen; in diesen Bereichen sollen staatsangehörigkeitsbedingte Diskriminierungen abgeschafft werden. Die entsprechende Rechtsprechung des EuGH hat Leibfried/Pierson (2000: 279f.) zufolge zu einer deutlichen Einschränkung der nationalen Souveränität im Bereich der Sozialschutzleistungen geführt: „A member state may no longer limit most social benefits to its citizens (...) A member state is no longer entirely (though still largely) free to prevent other social policy regimes from directly competing on its own territory with the regime it has built (...) The process is more like a market-place of ‚coordination‘, with the ECJ acting as market police, a

light and visible hand, though enforcing the boundaries of national autonomy.“ Hierdurch wurde die segmentäre Differenzierung der nationalen Sozialpolitiken ansatzweise überwunden<sup>1</sup> und die Voraussetzungen für ein Zusammenwachsen der nationalen Sozialschutzordnungen und Arbeitsmärkte verbessert.

Ein Beispiel für die rechtliche Integration der verschiedenen nationalen Sozialschutzsysteme ist die Entwicklung eines Rechts auf Kostenerstattung für eine gesundheitliche Versorgung, die in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch genommen wird. Durch drei Urteile hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) einen erheblichen Beitrag zur Europäisierung der nationalen Krankenversorgungssysteme und zur Entwicklung eines europaweiten Marktes für Gesundheitsdienstleistungen geleistet – ein Feld, das die Nationalstaaten bislang als ihre ureigenste Domäne betrachtet haben. Im Fall Kohll (C-155/96 vom 28.4.1998) wurde entschieden, dass die Pflicht zur Genehmigung von ambulanten Behandlungen den freien Dienstleistungsverkehr unzulässigerweise beschränken kann. Im Verfahren Smits/Peerbooms (C-157/99 vom 12.7.2001) stand die Genehmigungspflicht für stationäre Behandlungen in einem Sachleistungssystem zur Diskussion. Auch in diesem Fall wurden die Krankenkassen zur Erstattung der Behandlungskosten im europäischen Ausland aufgefordert. Damit wurde das Prinzip etabliert, dass die Dienstleistungsfreiheit nicht ohne sachliche Rechtfertigung (etwa die Planbarkeit der Krankenhausversorgung, die Wahrung des finanziellen Gleichgewichts, die Wahrung der Gleichheit der Versicherten) eingeschränkt werden darf. Damit werden sämtliche medizinische Behandlungen den Regeln des Binnenmarktes unterworfen. Im Verfahren Müller-Fauré/Van Riet (C-385/99 vom 13.05.2003) systematisiert das Gericht die möglichen Beschränkungen der Freizügigkeit und legt damit die Grundlagen für ein umfassendes europäisches Gesundheitsmarktrecht (Buchkremer 2005: 91). Damit wurde eine Europäisierung und Liberalisierung des Marktes für medizinische Dienstleistungen auch gegen die expliziten Interessen vieler Mitgliedstaaten durchgesetzt.

In den 90er Jahren hat die EU neben der rechtlichen Normierung ein weiteres Verfahren entwickelt, um die nationalen Sozialschutzsysteme stärker zu koordinieren. Im Gegensatz zu verbindlichen Rechtsnormen beruht dieses Verfahren – das vom Europäischen Rat in Lissabon (2000) „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) genannt wurde - auf der freiwilligen Beteiligung der Mitgliedstaaten. Die Staaten vereinbaren gemeinsame Ziele, setzen diese auf nationaler Ebene eigenständig um und bewerten dann gemeinsam die erzielten Ergebnisse. Diese Methode wird insbesondere zur Koordinierung und zur abgestimmten Modernisierung der europäischen Sozialpolitiken eingesetzt. In diesen Feldern, die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen, soll somit unter Wahrung des Prinzips der Subsidiarität durch Kooperation, wechselseitiges Lernen und durch die Beteiligung von regionalen und nichtstaatlichen Akteuren (Bundesländer, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften ...) eine stärkere Koppelung zwischen den verschiedenen nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialordnungen hergestellt werden. Erreicht wird dies durch eine Angleichung der Situationsdeutungen, der Problemdefinitionen und der Vorstellungen über die erforderlichen Reformmaßnahmen bei den nationalen und europäischen Verwaltungseliten, die im Zentrum der europäischen Koordinierungsverfahren stehen.

Dieses Verfahren wurde explizit unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips entwickelt – allerdings auf Kosten seiner Wirksamkeit: Bislang ist es noch vollkommen offen, ob die auf der europäischen Ebene entwickelten und gemeinsam von den Mitgliedstaaten vereinbarten Ziele, Vorgaben und Empfehlungen von den Mitgliedstaaten auch wirklich

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa Jorens (2005: 3): „Die allmähliche Ausweitung des EU-Rechts hat die einzelstaatliche Kontrolle der Leistungsberechtigten (...), die räumliche Kontrolle der Inanspruchnahme (...), den ausschließlichen Charakter der Abdeckung auf ihrem eigenen Staatsgebiet (...), die Kontrolle des Zugangs zum Status des Leistungsanbieters (...) und die Kontrolle über behördliche Entscheidungen (...) mit der Zeit untergraben.“

umgesetzt werden. Angestrebt wird vor allem die Institutionalisierung von Lernprozessen, die Entwicklung attraktiver Leitbilder und die Einbeziehung regionaler und zivilgesellschaftlicher Akteure. Im Vergleich zu finanziellen Anreizen und rechtlichen Normen ist die Wirksamkeit dieser Koordinierungsinstrumente allerdings sehr vorsichtig zu beurteilen. Vieles spricht dafür, dass die nationalen Debatten und Strategien zur Reform der Arbeitsmarktprozesse nur marginal von den europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitiken beeinflusst werden: Ein Lernen findet nur in den kleinen Zirkeln der nationalen Verwaltungseliten statt; die europäischen Leitlinien und Berichte werden in den nationalen Öffentlichkeiten kaum kommuniziert. Dies wird auch von den Mitgliedstaaten nicht forciert, da dies auch mit einer größeren öffentlichen Aufmerksamkeit für die „Empfehlungen“ einherginge, die im Rahmen dieser Strategie ausgesprochen werden und die faktisch als Rügen erlebt werden. Die Beteiligung von nationalen Parlamenten, Regionen, Sozialpartnern und Nicht-regierungsorganisationen steht noch am Anfang. Die Implementierung der vereinbarten Ziele auf der nationalen Ebene erweist sich somit als die Achillesferse der europäischen Koordinierungsbemühungen – auch eine Konsequenz des Subsidiaritätsprinzips.

Zweitens setzt die europäische Sozialpolitik auf eine stärkere Vereinbarkeit von Sozialschutzleistungen mit wirtschaftlichen Anforderungen. Im Zentrum der europäischen Sozialpolitik steht das Ziel, die Sicherung des Einkommens stärker bisher von den jeweiligen Arbeitsmarktchancen abhängig zu machen. Dies ist ein zentrales Prinzip der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die 1997 in den europäischen Verträgen verankert wurde (Mosher/Trubek 2003; Zeitlin u.a. 2005). Auch die europäische Armuts- und Eingliederungspolitik, die seit 2001 von der EU verfolgt wird, will Armut und Ausgrenzung vor allem durch die Verbesserung der Voraussetzungen und Chancen für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit bekämpfen. Dies kann allerdings nur auf politischem Weg erreicht werden. So heißt es in den beschäftigungspolitischen Leitlinien 2005:

Eine Anhebung des Beschäftigungsniveaus „erfordert, dass man dem Arbeitsmarktzugang entgegenstehende Hindernisse ausräumt und zu diesem Zweck wirkungsvolle Hilfe bei der Arbeitssuche anbietet, den Zugang zur Weiterbildung und zu anderen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen erleichtert und sicherstellt, dass Arbeit sich lohnt, sowie Arbeitslosigkeits-, Armuts- und Erwerbslosigkeitsfällen beseitigt. Besondere Aufmerksamkeit ist in diesem Kontext der Förderung der Arbeitsmarktintegration benachteiligter Menschen einschließlich gering qualifizierter Personen, auch durch den Ausbau von Sozialdienstleistungen und der Solidarwirtschaft und der Erschließung neuer Beschäftigungspotenziale zur Deckung kollektiver Bedürfnisse zu widmen.“

Angestrebt wird eine stärkere Inklusion von Frauen, Jugendlichen, Älteren, Ausländern, Behinderten und Unqualifizierten in den Arbeitsmarkt. Während die materielle Absicherung dieser Gruppen in den süd- und kontinentaleuropäischen Ländern eher durch arbeitsmarktinterne Alternativrollen (Ehe, Familie, Rente, ausländische Lebenszusammenhänge, Betreuungseinrichtungen, Arbeitslosengeld) sichergestellt wird, setzen angelsächsische und skandinavische Länder auf die stärkere Einbeziehung dieser Gruppen ins Erwerbsleben. Um dieses Muster in der EU zu verallgemeinern, muss ein diskriminierungsfreier Zugang zum Arbeitsmarkt in allen EU-Ländern sichergestellt werden. Auf diese Weise – und nicht in erster Linie durch staatliche Einkommenstransfers - soll auch die soziale Ausgrenzung in der EU bekämpft werden. Eine höhere Beteiligung von geringer qualifizierten Personen am Erwerbsleben soll etwa durch eine bessere Arbeitsmarktvermittlung, durch eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, durch eine Ausweitung des Lohnfächers und eine Flexibilisierung der Tarifpolitik („make work pay“) erreicht werden. Jugendlichen soll durch gezielte Eingliederungsmaßnahmen Wege in die Beschäftigung geöffnet werden; die Erwerbsbeteiligung von Frauen soll durch die Reduzierung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen und durch eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben erhöht werden; die Beschäftigungsquote von Älteren soll etwa durch die Einstellung von Frühverrentungsprogrammen erhöht werden. Wenn auf diesem Wege die nationalen Sozialschutz- und Beschäftigungsordnungen „beschäftigungsintensiver“ gestaltet werden können, könnte sich die Sozialpolitik von der teilweise übernommenen

Verantwortung für die Versorgung von Jugendlichen, Älteren, Unqualifizierten, Arbeitslosen und Armen teilweise entlasten: Die wirtschaftliche Lage der Einzelnen hänge dann wieder stärker von dem auf Arbeits- und Produktmärkten erzielten Einkommen ab.

Drittens entwickelt die EU Formen der sozialen Sicherung, die eher auf die Verbesserung der Voraussetzungen für die Beteiligung am Erwerbsleben als an der Korrektur der Einkommensverteilung *ex post* setzen. Das klassische Beispiel für eine solche vorbeugende Politik ist die *Bildungspolitik*, die auch im Zentrum der europäischen Beschäftigungsstrategie steht. So werden die Mitgliedstaaten in den neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien (2005) etwa aufgefordert, die Investitionen in Humankapital zu steigern und zu optimieren und die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen auszurichten. Hierzu sollen etwa geringere Schulabbrecherquoten und die Durchsetzung eines Sekundarstufe II-Abschlusses als Basisqualifikation beitragen. Auch der Appell an die Nationalstaaten, „innovative und anpassungsfähige Formen der Arbeitsorganisation fördern und verbreiten, um die Arbeitsplatzqualität und die Arbeitsproduktivität zu verbessern“, verweist darauf, dass die europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik die Rolle der Nationalstaaten in erster Linie bei der Schaffung der Voraussetzungen für qualifizierte, wissensbasierte Tätigkeiten sieht. Dies gilt auch die europäische Forschungs- und Innovationspolitik (Kaiser/Prange 2004; Borrás 2003). Auch in diesem Bereich möchte die EU mit Hilfe der offenen Koordinierungsmethode die Rolle der Nationalstaaten in diesem Bereich stärken. Hierzu sollen die öffentlichen und privaten Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf 3 % des Bruttoinlandprodukts gesteigert, die Kohärenz der staatlichen Innovationspolitiken erhöht, die Verbindung zur Wirtschaft und die steuerliche Förderung von Innovationen verbessert, die intellektuellen Eigentumsrechte (Patente) besser geschützt und die Innovationsaktivitäten von kleinen und mittleren Unternehmen gezielter gefördert werden (CREST 2004). Insgesamt steht damit nicht die Korrektur von Marktergebnissen, sondern die Bereitstellung kollektiver Wettbewerbsgüter im Mittelpunkt der europäischen Beschäftigungs-, Sozial- und Innovationspolitiken. Es geht um eine integrierte Wirtschafts-, Innovations- und Sozialpolitik, die durch die öffentliche und öffentlich geförderte und koordinierte Bereitstellung kollektiver Güter sowohl die individuelle Beschäftigungsfähigkeit als auch die kollektive Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und die technologische Leistungsfähigkeit von Regionen und Nationen erhöht.

Festgehalten werden kann, dass die EU eine supranationale Sozialpolitik entwickelt hat, die erstens die supranationale Integration nationaler Sozialschutz- und Beschäftigungsordnungen durch eine stärkere Koordinierung der rechtlichen Rahmenbedingungen und durch eine freiwillige Koordinierung der nationalen Reformprojekte im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitiken unterstützt. Hierdurch wurde die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten deutlich eingeschränkt und die stärkere Integration der nationalen Arbeitsmärkte zumindest in rechtlicher Hinsicht erleichtert. Die segmentäre Differenzierung der Sozial- und Beschäftigungspolitiken steht damit auf dem Prüfstand. Die immer noch außerordentlich geringe Mobilität der EU-Bürger (durchschnittlich weniger als 2 % der nationalen Bevölkerung) verweist jedoch darauf, dass andere, vor allem sprachliche Barrieren immer noch sehr gewichtig sind. Zweitens setzt die EU auf eine stärkere Bedeutung von Erwerbsarbeit als zentraler Quelle von Einkommen und sozialer Integration. Erwerbsarbeit soll zur zentralen Einkommensquelle auch für Jugendliche, Frauen, Ältere, Unqualifizierte, Arbeitslose und Arme werden. Eine zentrale Aufgabe der Politik wird im Abbau alters-, geschlechts- und qualifikationsspezifischer Muster sozialer Schließung und damit in der Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Arbeitsmarkt gesehen. Anders als in der Regel im Rahmen nationaler Wohlfahrtsstaaten geht es somit nicht um die staatliche Lösung spezifischer sozialer Probleme, sondern um die politische Sicherstellung der Voraussetzungen für marktförmige Lösungen – und damit auch für eine Entlastung des

Staates. Drittens setzt die EU auf die Entwicklung von Formen der sozialen Sicherung, die sich eher am Primat der Chancengleichheit als am Ziel der Ergebnisgleichheit orientieren (Münch 2001). Beispiele für solche ex ante ansetzende Formen der sozialen Sicherung können im Bereich der Bildungs-, und Innovationspolitik gefunden werden. Die EU regt die Bereitstellung kollektiver Güter wie Bildung, Forschungs- und Entwicklungsleistungen, Patentschutz, technische Normierung, Arbeitsvermittlung und wissensbasierte Formen der Arbeitsorganisation an, um durch solche Güter die individuelle Beschäftigungsfähigkeit oder die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Regionen zu erhöhen.

In diesen drei Dimensionen unterscheidet sich die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik deutlich von den entsprechenden Politiken auf der nationalen Ebene. Während Umverteilungsziele und der Schutz etablierter Beschäftigungsgruppen im Zentrum der nationalen Sozial- und Beschäftigungspolitiken stehen, verfügt die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik nicht über die entsprechenden finanziellen und rechtlichen Entscheidungsspielräume. Daher setzt sie auf eine supranationale Koordinierung nationaler Beschäftigungs- und Sozialordnungen, auf die politische Schaffung der Voraussetzungen für marktkonforme Lösungen und Bereitstellung für Kollektivgüter, durch die für möglichst alle Erwerbspersonen gleiche Chancen im Wettbewerb um attraktive Arbeitsplätze sichergestellt werden sollen. In systemtheoretischer Perspektive kann dies als Schritt in Richtung einer transnationalen, nicht mehr ausschließlich segmentär organisierten Sozialpolitik interpretiert werden. Diese Sozialpolitik reflektiert weiterhin einen Führungswechsel zwischen Politik und Wirtschaft, den Streeck (2005: 365) wie folgt beschreibt: „an die Stelle der Einbettung internationalen Freihandels in nationale Sozialpolitik tritt umgekehrt die Einbettung nationaler Politik in internationale freie Märkte.“ Keinesfalls bedeutet dies den Verzicht auf einen eigenständigen Gestaltungsanspruch der Politik. Vielmehr versucht die europäische Sozialpolitik ein neues Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Effizienz und sozialer Gerechtigkeit zu entwickeln, das die Bedingungen einer global integrierten Wirtschaft und die Grenzen ihrer nationalstaatlichen Regulierung reflektiert.

## **4. Die Grenzen des Subsidiaritätsprinzips im europäischen Rahmen**

Das Subsidiaritätsprinzip stellte auf eine besondere Relationierung dreier gesellschaftlicher Sphären ab, die in Anlehnung an Paul Jostock als Individuum, als (berufsständische, betriebliche, familiale oder kommunale) Gemeinschaft und als Staat bezeichnet werden können. Angestrebt wurden die Stärkung der gemeinschaftlichen Sphäre: Öffentliche Aufgaben sollten nicht vorrangig vom Staat wahrgenommen oder dem Markt überlassen werden. In heutiger Terminologie ging es somit um eine Stärkung der Zivilgesellschaft und um den Erhalt und den Aufbau sozialen Kapitals (vgl. Putnam u.a. 1993, Putnam 2000). In der Tradition des 19. Jahrhunderts (vgl. Durkheim 1988) sollte dieses Ziel durch den Schutz traditioneller, insbesondere berufsständischer und familialer Vergemeinschaftungsformen erreicht werden.

Klassischerweise zielte das Subsidiaritätsprinzip somit auf die Verteidigung der Gesellschaft gegen einen als expansiv, übermächtig und ineffizient erlebten Staat ab (Jostock 1946: 154ff.). Dieses Motiv tritt in einer innovationszentrierten Weltgesellschaft in den Hintergrund. Heutzutage wird der Staat eher als „zentrale Ordnungsstruktur zur Gewährleistung und Beschränkung von Solidaritätsansprüchen“ (Beckert u.a. 2004: 11) erlebt. Paradoxerweise geht es deshalb nunmehr beim europäischen Subsidiaritätsprinzip nicht mehr um den Schutz *vor* dem Staat, sondern um die Schutz nationalstaatlicher und

regionaler Entscheidungskompetenzen. Es geht um „an institutionalization and reinforcement of national power within the complex structure of the European polity“ (Kersbergen/Verbeek 2004: 143)

Damit gerät jedoch aus dem Blick, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt heutzutage weniger durch den Nationalstaat oder die EU, sondern durch eine nationalstaatlich nur noch begrenzt regulierbare Wirtschaft, Technik und Wissenschaft bedroht wird. In einer globalisierten Weltgesellschaft geht es nicht in erster Linie um den Schutz vor einem staatlichstaatlichen oder europäischen Leviathan. Zur Bewältigung der neuen Herausforderungen kann das Subsidiaritätsprinzip jedoch weder in seiner klassischen noch in seiner europäischen Lesart viel beitragen, Weder eine Idealisierung familialer, betrieblicher, berufsständischer, regionaler oder lokaler Gemeinschaften noch institutionelle Garantien nationalstaatlicher Souveränität erleichtern die Entwicklung von Formen sozialer Absicherung, die den Bedingungen einer transnational organisierten Wirtschaft Rechnung tragen. Ganz im Gegenteil: Paradoxerweise könnte eine übertriebene Verteidigung der nationalstaatlichen Souveränität gegenüber supranationalen Entscheidungsstrukturen sogar dazu führen, dass sozialpolitische Regulierungschancen im Rahmen einer innovationszentrierten Weltwirtschaft verloren gehen (vgl. zu diesem vermeintlichen Bündnis von Nationalismus und Neo-Liberalismus Streeck 1997).

Die Sicherung des sozialen Zusammenhalts könnte deshalb am ehesten durch eine Konstellation sichergestellt werden, die weder dem klassischen noch dem „europäischen“ Subsidiaritätsprinzip entspricht. Dies wurde am Beispiel der europäischen Sozialpolitik herausgearbeitet. Komplementär zur nationalstaatlichen Ebene – die schwerpunktmäßig auf die Umverteilung zugunsten bedürftiger Gruppen setzt – setzt die europäische Ebene auf eine zunehmende, europaweite Koordinierung der nationalen Beschäftigungs- und Sozialschutzordnungen, auf den Vorrang arbeitsmarktbasierter Einkommensquellen und auf die Entwicklung von Formen der sozialen Sicherung, die die Voraussetzung für die Beteiligung an Arbeitsmärkten verbessern sollen („Chancengleichheit“). Sozialpolitik wird damit weniger als „politics against the markets“ und eher als Mittel zur Erhöhung der individuellen und kollektiven Beschäftigungsfähigkeit verstanden. Streeck (2001: 27) charakterisiert dies als „competitive solidarity“: „Classical social policy is increasingly replaced by public cultivation of the productive assets of economic communities, to enable them to become privileged providers of products attractive enough for others to be willing to pay a surcharge for them.“ Es geht weniger um die Korrektur von Marktprozessen und „soziale Gerechtigkeit“ und eher um die Anpassung an Markterfordernisse und die Aktivierung und Qualifizierung von Arbeitskräften. Dies ist nur möglich, wenn – wie dies im Rahmen der verschiedenen europäischen Koordinierungsverfahren angestrebt wird – eine stärkere Öffnung, Marktorientierung und Wettbewerbsorientierung nationaler Sozialschutz- und Beschäftigungsordnungen erreicht wird.

An die Stelle des Subsidiaritätsprinzips tritt somit die Herausforderung, nationalstaatliche und europäische, redistributive und regulative Sozialpolitiken zu kombinieren. Der Hinweis auf die Subsidiarität staatlichen und europäischen Handelns kann wenig zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen. Vielmehr kommt es darauf an, die komplementären Stärken einer zentralen Regulationsebene und dezentraler Solidar- und Wettbewerbsgemeinschaften zu verbinden – etwa im Sinne eines „learning by monitoring“ (Sabel 1994), das sowohl auf dezentralen Entscheidungsspielräumen wie auch auf einer zentralen Koordinierung und Bewertung beruht. Dies verlangt allerdings ein Verständnis von Solidarität, das gänzlich anders ausgerichtet ist als das eher defensiv angelegte Subsidiaritätsprinzip.

## Literatur

- Alber, Jens, und Guy Standing, 2000: Social Dumping, Catch-Up or Convergence? Europe in a Comparative Global Context. *European Journal of Social Policy* Vol. 10, No. 2, pp. 99-119.
- Beck, Ulrich, und Edgar Grande, 2004: *Kosmopolitisches Europa*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beckert, Jens, Julia Eckert, Martin Kohli, Wolfgang Streeck (Hg.), 2004: *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Borrás, Susana, 2003: *The Innovation Policy of the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar
- Breen, Richard (ed.), 2004: *Social Mobility in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchkremer, Jenny, 2005: *Europäisierung der sozialen Sicherungssysteme durch Gerichtsentscheidungen. Am Beispiel der Freizügigkeit von medizinischen Behandlungen*. Bamberg: Unveröffentlichte Diplomarbeit.
- Cameron, John, und Tidings P Ndhlovu, 2001: The Comparative Economics of EU 'Subsidiarity': Lessons from development/regional economic debates. *International Journal of Urban and Regional Research* 25:2 327
- Cooke, Philip, Martin Heidenreich und Hans-Joachim Braczyk (Hg.). 2004. *Regional Innovation Systems: The role of governance in a globalized world*. Zweite, grundlegend überarbeitete Auflage. London; New York: Routledge.
- Crest/Scientific and Technical Research Committee, 2004: *CREST Reports on the application of the Open Method of Coordination in favour of the Barcelona Research Investment Objectives*.  
[http://europa.eu.int/comm/research/era/3pct/pdf/3pct-app\\_open\\_method\\_coordination.pdf](http://europa.eu.int/comm/research/era/3pct/pdf/3pct-app_open_method_coordination.pdf) (Abruf am 30.7.05)
- Durkheim, Émile, 1988: *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Esping-Andersen, Gøsta, 1998: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. S. 19-56. In: Stephan Lessenich und Iona Ostner (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Flynn, Brendan, 2005: *Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe. Can it deliver on expectations?* Maastricht: Working Paper of the European Institute of Public Administration 2005/W/07. [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl)
- Goldthorpe, John H. and Gordon Marshall, 1992, 'The Promising Future of Class Analysis: A Response to Recent Critiques' *Sociology* 26, 3: 381-400.
- Jorens, Yves, Michael Coucheir Filip Van Overmeiren, 2005: *Zugang zu Gesundheitsleistungen im gemeinsamen Markt: Auswirkungen auf den gesetzlichen und den freiwilligen Gesundheitsschutz*. Universität Gent: [www.mss.etat.lu/documentation/jorensgerm.pdf](http://www.mss.etat.lu/documentation/jorensgerm.pdf) (Abruf am 29.7.05).
- Jostock, Paul, 1928: *Der Ausgang des Kapitalismus. Ideengeschichte seiner Überwindung*. München: Duncker & Humblot.
- Jostock, Paul, 1946: *Grundzüge der Soziallehre und der Sozialreform*. Freiburg i.Br.: Herder.
- Jostock Paul, 1932: *Der deutsche Katholizismus und die Überwindung des Kapitalismus: Eine ideengeschichtliche Skizze*. Regensburg: Pustet.
- Kaiser, Robert, and Heiko Prange, 2004: Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy. *Journal of European Public Policy* 11/2: 249-266.
- Kowalsky, Wolfgang, 1999: *Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale*, Opladen: Leske + Budrich.
- Leibfried, Stephan, und Paul Pierson, 2000: *Social Policy. Left to Courts and Markets?* S. 267-292. In: Helen Wallace und William Wallace (Hg.) *Policy-Making in the European Union*. Vierte Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Leibfried, Stephan, und Paul Pierson (Hg.), 1998: *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lepsius, M. Rainer, 1999: Die Europäische Union. Zwischen globaler Dynamik, nationaler und regionaler Gegenbewegung. S. 223-252. In: Reinhold Viehoff und Rien T. Segers (Hg.): *Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas, 1997: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas, 2000: *Die Politik der Gesellschaft*. Hg. André Kieserling. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lutz, Burkart, 1984: *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Majone, Giandomenico, 1996: Redistributive und sozialregulative Politik. S. 225-247. In: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Mosher, James S.; Trubek, David M., 2003: Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies* 41 (1): 63-88.
- Müller, J. Heinz, 1994: Stichwort „Jostock, Paul“. S. 167-168. In: Ottnad, Bernd (Hg.): *Baden-Württembergische Biographien, Band I*. Stuttgart: Kohlhammer.

- Müller, Walter und Stefani Scherer (Hrsg.) (2003): Mehr Risiken - mehr Ungleichheit? Abbau von Wohlfahrtsstaat, Flexibilisierung von Arbeit und die Folgen. Frankfurt: Campus.
- Münch, Richard, 2001: Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaats. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ostner, Ilona, 1998: Quadraturen im Wohlfahrtsdreieck. Die USA, Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich. S. 225-252. In: Stephan Lessenich und Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, 1993: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert, 2000: Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster.
- Rieger, Elmar, und Stephan Leibfried, 2001: Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Sabel, Charles F., 1994: Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development. In Neil Smelser and Richard Swedberg, eds., Handbook of Economic Sociology. Princeton: Princeton University, pp. 137-165.
- Scharpf, Fritz W. 1999: Governing in Europe. Effective and Democratic. Oxford: Oxford University Press.
- Sinn, Hans-Werner, 1995: A theory of the welfare state, "Scandinavian Journal of Economics" 97 (4), 495-526.
- Streeck, Wolfgang, 1997: Öffentliche Gewalt jenseits des Nationalstaates? Das Beispiel der Europäischen Gemeinschaft. S. 311-325 in: Werner Fricke (Hg.): Jahrbuch Arbeit + Technik. Globalisierung und institutionelle Reform. Bonn: Dietz.
- Streeck, Wolfgang, 2001: International competition, supranational integration, national solidarity: The emerging constitution of "Social Europe". S. 21-34. In: In: Kohli, Martin und Mojca Novak (Hg.), Will Europe work? Integration, employment and the social order, London: Routledge.
- Streeck, Wolfgang, 2005: Globalisierung: Mythos und Wirklichkeit. In: Hans-Jürgen Aretz und Christian Lahusen (Hg.), 2005: Die Ordnung der Gesellschaft. Festschrift zum 60. Geburtstag von Richard Münch. Frankfurt am Main: Peter Lang, 355-372
- Tester, Susan, 1994; Implications of Subsidiarity for the Care of Older People in Germany. Social Policy and Administration, 1994, 28, 3, Sept, 251-262
- Van Kersbergen, Kees and Bertjan Verbeek (1994), The Politics of Subsidiarity, Journal of Common Market Studies, 32, 2: 215-36.
- Van Kersbergen, Kees van, und Bertjan Verbeek, 2004: Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union. Comparative European Politics, Volume 2, Number 2, August 2004, pp. 142-162(21)
- Zeitlin, Jonathan and Pochet, Philippe, with Lars Magnusson (eds.). 2005. The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.