

## Einleitung

### Die EU wird heute sozialpolitisch gemessen

Im Frühling 2005 scheiterten in Frankreich und den Niederlanden zwei Volksabstimmungen über die Verfassung der Europäischen Union (EU). Deren Gegner hielten ihr zwei Einwände entgegen: über sie unzureichend unterrichtet worden zu sein und das ihr zugrunde liegende zutiefst «marktradikale» Vorhaben nicht gutzuheißen. Spätestens der negative Ausgang beider Volksabstimmungen und die dadurch ausgelöste «Krise der EU» offenbarten, dass diese heute sozialpolitisch wahrgenommen und gemessen wird. Viele wünschen sich die EU als sozialpolitische Größe, nur wenige kennen sie aber in dieser Rolle. Selbst unter Fachkundigen herrscht die Anschauung vor, die EU unterhöhle den überkommenen Sozialstaat statt ihn zu fördern.

In der Tat, im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie scheinen Dumpinglöhne akzeptabel, gar zur Binnenmarktugend veredelt zu werden. Wohlfahrtsverbände sehen sich seit langem durch gewinnorientierte Dienstleister in ihren angestammten sozialen Betätigungsfeldern bedroht. Um die Währungsstabilität zu wahren, zwingt die EU die Mitgliedstaaten zum Sparen. In dessen Folge werden soziale Programme gekürzt, also Sozialabbau betrieben. Die EU erscheint in diesem Zusammenhang als zutiefst unsozial. Aber es gibt auch gegenläufige Entwicklungen. Das um Leistungsbegrenzung bemühte und Wartelisten hervorbringende bürokratische System gesundheitlicher Versorgung einzelner Mitgliedstaaten wird durch die in anderen Mitgliedstaaten nach Behandlung fragenden Patientinnen und Patienten nachdrücklich herausgefordert. Mindestlöhne, Antidiskriminierungsregeln und neue Arbeitszeitgesetze und -regeln werden in den Mitgliedstaaten eingeführt, weil die EU dies so vorsieht.

Diese Beispiele zeigen schlaglichtartig die bereits gegenwärtig erreichte Europäisierung sozialen Schutzes und sozialer Sicherheit. Sie ist freilich vielen Europäern nicht bewusst und zwar im doppelten

Sinne – sie wissen nichts davon und sie wissen auch nicht darum! Aus beidem erwächst das Missverständnis, die EU sei immer noch nichts anderes als ein Gemeinsamer Markt – eine Freihandelszone, deren Sog die sozialpolitischen Errungenschaften der Mitgliedstaaten über kurz oder lang verschlänge. Während die einen die Sorge umtreibt, Europa zerstöre den Sozialstaat, hängen andere der Vorstellung an, Europa zerstöre die Wirtschaft – und zwar gerade durch deren sozialpolitische Überforderung! Beide gegensätzliche Ansichten verbindet die Europaskepsis, sie trennt jedoch die Einschätzung der Sozialpolitik. Für die einen steht und fällt diese mit dem Nationalstaat, für die anderen ist Europa nur als Freihandelszone vorstellbar und erträglich. Für die letztgenannte Position ist es nämlich ausgemacht, dass die öffentlichen Sozialleistungssysteme angesichts der sie vielfältig bedrohenden Herausforderungen über kurz oder lang «vor die Wand fahren» würden.

Das Buch unterscheidet sich in Ausrichtung wie Folgerungen von diesen beiden Positionen grundlegend. Es bemüht sich darum, durch Fakten und Argumente aufzuzeigen, dass die Mitgliedstaaten der EU allesamt Sozialstaaten waren und sind und außerdem im Begriff stehen, ihre Einrichtungen sozialen Schutzes miteinander zu verflechten und an die sie gemeinsam in der Zukunft herausfordernden Veränderungen anzupassen und einzustellen. Die EU nimmt also – anders formuliert – bereits heute unmittelbar und umfassend Anteil an der Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherung der Mitgliedstaaten mit einer klaren, öffentlich indes selten wahrgenommenen sozialpolitischen Tendenz.

### «Europäisches Sozialmodell» und EU

Tarifautonomie, Sozialversicherung und Sozialhilfe prägen die heutigen europäischen Staaten und Gesellschaften. Solche Institutionen bestehen inzwischen zwar auch in anderen Weltgegenden – jedoch nirgendwo ähnlich ausgebaut und verfeinert wie in Europa! Tarifautonomie, Sozialversicherung und Sozialhilfe verkörpern das «Europäische Sozialmodell». Denn sie entstanden in Europa und verbreiteten sich von dort aus weltweit. *Helmut Schmidt*<sup>1</sup> sagt deshalb mit Recht: «Die größte Kulturleistung der Europäer im 20. Jahrhundert ist der Sozialstaat!».

Sozialer Schutz und Tarifautonomie werden auch in dem sich allmählich herausbildenden einheitlichen Europa von morgen ihre zentrale Bedeutung wahren. Von der Öffentlichkeit kaum beachtet, vollzieht sich in der EU jedoch seit einigen Jahrzehnten gerade auf dem Gebiet der Sozialpolitik eine tief greifende Veränderung. Allmählich verlieren die Nationalstaaten ihre angestammte sozialpolitische Kompetenz und Autonomie; im Gegenzug wächst der EU eine eigene sozialpolitische Gestaltungsmacht zu. Die EU steht im Begriff, die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten neu und tief greifend umzugestalten. Deren Mitgliedstaaten stehen bereits heute inmitten eines sozialpolitischen Wandels, der seine wesentlichen Impulse aus der EU bezieht.

Bereits seit fünf Jahrzehnten sind die Sozialleistungssysteme der Mitgliedstaaten der EU durch Gemeinschaftsrecht umfassend miteinander vernetzt; Leistungen werden auch grenzüberschreitend gewährt. Seit mehr als einem Jahrzehnt ist der Arbeitsschutz vollständig europäisiert; es gelten dafür also einheitliche Regeln in der gesamten EU. Die Gleichbehandlung der Geschlechter im Arbeitsleben gelangte entscheidend durch Richtlinien der E(W)G aus den 1970er Jahren sowie Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum Durchbruch. Seither ist die Diskriminierung von Angehörigen eines Geschlechts europaweit untersagt. Seit Ende der 1990er Jahre besteht eine Europäische Beschäftigungspolitik und -strategie. Sie löste tief greifende Umbauten in der Beschäftigungspolitik der meisten Mitgliedstaaten aus. 2000 wurden Richtlinien zur umfassenden Bekämpfung von Diskriminierungen jeglicher Art durch die EU verabschiedet.

Das ehrgeizige, auf der Ratstagung von Lissabon beschlossene Ziel, die EU bis 2010 zur dynamischsten Region der Weltwirtschaft fortzuentwickeln, hat in vielen Mitgliedstaaten eine «Agenda 2010» befördert. In deren Gefolge wurde und wird der Sozialstaat zum aktiven Wohlfahrtsstaat nach der Devise des «Förderns und Forderns» umgebaut. Die von Rat und Parlament und der großen Mehrzahl der Mitgliedstaaten bereits beschlossene, wenngleich noch nicht in Kraft getretene Verfassung der EU enthält zahlreiche soziale und sozialpolitische Ziele und verpflichtet die Mitgliedstaaten und Organe der EU zur Beachtung sozialer Grundrechte. Die europäische Integration – seit einem halben Jahrhundert ein wirtschaftliches Vorhaben – ist so inzwischen kaum merklich, jedoch ausweislich ihrer Rechtsordnung auch zu einem sozialpolitischen Vorhaben geworden. Die Mitglied-

staaten der EU werden – anders formuliert – Zeugen und Beteiligte der Europäisierung sozialen Schutzes.

Diese ist das Ergebnis rechtlicher, sozialer und ökonomischer Veränderungen, welche den Nationalstaat – in seiner Endphase wesentlich auch ein Sozialstaat – künftig überwinden werden. Dabei spielt das Recht eine bestimmende Rolle. *Hans F. Zacher* betont mit gutem Grund im Blick auf das deutsche Recht: «Die europäische Entwicklung vollzog sich primär durch neues Recht: durch neue Verträge und durch neue europäische Verordnungen und Richtlinien sowie durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, zu denen die neuen Verträge vermehrt ermächtigt hatten. Dadurch wurde das deutsche Recht und wurde seine Anwendung vielfach geändert. Sehr viel tiefer griff jedoch, dass durch die Ausgestaltung des europäischen Rechts und der europäischen Institutionen der einheitliche europäische Lebensraum immer effektiver ausgestaltet wurde.»<sup>2</sup>

### Ausblick auf die Darstellung

Angesichts dessen ist Sozialstaatlichkeit in Europa neu zu bestimmen: Was bedeutet es für die in ihrer derzeitigen Gestalt eng mit der Entwicklung des Nationalstaates verbundene Sozialpolitik, wenn sie schon heute und morgen weit umfassender ihre wesentlichen Leitbilder aus einer supranationalen Institution bezieht? Wie wird sie sich als eine transnational konzipierte und fundierte Politik in Zukunft ausnehmen? Dieser Frage soll diese Studie nachgehen.

Sie zeigt zunächst die gemeinsame institutionelle und geistesgeschichtliche Basis des Sozialwesens in Europa auf. In der christlichen Tradition und mittelalterlichen Ordnung begründet, wandelte sie sich im Übergang zur Frühen Neuzeit in den Städten und später den souveränen Territorialstaaten (I). Sodann wird die Entstehung der modernen Sozialstaaten im Zusammenhang mit der Entfaltung der Industriegesellschaft und den daraus hervorgegangenen sozialen Verwerfungen nachgezeichnet. West-, Nord- und Mitteleuropa beschriften in der Zeit der Entstehung moderner Wohlfahrtsstaaten Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts unterschiedliche Pfade, fanden je unterschiedliche Antworten (II). Schließlich soll dargestellt werden, dass und wie in der EU die Vereinheitlichung sozialstaatlicher Entwicklungen auf Grund unterschiedlicher sozialpolitischer

Pfade einzelner Mitgliedstaaten versucht wird (III). Die verschiedenen Ansatzpunkte dieser Vereinheitlichung sollen benannt und deren Inhalte markiert werden (IV), um schließlich der Frage nachzugehen, ob und inwieweit eine europäische Vereinheitlichung sozialer Standards zukunftsfruchtig erscheint. Dabei wird deutlich, dass namentlich die Sozialpolitik der EU Wege aufzeigen und zu gemeineuropäischen Lösungen führen kann (V).