

SOZIALER ZUSAMMENHALT IN EUROPA

Sozialethische Grundlagen und Kriterien einer Kohärenzpolitik

1. Einleitung

In Folge der EU-Osterweiterung seit 2004 ist das Gefälle innerhalb der Europäischen Union zwischen den wirtschaftlich starken und den schwächeren Mitgliedstaaten erheblich angestiegen. Vor allem die neuen Mitglieder in Mittel- und Osteuropa (MOEL) liegen hinsichtlich des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf deutlich unter dem EU-Durchschnitt und weit hinter den meisten westeuropäischen Staaten. Auch nach beträchtlichen Wachstumsraten gerade in den MOEL zwischen 1995 und 2005 ist die Spanne zwischen Luxemburg mit über 160 % des EU-durchschnittlichen BIP/Kopf am einen Ende des Spektrums und Bulgarien am anderen Ende mit nur ungefähr 37 % des BIP/Kopf-Durchschnittswerts gewaltig.¹ Der Blick über die Ebene der Mitgliedstaaten hinweg auf die Regionen spitzt diesen Befund weiter zu, denn die Unterschiede zwischen den europäischen Regionen, also unterhalb und innerhalb der Staaten, sind erstens noch beträchtlicher, und zweitens zwingen sie zur Anerkennung der Tatsache, dass Diskrepanzen in der wirtschaftlichen Leistungskraft durchaus auch quer zu den nationalen Grenzen gelagert sind. Drittens folgt die Anordnung der Gegensätze zwischen Arm und Reich in der Union dem Verhältnis von Zentrum und Peripherie: Die wirtschaftlich schwächeren Staaten liegen alle am Rande der Union, wie eben die osteuropäischen Staaten, aber auch Griechenland, Portugal, Süditalien, Malta und Zypern.² Innerhalb der Gruppe der ärmeren Staaten finden sich auch westeuropäische Mitglieder, die teilweise von den neuen Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht überholt wurden. Spanien und Irland hingegen profitierten von den Förderungen der vergangenen Jahrzehnte und liegen nun knapp über dem EU-Durchschnitt.³ In der EU der 27 mit ihren größeren ökonomischen Diskrepan-

¹ Vgl. *Europäische Kommission* (2007b), S. 4, Tabelle 1.3.

² Vgl. *Europäische Kommission* (2007b), S. 8, Karte 1.2; zur ökonomischen Konvergenz zwischen den EU-Mitgliedstaaten zwischen 1995 und 2005, die sich jedoch nicht auf regionaler Ebene bestätigt, da es dort teilweise sogar zu einem Anstieg der Diskrepanzen kam, vgl. ebd., S. 9-11. Vgl. dazu eingehender *Ambrosius* (2006).

³ Die mir vorliegenden Zahlen aus dem Vierten Kohäsionsbericht der EU-Kommission (*Europäische Kommission* [2007b]) sind von 2005. Seither hat sich im Zuge der Finanzkrise eini-

zen kann es nicht verwundern, dass auch die Interessengegensätze zugenommen haben, etwa zwischen jenen Ländern, auf denen vor der Erweiterung der Schwerpunkt in der Strukturförderung lag, die nun aber, nach Absinken des EU-Durchschnitts, knapp unterhalb der Fördergrenzen von 90 % (bzw. von 75 % in der Regionalförderung) des europäischen BIP/Kopf liegen.

Tatsächlich ist die gegenwärtige Union von regional unterschiedlichen Wohlstandsniveaus gekennzeichnet, die sich auch in weiteren Kennzahlen wie der Höhe der Arbeitslosigkeit, in der Verbreitung von Armut und anderen Indikatoren niederschlagen. Für die betroffenen Menschen äußert sich dies in unterschiedlichen Niveaus von Wohlstand und Lebensstandard und von sozialer Sicherheit. Auch wenn das Ausmaß des Wirtschafts- und Wohlstandsgefälles seit der EU-Osterweiterung zugenommen hat, ist dies dem Grundsatz nach jedoch keine neue Situation für die EU; bereits innerhalb der Gründungsmitglieder der EWG hatte es solche Diskrepanzen gegeben – etwa in Italien mit seinem in den 1950er Jahren extrem unterentwickelten Mezzogiorno, der übrigens noch heute eine Region am Rande des europäischen Wohlstands darstellt. Zur Zielsetzung des europäischen Einigungswerks gehört es daher von Anbeginn an, durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes den Wohlstand, den sozialen Fortschritt und die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen in den Mitgliedstaaten zu erreichen. So heißt es in der Präambel des EG-Vertrags (EGV), dass die Mitgliedstaaten die „harmonische Entwicklung“ ihrer Volkswirtschaften fördern, „indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“. Entsprechend der Aufgabenstellung der EG, „eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, [...] einen hohen Grad an Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen [...]“ (Art. 2 EGV) anzustreben, werden als Ziele der Sozialvorschriften der EG formuliert: „die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“, sowie ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen (Art. 136 EGV). Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt soll die „harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes“ befördern (Art. 158 EGV). Ähnliche Bestimmungen finden sich auch in der Präambel des EU-Vertrags und im Vertrag von Lissabon. An den wiederkehrenden Begriffen wie Harmonie und Konvergenz wird deutlich, was die EU unter sozialer und regionaler Kohäsion versteht, nämlich den Abbau von ökonomischen Diskrepanzen durch Wirtschaftswachstum. Als Ideal steht eine ausgeglichene und weitgehend harmonisch verteilte, hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit vor Augen. Darin im-

ges verändert: Irland, Ungarn und die baltischen Staaten schrammen am Staatsbankrott vorbei, aber auch Spanien und Großbritannien sind ökonomisch in arge Mitleidenschaft gezogen worden. Diese Sachlage muss hier zugunsten der grundsätzlichen Sicht auf die Kohärenzpolitik außen vor bleiben.

pliziert ist die Annahme, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der EU im internationalen Vergleich am besten erreicht wird, wenn die Wirtschaftskraft der EU sowohl insgesamt als auch flächendeckend gesteigert wird, also die rückständigen Regionen aufholen bzw. beim Aufholen unterstützt werden. Die harmonische Organisation der Wirtschaftskraft in der EU ist dieser Annahme zufolge auch die leistungsfähigste und sie entspricht am ehesten dem sozialen Zusammenhalt, da sie den Wohlstand insgesamt steigert. Die soziale Grundausrichtung der EU folgt einem Modernisierungsdenken, das an ökonomischen Kenngrößen orientiert ist und zudem ein Ideal (relativer) Gleichheit umfasst. Im Unterschied etwa zu einer Leuchtturm-Strategie, die auf leistungsfähige Wachstumszentren setzen würde, die dann auf weitere Regionen ausstrahlen sollten,⁴ setzt die EU grundsätzlich auf die Minderung des Wettbewerbs zwischen Volkswirtschaften und zwischen Regionen, indem ihre Förderungspolitik benachteiligten Gebieten das Aufholen erleichtert und Transformationsunterstützung leistet. Ebenso sollen die sozialen Effekte der Transformation und der ökonomischen, aber auch sozialen Modernisierung abgefedert werden, etwa durch Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Die soziale Kohäsion in der EU stellt sich vor diesem Hintergrund als ein komplexer Sachverhalt aus ökonomischen Effekten, strukturfördernden Maßnahmen⁵ und im engeren Sinne sozialpolitischen Maßnahmen dar. Sie im einzelnen darzustellen oder zu bewerten, kann hier nicht das Thema sein. Es geht um die sozialetischen Grundsätze und Grundlinien, die anzusetzen sind. Im Folgenden wird daher zunächst aus sozialetischer Sicht die Idee der sozialen Kohäsion in den Blick genommen. Im nächsten Schritt wird die Sozialpolitik der Union, der besonderes Gewicht für die Legitimation der Union in den Augen der Bürger und Bürgerinnen zukommt, untersucht. Schließlich werden sozialetische Leitlinien für den sozialen Zusammenhalt und die sozialen Auswirkungen der EU-Politik im Zusammenhang der Transformation entwickelt.

⁴ Wie etwa vom Institut der deutschen Wirtschaft gefordert, vgl. idw 2005, 1. Quartal, Nr. 2 (13.01.2005), S. 6f.

⁵ Die EU-Kohäsionspolitik wird von insgesamt drei Institutionen ins Werk gesetzt, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Kohäsionsfonds. Für den Zeitraum 2007-2013 stehen Gesamtmittel von gut 308 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. *Europäische Kommission* [2007a], S. 24.

2. Sozialer Zusammenhalt in der Europäischen Union – eine sozialetische Problemerschließung

2.1 Soziale Kohäsion im Rahmen der europäischen Integration

Die soziale Kohäsion in der EU betrifft drei unterschiedliche, aber zusammenhängende Dinge. 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. Entwickeln sie sich in Richtung einer Angleichung der Lebensverhältnisse und der rechtlich-sozialen Lebensbedingungen?⁶ Zweitens hängen damit die Wohlstandsverteilung und die sozialen Disparitäten in der Union zusammen sowie die europäischen Strategien zu ihrem Abbau, etwa durch die Struktur- und Regionalförderung. Drittens geht es in einem engeren Sinne um die sozialpolitischen Aktivitäten der Union, d. h. 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. 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. Die eminente soziale Dimension der europäischen Struktur- und Regionalförderung tritt im Folgenden zugunsten einer Konzentration auf die Sozialpolitik etwas zurück.

2.2 Sozialetische Dimensionen sozialer Kohäsion

Die sozialetische Erschließung der Frage nach der sozialen Kohäsion in der EU geht zunächst in zwei Richtungen: Warum sollte eigentlich in der EU eine soziale Kohäsion bestehen, und was bedeutet soziale Kohäsion oder sozialer

⁶ Threlfall konzipiert diese Dynamik sehr weitgehend hin zu einem Verschwinden der Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Lebensbedingungen: „When analysed from a citizen's or user's perspective, social integration is the result of processes of harmonization of legal environments, of specific approximation of laws and practices, of convergence in policies and practices, and convergence in social trends (outcomes). These contribute in varying degrees to allowing citizens to experience living in the EU as if in a single country.“ (Threlfall [2007], S. 273).

Zusammenhalt in sozialetischer Perspektive – also zunächst einmal unabhängig von dem Verständnis, das den Unionspolitiken zugrunde liegt.

Die Problematik der sozialen Kohäsion muss im Kontext der für die EU wesentlichen Zielsetzung der Errichtung des gemeinsamen Binnenmarktes mit den vier Freiheiten für Personen, Kapital, Waren und Dienstleistungen gesehen werden. Die Umstellung auf den Gemeinsamen Markt und die Übernahme des *aquis communautaire* sind mit erheblichen Umstellungslasten verbunden, zunächst und vor allem für die neuen Mitgliedstaaten und ihre Gesellschaften, aber auch für die alten. Aus sozialetischer Sicht hat die Frage nach der Kohäsion ökonomische, soziale, kulturelle und politische Dimensionen, die zwar von unterschiedlichem Gewicht sind, aber dennoch im Zusammenhang wahrgenommen werden müssen. Es ist unübersehbar, dass der Transformationsprozess für die neuen Mitgliedstaaten gewaltige Veränderungen im Wirtschaftssystem, aber auch in Politik, Verwaltung und Kultur mit sich bringt. Die Einführung der Marktwirtschaft und die Öffnung zum europäischen Binnenmarkt bringen Chancen und Gewinne mit sich, wie den Zugang zu Kapital, Waren und Dienstleistungen sowie zu bislang verschlossenen Märkten für die eigenen Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital. Die teilweise stürmischen Wachstumsraten der vergangenen beiden Jahrzehnte und der gestiegene Wohlstand in den MOEL zeugen von den Vorteilen. Gleichwohl sind damit auch Lasten und Kosten verbunden, etwa für die Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren und ohne Erwerbseinkommen oder mit einer geringerwertigen und weniger gut bezahlten Arbeit auskommen müssen, oder für Rentner, die unter den gestiegenen Lebenshaltungskosten leiden. Zu den Lasten gehören aber auch die radikale Veränderung der Lebenswelt, teilweise der Statusverlust bei stärkerer Spreizung der Einkommens- und Vermögensverteilung, sowie die kulturellen und sozialen Veränderungen (etwa durch Urbanisierung und im Familienleben), die teilweise als Befreiung, teilweise aber auch als Belastung erlebt werden. Mit größeren Freiheiten sind auch mehr Risiken verbunden. Zu den Auswirkungen auf die alten Mitgliedstaaten gehören vor allem die Chancen durch neue Absatzmärkte, durch neue Investitionsmöglichkeiten sowie für die Personalgewinnung zu günstigeren Preisen, aber ebenso, als andere Seite der Medaille, die Risiken angesichts neuer Konkurrenzen, durch Standortwettbewerb und gefürchtetes Lohn- und Sozialdumping. Bereits an dieser skizzenhaften Auflistung ist erkennbar, dass Gewinne und Lasten sowohl zwischen den Volkswirtschaften und Gesellschaften als auch innerhalb der einzelnen Gesellschaften ungleich verteilt sind. Die soziale Kohäsion wird durch die Transformation zunächst einmal einer Belastungsprobe ausgesetzt, da durch größere Ungleichheiten in einem kurzen Zeitraum, den sozialen und kulturellen Wandel, der als Differenzierung und Pluralisierung infolge eines rasanten Modernisierungsprozesses verstanden werden kann, die gesellschaftlichen Fliehkräfte potenziell zunehmen. Sie zu bändigen ist zum einen eine politische Herausforderung, die die nationalen Demokratien bestehen müssen,

aber auch eine ökonomisch-soziale, bei der die Unionspolitik die nationale Politik unterstützen soll.

2.3 Drei sozialetische Aspekte

In der sozialetischen Analyse und Bewertung sind vor allem drei Aspekte wichtig. Der erste betrifft die Sicherstellung eines menschenwürdigen Lebens in Freiheit und Sicherheit für alle Menschen, die durch die politischen, ökonomischen und kulturellen Institutionen einer Gesellschaft gesichert werden muss. Dabei muss der in der Personwürde begründete Anspruch auf Partizipation gewahrt sein, was verfehlt würde, wenn Wohlfahrt obrigkeitlich gewährt, aber politische Mitbestimmung sowie Partizipation an gesellschaftlichen Vollzügen eingeschränkt würden. Der zweite Aspekt betrachtet die Regionalförderung innerhalb der EU als eine Form von innereuropäischer Umverteilung. Denn obwohl die EU-Regionalförderung so angelegt ist, dass alle Staaten Beiträge leisten und ebenfalls in allen Staaten geförderte Regionen liegen, gibt es Netto-Zahler und Netto-Empfänger, d. h. es gibt beträchtliche identifizierbare Zahlungsströme in bestimmte Staaten und in bestimmte Regionen.⁷ Was legitimiert diese Umverteilung aus der Sicht der steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürger? Die Betrachtung der Regionalförderung der EU als Akzeptanzprämie für die Einführung des Binnenmarkts von Seiten der wirtschaftlich starken Länder an die schwächeren, setzt eine politisch-instrumentelle Perspektive ein und, sieht sie darin zugleich diese Politik legitimiert, eine nutzenorientierte Begründung. Die Vorteile des Binnenmarkts werden vor allem für die ökonomisch stärkeren Länder angesetzt, die diese Vorteile durch Stillhalteprämien an die schwächeren, zugleich vom Binnenmarkt – in dieser Sicht – weniger profitierenden Länder erkaufen. Diese Perspektive ist aus sozialetischer Sicht in mehrfacher Hinsicht ungenügend: Sie nimmt die Perspektive der Volkswirtschaften ein, nicht die der Bürger, sie stützt die Legitimation allein auf den ökonomischen Output (wobei sie die positiven Wirkungen des Binnenmarkts für die wirtschaftliche Entwicklung der Beitrittsländer unterschätzt), und sie greift schließlich ethisch deshalb zu kurz, weil sie die Bürgerinnen nicht auch als Subjekte der Politik, sondern allein als ihre Objekte betrachtet. Ähnlich begrenzt ist die Bewertung der Regionalpolitik als Investition, wenn sie die Finanzierungsströme als Kapitaleinsatz der Nettozahler an die Nettoempfänger betrachtet; sie geht auch deshalb fehl, weil sie die politische Ebene der Union gänzlich ausblendet und damit auch die Tatsache, dass die

⁷ Für die Mittelverteilung auf die Mitgliedstaaten vgl. *Europäische Kommission* (2007a), S. 24f. Selbst Luxemburg erhält Fördermittel. In seiner kritischen Bestandsaufnahme fordert *Busch* (2004), die Querverteilung innerhalb der EU zugunsten eines Netto-Förderungs fonds aufzugeben, aus dem nur noch die rückständigsten Staaten gefördert werden. Damit unterschätzt er vermutlich die politischen Widerstände, die eine solche offenkundige Umverteilung hervorrufen würde.

Mitgliedstaaten gemeinsam über diese Politik entscheiden. Die Allokation der Fördermittel ist dann aber als Investition der Union zu betrachten, d.h. als eine Gemeinschaftstätigkeit, die sich – das ist aus ethischer Sicht entscheidend – politisch vor den Bürgerinnen und Bürgern der Union als den politischen Subjekten zu rechtfertigen hat. Damit tritt jedoch die Frage nach der gemeineuropäischen Solidarität in den Vordergrund: Wird die Mittelallokation als eine Verteilung „zwischen uns Europäern“ verstanden oder erscheint sie in nationaler Perspektive als eine Verteilung „zwischen denen und uns“? Die sachliche Seite der Regionalförderung ist dann zu bewerten im Rahmen einer Befähigungspolitik, durch die die Menschen in wirtschaftlich benachteiligten Regionen (besser) in die Lage versetzt werden, eine gleichberechtigte Rolle im Binnenmarkt auszufüllen und insgesamt ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Regionalförderung ergänzt also auf der Ebene der Strukturen – der harten und weichen Infrastruktur wie Verkehr, Bildung, Forschung und Entwicklung – die Ziele von Sozialpolitik, die von der Befähigung zur eigenverantwortlichen Lebensgestaltung und zur Partizipation legitimiert sind.

Der dritte Aspekt betrifft die eben genannte europäische Solidarität als die Basis und Grundlage des „Wir“ der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, das die lebensweltliche, politische und ethische Basis eines europäischen Füreinander-Einstehens darstellt. Ohne Zweifel besteht ein kulturell gegründetes europäisches Zusammengehörigkeitsbewusstsein, fraglich ist jedoch, ob es tatsächlich auch den Charakter einer politischen Zugehörigkeit zur EU erreicht und wie belastbar es als Grundlage für eine politische Gemeinschaft mit inhärenten Interessengegensätzen ist. Als eine politische Gemeinschaft mit demokratischem Anspruch ist die EU konzeptionell auf eine europäische Bürgersolidarität angewiesen. Denn ohne ein europäisches Zugehörigkeitsbewusstsein wird eben kein „Wir“ als Basis für einen demokratisch organisierten Interessenabgleich konstituiert, die trotz Abstimmungsniederlagen als weiter bestehend angesehen wird. Anders gesagt: Als eine „vorgestellte Gemeinschaft“ (Benedict Anderson) bedarf die Union eines europäischen Bürgerbewusstseins, das die Teilidentitäten von Europäerinnen und Europäern ausmacht – sie sind eben nicht nur Bürger ihres Nationalstaates, sondern auch der Europäischen Union, verstehen sich als politisch zuständig und als verantwortlich für europäische Belange.⁸ Die seit dem Vertrag von Maastricht etablierte Unionsbürgerschaft gibt die bislang rechtlich eher schmale Grundlage für die Bürger als die politischen Subjekte der Union ab. Sie soll mit der EU-Grundrechtecharta eine eigene Grundrechtsausstattung erst noch erhalten.⁹

⁸ Auf europäischer Ebene wurde Solidarität lange Zeit ausschließlich als Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten aufgefasst. Erst in jüngerer Zeit tritt daneben die Solidarität zwischen den Völkern dieser Staaten und zwischen den Bürgerinnen und Bürgern der Union; vgl. dazu Mandry (2007). – Im Zusammenhang mit dem EU-Verfassungsvertrag sollte der Identitätsbegriff der „Wertegemeinschaft“ das europäisch verbindende (als Alternative zum Begriff der Nation) formulieren; vgl. dazu Mandry (2009a).

⁹ Sofern die Grundrechtecharta wie geplant mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft tritt. Die Unionsbürgerschaft ist freilich insofern bemerkenswert, als politische Partizipationsrechte

Für eine Identifikation mit der Union als einer politischen Gemeinschaft, die nationale Identitäten und national artikulierte Interessengegensätze noch einmal überwölbt, ist nicht unwesentlich, welche soziale Sicherung die Union bieten kann. Kann sie die durch die europäische Integration entstehenden sozio-ökonomischen Risiken und Problemlagen adäquat lösen oder bearbeiten? Da soziale Ungleichheiten nicht nur in zunehmendem Maße europäisch bewirkt und reguliert, sondern zunehmend von den Menschen auch im innereuropäischen Vergleich wahrgenommen und beurteilt werden,¹⁰ 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. Gerade auch im Gegensatz zum US-amerikanischen Modell mit seiner sehr reduzierten staatlichen Zuständigkeit besteht in der 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, ein zentrales Element des europäischen Selbstverständnisses. In den Augen der Bürgerinnen und Bürgern hat die Sozialpolitik deshalb einen höheren Stellenwert für die Legitimation einer politischen Gemeinschaft als die Struktur- oder Regionalpolitik, weil sozialpolitische Maßnahmen bei den Menschen ansetzen und sie als Rechtssubjekte direkt ansprechen, im Unterschied zu den Förderprogrammen für ökonomische Infrastruktur, die ihre Wirkung eher mittelbar entfalten. Wie die Ablehnungskampagnen gegen den EU-Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden gezeigt haben, ist jedoch gerade die Überzeugung verbreitet, die Union schwäche die sozialen Rechte und die sozialen Standards, und sie erhöhe die soziale Unsicherheit durch größeren Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt als Folge der Arbeitnehmerfreizügigkeit.¹¹

Das tatsächliche Vorhandensein eines solidarischen Zusammengehörigkeitsbewusstseins zwischen den Bürgern der EU muss daher als Problem festgehalten werden. Es ist sicherlich partiell vorhanden, kann aber nicht als sichere Grundlage für einen innereuropäischen Interessenausgleich und für ein europäisches Füreinandereinstehen vorausgesetzt werden. Ob eine solche europäische Bürgersolidarität wünschenswert ist und angestrebt werden sollte, ist auch abhängig davon, welche politische Finalität für die EU insgesamt anvisiert wird. Denn eine belastbare europäische Bürgersolidarität benötigt auch entsprechende politische – d. h. demokratische – Institutionen, in denen

erstmalig nicht an die nationale Zugehörigkeit geknüpft werden. Außerdem enthält sie umfangreiche soziale Grundrechte (s.u.). *Huber* (2008) sieht durch das Institut der Unionsbürgerschaft den Nationalstaat grundsätzlich in Frage gestellt, da ihm mittels der Garantie der Freizügigkeit das Recht zur Exklusion aus seinen Grenzen entzogen ist.

¹⁰ Vgl. *Delhey/Kohler* (2006).

¹¹ Vgl. *Brecht* (2005). Wie *Gerhards* (2008) darlegt, gibt es unter den europäischen Bürgern keine ungeteilte Zustimmung zum Grundsatz der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Insgesamt scheinen – besonders in den MOEL – die Präferenzen für einen national konzipierten Zugang zum Arbeitsmarkt vorzuherrschen.

sie sich betätigt; anders gesagt: Einer umfassenden Bürgersolidarität muss eine konsequente Demokratisierung der politischen Architektur der EU entsprechen, der weitere, zunehmend staatsähnliche Vollmachten zu übertragen wären. Aus der Sicht einer an der Personwürde orientierten ethischen Solidaritätsforderung ist eine Option für die politische Zukunft der Union nicht zwingend abzuleiten; hingegen folgt daraus durchaus, die bestehenden Grenzen solidarischen Handelns fortschreitend abzubauen, solidarische Verantwortung zu erweitern und die politischen und sozialen Institutionen entsprechend zu gestalten.

3. Die Sozialpolitik der Union

Angesichts der Tatsache, dass die europäische Einigung seit den Römischen Verträgen den Weg der ökonomischen Integration genommen hat, ist die verbreitete Befürchtung, die Liberalisierung der europäischen Märkte könne auf Kosten der sozialen Sicherheit gehen, keineswegs unverständlich. 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. Obwohl es nicht ins allgemeine Bewusstsein gesunken ist, hat die europäische Integration tatsächlich von Anfang an genuin 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 aus ethischer Sicht 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 jedoch einer Reihe von Schwierigkeiten. Wie im Folgenden skizziert wird, ist die Ausstattung der EU-Sozialpolitik sowohl hinsichtlich der Finanzen wie auch der Zuständigkeiten relativ bescheiden. Auch fünfzig Jahre nach den Römischen Verträgen und vielfachen Erweiterungs- und Vertiefungsrunden sind die sozialpolitischen Entscheidungen mit der größten direkten Tragweite in nationaler Zuständig-

keit verblieben. Etwa 95 % der Sozialpolitik werden in den Mitgliedstaaten entschieden, v. a. die Finanzierung der sozialen Sicherheitssysteme, des Bildungs- und Gesundheitssystems sowie die Höhe der Leistungen. Der Kompetenzzuschnitt der EU erklärt sich zudem teilweise aus kontingenten Verhandlungsergebnissen. Die indirekten Wirkungen der EU-Politik auf die nationalen Sozialpolitiken sind hingegen weitaus umfangreicher, um so mehr seit die Union mit der Offenen Methode der Koordinierung in diesem Bereich einen neuartigen, indirekten Politikstil übt (vgl. dazu unten). Außerdem dürfen die sozialen Wirkungen der Struktur- und Regionalförderung, vor allem in der Beschäftigungspolitik, nicht übersehen werden.¹² Die indirekten Wirkungen sind freilich auch deshalb schwieriger zu beurteilen, weil nationale Akteure dazu neigen, positive Maßnahmen sich selbst zuzuschreiben, negative jedoch „Brüssel“ anzulasten. Die europäische Integration relativiert jedoch 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 die sozialen Ungleichheiten, die regional und sektoral stärker differenziert sind als zwischen den einzelnen Nationen – etwa hinsichtlich der Arbeitslosenquoten, der Einkommensschere oder des Armutsgefälles.¹³

3.1 Die EU-Sozialpolitik und ihre Verknüpfung mit der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik

Die sozialetische Wahrnehmung der EU-Sozialpolitik muss zunächst die Unionszuständigkeiten und Einflussmöglichkeiten wahrnehmen und die Gründe für ihre Entwicklung berücksichtigen. Mit Schulte lassen sich am europäischen Einigungsprozess rückblickend vier Phasen unterscheiden, in denen sich schrittweise so etwas wie eine europäische Sozialpolitik entwickelt hat.¹⁴ Dabei sind mehrfach Strategie- und Methodenwechsel zu beobachten. Generell ist zu konstatieren, dass Sozialpolitik anfänglich allein als ein Umstand der ökonomischen Integration gesehen wurde und dass sie anschließend immer weiter zu einem eigenständigen Feld der Integrationspolitik ausgebaut

¹² Das verbreitete Desinteresse an der EU-Sozialpolitik führt Threlfall darauf zurück, dass nur jene Politiken untersucht werden, die explizit als „Sozialpolitik“ etikettiert sind, die Regionalförderung, die zu einem guten Teil programmfördernde Sozialpolitik ist, jedoch übersehen wird. Sie konstatiert eine stetige Ausweitung der Unionskompetenzen im sozialen Bereich (vgl. Threlfall [2006]).

¹³ Vgl. Mau (2006). Es fehlen gegenwärtig jedoch noch detaillierte Datenbasen und geeignete Indizes, die einen wirklich aussagekräftigen europäischen Vergleich der sozialen Lagen erlauben würden (vgl. Europäische Kommission [2007b], S. 29–31).

¹⁴ Vgl. Schulte (2004), S. 84–88. Der folgende Abschnitt stützt sich auf meine Darstellung in Mandry (2009b).

wurde. Außerdem zeigt die Geschichte der EU-Sozialpolitik, dass soziale Absicherung und soziale Standards stets im Zusammenhang mit Wettbewerbspositionen gesehen wurden, und es ist fraglich, ob sie sich aus dieser Verbindung bis heute lösen konnten. Daraus erklären sich wenigstens teilweise die häufig anzutreffenden unterschiedlichen Bewertungen der europäischen Sozialpolitik: Art und Ausmaß der aus dem nationalen Kontext vertrauten sozialer Sicherung geben häufig die Folie für die Bewertung der sozialen Seite der Union ab, ohne dass die Spezifika der Unionspolitik und ihr Zusammenhang mit nationalen Politiken eigens reflektiert würden.

Phase 1: Schutz für Wanderarbeiter und gleiche Entlohnung für beide Geschlechter

Bereits die erste Phase der europäischen Integration ist mit zwei sozialpolitischen Aktivitäten verbunden. 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 das zu den Aktivposten der europäischen Sozialpolitik gerechnet wird.

Trotzdem ist einzuräumen, dass beide Grundsätze zu Beginn nicht aus sozialen Überlegungen, sondern allein aus wirtschaftlichen Gründen eingeführt wurden. Die Gleichbehandlung von Wanderarbeitern – also von Arbeitsmigranten innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten – und Inländern bedeutet ja, 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 übersehen werden, dass die Marktintegration nicht ohne eine Verzahnung mit sozialpolitischen, vor allem arbeitsrechtlichen Maßnahmen zu bewerkstelligen war.¹⁵

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 dem Anfang der 1970er Jahre den Grundsatz der Entgeltgleichheit als ein subjektives Recht der benachteiligten Arbeitnehmer interpretiert und dafür gesorgt, dass diese Vorschrift zur Rechtsgrundlage für die umfassende Anerkennung und Durchsetzung des Rechts auf Gleichbehandlung von Frauen und Männern wurde, und zwar in einem Ausmaß, das die bisherigen Interpretationen der nationalen Gleichbehandlungsvorschriften weit hinter sich ließ.¹⁶ Daraus ging schließlich die aktive, auf Richtlinien gestützte Antidiskriminierungspolitik der EU hervor.

Phase 2: 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 Schutzstandards 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

¹⁵ Die entscheidende EWG-Verordnung zur Freizügigkeit (Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968; Amtsblatt L 257 vom 19.10.1968, S. 0002–0012) nennt jedoch die Freizügigkeit bereits ein „Grundrecht der Arbeitnehmer und ihrer Familien“ und sieht in ihr auch ein Mittel zur „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ und zum „sozialen Aufstieg“.

¹⁶ Vgl. *Berghahn* (2002).

nun zugunsten einer Sozialpolitik für die gesamte Bevölkerung ausgeweitet wird.

Phase 3: Soziale Grundrechte der Arbeitnehmer

Die dritte Phase europäische 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 Bürgerchaften hinzutritt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die Staatsbürgerschaft durch spezifische europäische Rechte, wie die Freizügigkeit, das Wahlrecht zum Europaparlament, das Recht auf konsularischen und diplomatischen 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 Anspruchsrecht 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.

Phase 4: 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 sie

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 Europäischen Union geht noch einen Schritt weiter. Sie ist zwar erst Ende 2009 mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft getreten, fand jedoch bereits vorher in der EuGH-Rechtsprechung Beachtung, der sie als Ausdruck der gemeinsamen europäischen Rechtstraditionen heranzog. 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 in dem 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. Das ist insofern nicht unproblematisch, 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.¹⁷

Der gescheiterte Verfassungsvertrag und der an seiner Stelle am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon 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 Gewähr-

¹⁷ Vgl. *Däubler* (2004), S. 280. Ein Manko der Grundrechtecharta liegt darin, dass sie keine individuelle Grundrechtsbeschwerde vorsieht.

leistung 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).¹⁸

3.2 Die Offene Methode der Koordinierung

Die EU-Sozialpolitik ohne Berücksichtigung der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) wahrzunehmen, wäre kurzfristig. Sie ist ein Element der Lissabon-Strategie, mit der sich die Union 2000 das ehrgeizige Ziel gesetzt hat, bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden. Die OMK ist nicht auf Sozialpolitik beschränkt, hat aber hier ihren Schwerpunkt und erstreckt sich vor allem auf Gesundheit, Beschäftigung, Berufliche Bildung, Forschung und Entwicklung und Alterssicherung. Ziel der OMK-Strategie ist es, dort eine wirksame Koordinierung des einzelstaatlichen Handelns zu bewirken, wo die Union (wie in der Sozialpolitik) keine gesetzgeberische Kompetenz hat und diese aufgrund der geforderten Einstimmigkeit oder wegen der großen nationalen Unterschiede auch kaum erfolgreich wäre, wo ein abgestimmtes Vorgehen aber dennoch sinnvoll ist.¹⁹ Denn trotz aller Unterschiede stehen die Sozialsysteme in Europa doch vor sehr vergleichbaren Herausforderungen, etwa hinsichtlich der demografischen Entwicklung, der teilweise hohen Dauer- und Jugendarbeitslosigkeit, der beruflichen Integration von gering qualifizierten Menschen, der explodierenden Kosten im Gesundheitswesen, der hohen Arbeitskosten bei gleichzeitigem Globalisierungsdruck und daraus resultierenden Strukturwandlerfordernissen, etc. Die Union setzt hier auf eine Strategie der freiwilligen Kooperation, indem sie gemeinsame Zielsetzungen verabschiedet und diese mit einer Vielzahl von spezifischen Indikatoren für die nationalen Ebenen verdeutlicht. Wie die Mitgliedstaaten diese Zielsetzungen erreichen, ist ihnen überlassen. Die OMK sieht keine Sanktionen im engeren Sinne vor, sondern arbeitet mit einem Set aus Monitoring und evtl. verbindlichen Zielgrößen, nationalen Umsetzungsberichten, Auszeichnung von „good practice“-Beispielen usw., das einen Prozess des wechselseitigen Lernens befördern soll und dabei die ständige vergleichende Selbstkontrolle ermöglicht. Außerdem besteht zum Teil die Möglichkeit, verpflichtende Mindeststandards zu erlassen. Von Letzterem abgesehen, wird Umsetzungsdruck nur über die Veröffentlichung der Erfolge und also über den mit Misserfolgen verbundenen Ansehensverlust für die jeweiligen nationalen Regierungen ausgeübt (*naming and shaming*). Des Weiteren versucht die OMK in umfangreicher Weise die Zivilgesellschaft einzubeziehen und so – z. B. bei den Sozialpartnern und den

¹⁸ Brusis (2005) moniert jedoch, dass die Zuordnung oder Unterordnung zur Wirtschaftspolitik nicht konsistent geregelt ist.

¹⁹ Vgl. Heidenreich/Bischoff (2008).

Sozialleistungsträgern – vorhandenes Spezialistenwissen abzurufen und wirksam werden zu lassen. Sie ist also ein typisches Beispiel für einen auf *soft law* gestützten *governance*-Politikstil.

Zusammen mit dem ebenfalls seit 2000 geltenden Monetarismus in der Finanzpolitik übt die OMK einen erheblichen Angleichungsdruck auf die nationalen Sozialpolitiken aus. Die Orientierung an der Geldwertstabilität als oberstem finanz- und währungspolitischen Prinzip fordert eine strenge Haushaltsdisziplin bei den EU-Mitgliedern und macht die in vielen 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 meint.²⁰ Dies liefe aber der Lissabon-Strategie zuwider.

3.3 Auswertung: 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, stehen 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 – unter Legitimationszwang und sind nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Auch die Übertragung von Aufgaben der Daseinsvorsorge auf bestimmte Anbieter – etwa Wohlfahrtsverbände – 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.²¹ Artikel 36 der

²⁰ Vgl. Wegner (2008), S. 111f.

²¹ An einer Serie von Urteilen des EuGH hat sich in jüngster Zeit die Kritik entzündet, der Gerichtshof bevorzuge in einseitiger Weise die Marktfreiheiten gegenüber sozialem Schutz und sozialen Standards. Die Fälle liegen vor allem im Bereich der Entsenderichtlinie und des Vergaberechts, sie betreffen den Wettbewerb zwischen Arbeitnehmern aus Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Lohn- und Arbeitsschutzniveaus. Wie auch immer die Urteile bewertet werden, darf doch nicht übersehen werden, dass die angelasteten Probleme teilweise auf nationaler Ebene geregelt werden könnten (und müssten), etwa durch Einführen eines Mindest-

Grundrechtecharta, der den freien Zugang zu diesen so genannten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse feststellt, wird künftig vermutlich zu weiteren Öffnungen bislang abgeschlossener Leistungssysteme führen. 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.

Das Risiko von Zielkonflikten findet sich auch in den einzelnen Politikbereichen, beispielsweise in der Sozialpolitischen Agenda, die „mehr und bessere Arbeitsplätze“ anstrebt und dabei unter anderem auf „Flexicurity“ setzt. Ob aber die Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen, etwa durch Absenken des Kündigungsschutzes, in Kombination mit Weiterbildung und besserer Arbeitsvermittlung wirklich zu diesem Ziel führen, ist keineswegs ausgemacht und wird, auch in Abhängigkeit von Mentalitäten, durch die subjektive Einbuße an sozialer Sicherheit unter Umständen teuer erkaufft.

4. Sozialethische Grundsätze und Leitlinien

Im Großen und Ganzen ist die EU-Sozialpolitik eng mit der Wirtschafts- und Regionalpolitik verknüpft, mit denen sie sich ökonomisch formulierte Ziele wie Vollbeschäftigung und hohes Wohlstandsniveau teilt. Sie passt sich damit in die Wachstums- und Fortschrittslogik der Unionspolitik ein. Über diesen Rahmen weisen allerdings davon unabhängige, in der Menschenwürde gründende Ziele wie Armutsbekämpfung, Antidiskriminierung und Inklusionspolitik hinaus, die zudem durch die Grundsätze der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes flankiert werden. Es ist damit zu rechnen, dass die Eigenständigkeit der Sozialpolitik infolge des Stellenwerts sozialer Rechte in der Grundrechtecharta eine Aufwertung erfährt.

Die umfassende sozialethische Grundlegung und Bewertung der sozialen Kohäsion in der Europäischen Union kann sich nicht mit der Begründung oder der Kritik von einzelnen Maßnahmen der Union oder isolierten Problemlagen

lohns oder die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen; vgl. die Diskussion in *Friedrich-Ebert-Stiftung* (2009).

zufrieden geben, sondern muss tiefer ansetzen, bei den Zielen der Unionspolitik, bei den grundlegenden Institutionen der Union und bei den Strukturen ihrer Politik. Die christliche Sozialethik setzt dabei eine Theorie sozialer Grundrechte ein, die allen Bürgern den Zugang zu elementaren Gütern sowie eine solche Absicherung elementarer Risiken gewährleisten, 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. Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik können dann nicht getrennt voneinander, sondern müssen nach der Idee der sozialen Marktwirtschaft als komplementär betrachtet werden. Wettbewerb und Wohlstandsgewinne sind in einer Perspektive des Gemeinwohls zu sehen, d. h. sie müssen in einem Koordinatennetz von mehreren Zielen verortet werden: jeweils möglichst hohe Niveaus von Wohlstand, Beschäftigung, sozialem Schutz sowie der Umweltverträglichkeit. Das allen Menschen aufgrund ihrer Würde Geschuldete, das weder bei der Einrichtung von Institutionen noch bei politischen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zur Disposition gestellt, sondern stets berücksichtigt und gewährleistet werden muss, wird in der Sprache moralischer Rechte formuliert.

Daraus folgen als grundsätzliche Kriterien für gerechte politische Institutionen die von Rawls eingeführten Grundsätze, dass 1) jedermann das gleiche Recht auf das umfangreichste System gleicher Grundfreiheiten haben soll, das mit dem gleichen System für alle anderen verträglich ist, und 2) dass soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten so zu gestalten sind, dass (a) vernünftigerweise zu erwarten ist, dass sie vor allem zum Vorteil der am schlechtesten Gestellten führen, und (b) dass sie mit Positionen und Ämtern verbunden sind, die jedem offen stehen.²² Sie sind auf die Union als eine nicht-staatliche, supranationale politische Entität analog anzuwenden. Das bedeutet zunächst, dass moralische Rechte und Freiheiten, unter ihnen auch die sozialen Rechte – wie auf soziale Sicherung, Zugang zu Bildung und Arbeit, Gesundheitsversorgung, etc. – Vorrang genießen vor einer Politik der Wirtschaftsförderung, durch die der ethisch begründete Zugang zu diesen Gütern beeinträchtigt würde. Außerdem muss die Wirtschaftspolitik der Union so angelegt sein, dass von ihr vor allem die wirtschaftlich und sozial am meisten Benachteiligten in der EU profitieren. In dieser Perspektive scheint die Regionalpolitik der Union als grundsätzlich legitim, sofern sie das Kriterium erfüllt, dass die am stärksten Benachteiligten prioritär eine effiziente Förderung erhalten, die ihnen das Überwin-

²² Vgl. Rawls (1996), S. 81.

den der Benachteiligung tatsächlich gestattet, und dass es letztlich nicht um die Förderung rückständiger Regionen geht, sondern von benachteiligten Menschen; d. h. dass auch bei der Regionalförderung nicht entscheidend ist, ob die Wirtschaftskraft der Region durchschnittlich gefördert wird, sondern ob sie auch bei den regional am stärksten Benachteiligten anwächst.

Auf diesem Hintergrund kann auch die Idee der Solidarität für diesen Zusammenhang weiter entwickelt werden und es lässt sich der Vorrang der Bekämpfung von Armut und Benachteiligung (Exklusion) als Ziel einer europäischen Sozialpolitik begründen.

Der Grundsatz der Solidarität²³ führt aus sozialetischer Sicht im europäischen Kontext nicht zu eindeutigen Beurteilungslagen, wenn nicht geklärt wird, wer als ihr Subjekt anzusehen ist und von welchem Standort aus Solidarität gefordert wird. Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass Solidarität als eine vorhandene Einstellung bei europäischen Bürgern nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann. Die Solidaritätsforderung gerät spätestens dann unter Explikationsdruck, wenn der europäische Wettbewerb im Kontext ungleicher Sozialstandards, wenn Freizügigkeit und das Gewähren von Sozialleistungen für europäische Migranten zu beurteilen sind. Wie oben bereits ausgeführt, kann letztlich 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 lange es noch nicht so weit ist, muss es der Sozialethik darum gehen, bestehende Konfliktlagen auf ihre Möglichkeiten zur Erweiterung von Solidarität zu betrachten, also hin zur jeweils möglichen größeren Solidarität. Wie Wiemeyer zeigt, ist es vom Solidaritätsgedanken alleine her nicht immer eindeutig zu bestimmen, wessen Interessen als vorrangig anzusehen sind;²⁴ damit kommt der Frage der Perspektive eine entscheidende Bedeutung zu: von wo her und wem her wird Solidarität eingefordert? Im Kontext der europäischen Freizügigkeit von Arbeitnehmern sollte die Solidaritätsforderung nicht die Schließung von Arbeitsmärkten gegenüber der billigeren Konkurrenz legitimieren. Eine solche, zu eng verstandene Solidarität (etwa der Arbeitnehmer in einem wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaat) führt eher dazu, Benachteiligungen zu verfestigen. Die europäische Perspektive auf Solidarität kann eine solche Wettbewerbssituation jedoch unter bestimmten Umständen legitimieren, nämlich wenn erkennbar ist, dass dadurch Lohn- und Sozialstandardunterschiede zugunsten eines höheren Niveaus abgebaut werden, und wenn die soziale Sicherung der dadurch evtl. ihren Arbeitsplatz verlierenden Arbeitnehmer gesichert ist. Unter der EU-Regionalpolitik ist damit zu rechnen, dass sich die Lohn- und Sozialniveaus einander annähern; bestehende Unterschiede bei den Arbeitskosten dürfen

²³ Solidarität zählt – wie auch Subsidiarität – zu den anerkannten Werten bzw. politischen Grundsätzen der EU; vgl. etwa *Piazolo* (2004).

²⁴ Vgl. *Wiemeyer* (2007), S. 286–293.

jedoch nicht zum Nachteil der weniger gut Gestellten ausgebremsst werden, die wahrscheinlich weder über Verdienstalternativen noch über eine vergleichbare soziale Absicherung verfügen. Hohe Sozialstandards sind andererseits keineswegs nur ein Wettbewerbsnachteil, sondern fördern Bildungs- und Leistungsbereitschaft. Im Übrigen 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 wurde und für Einschränkungen bei der Freizügigkeit der neuen Mitglieder herangezogen wurde.²⁵ 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.

Auch der Subsidiaritätsgrundsatz führt nicht alleine zu eindeutigen Ergebnissen, da sowohl nicht immer deutlich ist, welcher Ebene bestimmte Probleme zuzuordnen sind, als auch die Frage nach der angemessenen Lösungsebene nicht 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 Bevölkerungsgroßteils, 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 Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten durch die EU-Finanzpolitik zwar reduziert, diese Reduktion jedoch nicht durch entsprechende Unionskompetenzen auf der nächsthöheren Ebene aufgefangen wird. Die OMK löst dieses Subsidiaritätsproblem nicht auf, da sie den Handlungsdruck 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.

Die vorausgegangenen Überlegungen können in den folgenden Leitsätzen zusammengefasst werden. 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 grundlegen-

²⁵ Vgl. *Kvist* (2004). Verglichen mit den USA ist die Mobilität innerhalb der Union deutlich niedriger, und sind die europäischen Arbeitsmärkte nur in geringem Maße integriert (vgl. auch *Europäische Kommission* [2007b], S. 24).

der Risiken bzw. auf die Entterritorialisierung der Leistungsformen hingearbeitet werden. Zweitens kommt der europaweiten Bekämpfung von Armut, Ausschluss und Diskriminierung eine Priorität zu. Die europäische Integration darf nicht nur keine neuen Gruppen von Exkludierten hervorbringen, sie muss im Gegenteil zum Abbau von Exklusion beitragen. Dafür müssen die Voraussetzungen für soziale Beteiligung 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 über die Struktur- und Regionalförderung. Die Unionspolitik muss darauf drängen, dass die örtlichen Wirtschaftszuwächse den Armen bzw. von Armut Bedrohten zugute kommen, indem sie auf verbindliche Standards der Existenzsicherung hinwirkt. 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. Dabei handelt es sich um eine Zielgröße der sozialen Absicherung, die nicht die Vereinheitlichung der Sicherungssysteme erfordert. 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. Die Realisation gemeinsamer sozialpolitischer Ziele, die vorwiegend im wirtschaftspolitischen Kontext der Lissabon-Strategie zu sehen sind, kann sich mit Recht auf die OMK-Strategie der freiwilligen Kooperation und des wechselseitigen Lernens beschränken.

Literaturverzeichnis

- Ambrosius, Gerold* (2006): Zentrum und Peripherie: ein sozioökonomisches Dilemma Europas. In: *Hettlage, Robert / Müller, Hans-Peter* (Hg.; 2006): Die europäische Gesellschaft. Konstanz: UVK, S. 197–221.
- Berghahn, Sabine* (2002): Supranationaler Reformimpuls versus mitgliedstaatliche Beharrlichkeit. Europäische Rechtsentwicklung und Gleichstellung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 33-34, S. 29–37.
- Brecht, Holger* (2005): Wertmaßstäbe zur Beurteilung der EU-Verfassung. Eine Bewertung der Motive bei Referenden über den Verfassungsvertrag. In: *Heit, Helmut* (Hg.; 2005): Die Werte Europas. Verfassungspatriotismus und Wertegemeinschaft in der EU. Münster: Lit (Region - Nation - Europa ; 31), S. 143–153.
- Brusis, Martin* (2005): Die soziale Dimension im Verfassungsvertrag. In: *Weidenfeld, Werner* (Hg.; 2005): Die Europäische Verfassung in der Analyse. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 183–194.

- Busch, Berthold* (2004): EU-Kohäsionspolitik. Entwicklung, Bestandsaufnahme und Reformvorschläge. Köln: Dt. Instituts-Verl. (IW-Analysen - Forschungsberichte Institut der deutschen Wirtschaft, 8).
- Däubler, Wolfgang* (2004): Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft. In: *Weidenfeld, Werner* (Hg.; 2004): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 442), 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.
- Europäische Kommission* (2007a): Die Kohäsionspolitik 2007 - 2013. Erläuterungen und offizielle Texte; Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds, Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit, Instrument für Heranführungshilfe. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften.
- Europäische Kommission* (2007b): Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Mai 2007. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften.
- Friedrich-Ebert-Stiftung* (Hg., 2009): Der EuGH und das soziale Europa. Für eine Aufwertung sozialer Grundrechte im EU-Rechtssystem. Berlin. (Internationale Politikanalyse).
- Gerhards, Jürgen* (2008): Free to move?: The acceptance of free movement of labour and non discrimination among citizens of Europe. In: *European Societies*, Jg. 10, S. 121–140.
- 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.
- Huber, Peter M.* (2008): Die gleiche Freiheit der Unionsbürger. Zu den unterschiedlichen Perspektiven von unionalem und nationalem Recht. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Jg. 68, S. 307–326.
- 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.
- Mandry, Christof* (2009a): Europa als Wertegemeinschaft. Eine theologisch-ethische Studie zum politischen Selbstverständnis der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (Denkart Europa, 9).
- Mandry, Christof* (2009b): Die soziale Dimension der europäischen Integration. Geschichtlicher Überblick und sozialetische Eckpunkte. In: *Amos international*, Jg 3, Nr. 1, S. 8-14.
- Mau, Steffen* (2006): Soziale Ungleichheit in der Europäischen Union. Perspektiven und Befunde. In: *Hettlage, Robert / Müller, Hans-Peter* (Hg.; 2006): Die europäische Gesellschaft. Konstanz: UVK, S. 223–247.

- Piazolo, Michael* (2004): Solidarität. Deutungen zu einem Leitprinzip der Europäischen Union. Würzburg: Ergon (Spektrum Politikwissenschaft, 28).
- Rawls, John* (1996): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Übersetzt von Hermann Vetter. 9. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schulte, Bernd* (2004): Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells. In: *Kaelble, Hartmut / Schmid, Günther* (Hg.; 2004): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin: Ed. Sigma (WZB-Jahrbuch, 2004), S. 75–103.
- Threlfall, Monica* (2006): The European Union and social policy: an innovative approach to regional integration. Online verfügbar unter: <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20060620144201.O-2006-14.pdf>, zuletzt aktualisiert am 20.06.2006, zuletzt geprüft am 11.12.2008.
- 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, Friedrich / Joas, Hans* (Hg.): Europa im Spiegel der Kulturwissenschaften. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Denkart Europa, 7), S. 97–116.
- Wiemeyer, Joachim* (2007): Solidarität in der EU-Politik: Anwendungsfelder und Implementierungsprobleme. In: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, Jg. 48, S. 271–295.