



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend



Deutscher Verein  
für öffentliche und  
private Fürsorge



Gemeinnütziger e.V.

# Arbeitspapiere/Working Papers

## Arbeitspapier Nr. 10

**Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt**

**Seminar für Sozialpolitik der Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaftlichen Fakultät Universität Köln**

### **Eine EU-Verfassung mit sozialen Grundrechten**

**Zur Einschätzung der Rückwirkungen auf die  
Bundesrepublik Deutschland und auf die Ideenpolitik  
eines europäischen Sozialmodells**



**Observatorium für die  
Entwicklung der sozialen Dienste  
in Europa**

**Observatory for the  
Development of Social Services  
in Europe**

# Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

Arbeitspapier Nr. 10

## Eine EU-Verfassung mit sozialen Grundrechten

Zur Einschätzung der Rückwirkungen auf die  
Bundesrepublik Deutschland und auf die  
Ideenpolitik eines europäischen Sozialmodells

Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt

Seminar für Sozialpolitik  
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät  
Universität Köln

Frankfurt am Main

Januar 2003

## Inhaltsverzeichnis

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| <u>1.</u> | <u>Anlass der Überlegungen und Hypothesenbildung</u> .....  | 2  |
| <u>2.</u> | <u>Was ist eigentlich die Europäische Union – ökonomisch, politisch, kulturell?</u> .....                                   | 6  |
| <u>3.</u> | <u>Rückwirkungen einer Aufnahme der EU-Charta der (auch sozialen) Grundrechte im zweiten Teil einer EU-Verfassung</u> ..... | 7  |
| <u>4.</u> | <u>Ein „europäisches Sozialmodell“: nur eine Chimäre?</u> .....   | 12 |
| <u>5.</u> | <u>Ausblick</u> .....   | 13 |

*„Der Alte Orient Mesopotamiens konnte die soziale Gerechtigkeit nur gegen das Recht, die Hebräische Bibel nur neben dem Recht zur Geltung bringen. Die Moderne hebt an, es im Recht zu tun, aus ‚imperfekten Normen‘ ohne Gesetzeskraft solche des Rechts im vollgültigen Sinne des Wortes zu machen.“<sup>1</sup>*

## **1. Anlass der Überlegungen und Hypothesenbildung**

Die Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik, die auf einer Ebene oberhalb der einzelnen Mitgliedstaaten angesiedelt ist, gleichwohl auf das Innenleben dieser Staaten zurückwirken mag, hat seit Nizza einen neuen Schub erfahren. In Nizza wurde am 8. Dezember 2000 die Charta der Grundrechte der europäischen Union verabschiedet.

### **Unmittelbare und mittelbare Rückwirkungen**

Eine solche Charta kann zwei Impulse auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten aussenden: zum einen über die Aufnahme sozialer Grundrechte (unmittelbarer sozialpolitischer Gehalt), zum anderen über sozialpolitisch relevante wirtschaftliche bzw. wirtschaftspolitisch motivierte Grundrechte (mittelbarer sozialpolitischer Gehalt). Beide Impulstypen werden im Verlauf der Arbeit noch eine Rolle spielen. Unmittelbare Bedeutung haben Grundrechte, sofern es sich um Diskriminierungsverbote angesichts personaler Merkmale (Alter, Geschlecht etc.) handelt, die etwa Abwehrrechte oder gar Sicherstellungsgebote nach sich ziehen, eventuell verknüpft mit einem Klagewegrecht. Mittelbare Bedeutung für die Sozialpolitik haben Grundrechte, die wirtschaftlicher Art sind und rückkoppelnde Wirkungen auf die Modalitäten nationaler Sozialpolitik haben. So resultieren aus Freizügigkeitsgeboten bzgl. Arbeit, Kapital, Güter und Dienstleistungen u.U. Infragestellungen institutioneller Arrangements – etwa im Bereich der sozialen Dienste ein Anpassungsbedarf im Vertrags- und Leistungsrecht, in der Planung, Regulierung bzw. Sicherstellungspraxis, in den Finanzierungsmodalitäten usw.

Mit diesen unmittelbaren und mittelbaren Wirkungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist deshalb vor allem zu rechnen, da es sich abzeichnet, dass die Grundrechte im Rahmen der Arbeit des Konvents Eingang finden in die EU-Verfassung.<sup>2</sup> Ein vorläufiger Verfassungsentwurf hat der Präsident des Konvents bereits am 28. Oktober 2002 vorgelegt. Teil 2 („Union policies and their implementation“) soll in Punkt A3. „Policies in other specific areas“ unter Punkt II. die Sozialpolitik behandeln. A5. „Areas where the union may take supporting action“ umfasst in den Punkten I bis V. Beschäftigung, Öffentliche Gesundheit, Industrie, Kultur sowie Erziehung/Berufsausbildung und Jugend.

---

<sup>1</sup> Otto, E.: Gottes Recht als Menschenrecht. Rechts- und literaturhistorische Studien zum Deuteronomium. Wiesbaden: Harrassowitz Verlag 2002, 239.

<sup>2</sup> Zur verfassungstheoretischen Kritik vgl. auch Nettesheim, M.: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik. Integration 25 (1) 2002, 35-47.

Wie ist nun der Sachverhalt dieser anstehenden Grundverrechtlichung sozialpolitischer Aspekte – als Herausforderung und Chance, als Potential und Risiko – einzuschätzen und zu diskutieren?<sup>3</sup>

Die Analyse geht entsprechend der Gliederung so vor, dass zunächst die Frage gestellt und einer skizzenhaften Antwort zugeführt werden muß, was unter der EU eigentlich zu verstehen ist. Was ist ihr sinnhafter Kern? Auf welche Ziele hin ist sie im Bau begriffen? Erst dann wird verständlich, welchen Stellenwert in diesem Bau nationale wie europäische Sozialpolitik haben können. Mit näherer Betrachtung der EU-Charta der Grundrechte kann ein Blick geworfen werden auf plausibel abschätzbare Rückwirkungen der Aufnahme auch sozialer Grundrechte in einem zweiten Teil der EU-Verfassung. Diese Fragestellung betrifft den ersten Teil des Untertitels der Abhandlung („Zur Einschätzung der Rückwirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland ...“). Der nächste Abschnitt des Arbeitspapiers, der sich mit dem „europäischen Sozialmodell“ beschäftigt, nimmt Bezug auf den zweiten Teil des Untertitels der Analyse „... und auf die Ideenpolitik eines europäischen Sozialmodells“.

Beginnen wir mit einigen Hypothesen; und starten wir hinten.

## Hypothesenbildung

(1) Ein „europäisches Sozialmodell“ ist – ohne hier die umfangreiche Literatur der diesbezüglichen Fachdiskussion darlegen zu können – angesichts der soziologischen Vielfalt der europäischen Gesellschaften eine Chimäre. Crouch<sup>4</sup> hat gezeigt, dass die Merkmalsverbindung von Kapitalismus, Industrialismus, traditioneller Gemeinschaft und universeller Staatsbürgerrechte kein – etwa gegenüber den USA und Japan – abgrenzbares europäisches Sozialmodell begründen helfen kann. Es lässt sich so zwar eine Gruppe grundsätzlich fortgeschrittener Gesellschaften gegenüber Staaten in Osteuropa, Lateinamerika, Asien und Afrika abgrenzen, aber damit ist noch kein spezifisch europäisches Gesellschaftsmodell typisch fassbar. Aber: Mit der Aufnahme eines expliziten Solidaritätsgedankens in der EU-Verfassung könnte ein Stück Ideenpolitik betrieben werden, die ein zentrales, konstitutives Element eines europäischen Sozialmodells Gestalt werden lässt. Dieses Element wäre die Verpflichtung europäischer Marktwirtschaften zur Erfüllung grundlegender Ziele sozialer Solidarität.

(2) Die sozialen Grundrechte der Charta, aufgenommen im Rahmen einer EU-Verfassung, sind Gebilde einer Mischung unmittelbarer und mittelbarer sozialpolitischer Bedeutung. In der Regel handelt es sich um wirtschaftlich bzw. wirtschaftspolitisch motivierte Grundrechte sozialer Art, die teils personalen Bezug haben und unmittelbar sozialpolitisch motiviert sind, teils ihren funktionalen Sinn aus der EU als Wirtschaftsraum zur wachstumsorientierten optimalen Allokation der Ressourcen erhalten. Diese Einschätzung wird einer Verifizierung zugeführt, wenn es sich zeigt, dass (a) die Grundrechte überwiegend erwerbsarbeitszentrierte Rechtsmaterien betreffen und (b) der

---

<sup>3</sup> Den Überlegungen geht ein Vortrag im Rahmen einer Fachtagung des BMFSFJ: „Europäische Verfassung und soziale Rechte – ein Beitrag zum EU-Konvent“ am 10. Juni 2002 in Berlin, voraus. Der damalige Vortrag ist unter dem Titel der Veranstaltung vom BMFSFJ dokumentiert und seit Juli 2002 veröffentlicht. Eine überarbeitete Fassung (mit umfangreichen Literaturverweisen) wird unter dem Titel „Eine Charta der sozialen Grundrechte im Rahmen einer EU-Verfassung. Ein Beitrag zur Diskussion im ‚Post-Nizza-Prozess‘“ erscheinen in: Sozialer Fortschritt 52 (1) 2003. Die vorliegende Abhandlung ist allerdings eigens neu abgefasst worden, wenngleich natürlich einige grundlegende Gedankengänge und Argumentation aus den vorangegangenen Studien einfließen oder aufgegriffen worden sind.

<sup>4</sup> Crouch, C.: Social Change in Western Europe. Oxford-New York: Oxford University Press 1999.

Grad der zwingenden Sicherstellung von Diskriminierungsverboten abnimmt mit der Entfernung von der Arbeitsmarktbezogenheit der Zielgruppe. Ein Beispiel: Die Geschlechtergleichstellung stellt einen Abbau von Diskriminierungen dar, die auf die Ausschöpfung des Erwerbspotentials und somit des Humankapitals abzielt. Und die Gleichstellungspolitik ist daher ein wirtschafts- und sozialpolitisch hybrides Gebilde. Es zieht auf Grund der auch ökonomischen Motiviertheit ein Sicherstellungsgebote nach sich. Das wäre im Fall rein sozialpolitisch motivierter Gleichstellungspolitik nicht ohne weiteres zu erwarten. So ist ein Verbot der Diskriminierung des höheren Alters oder der behinderten Menschen weniger wirtschaftspolitisch relevant, und deren Grundverrechtlichung ist weitgehend unmittelbar sozialpolitisch motiviert und wird eher Abwehrrechte, aber kein Sicherstellungsgebote nach sich ziehen. Im Wirkkreis der Arbeitsmarkt- und Faktorallokationspolitik wird auch die Familienpolitik gezogen, sofern die Vereinbarkeitsfrage nunmehr im Lichte der demographischen Entwicklung mit Blick auf die notwendig stärkere Ausschöpfung des weiblichen Erwerbspotentials interessant geworden ist bzw. in wenigen Jahren von brisanter Bedeutung sein wird.

Dabei muss angemerkt werden, dass diese funktionale Zweckbarmachung sozialpolitischer Felder für die Wirtschaftsentwicklung durchaus Zielkongruenzen bewirken kann und daher auch aus sozialpolitischer Sicht zu unterstützen ist – unabhängig davon, dass sie zu früheren Zeiten keine Chance hatten. So kann eine bessere Lösung der Vereinbarkeitsfrage von Erwerbstätigkeit und Familie – uno actu – neben den Wirtschaftsinteressen auch einerseits frauenspezifische Interessen fördern und andererseits die Rechte des Kindes auf optimale Sozialisationsmilieus erfüllen helfen.

Aber bereits eine Einengung der Vereinbarkeitsfrage auf Frauenerwerbstätigkeit und Kindererziehung und die relative Ausgrenzung der Altenpflagedimension<sup>5</sup> in der Vereinbarkeitsproblematik deutet wiederum die Vernachlässigung und Zweitrangigkeit nicht erwerbsarbeitszentrierter Bevölkerungskreise an. Dabei handelt es sich um die Population der von Pflegerisiken betroffenen älteren und vor allem alten Menschen und (da Pflege immer eine soziale Relation ist) um die Gruppe der (weiblichen<sup>6</sup>) Angehörigen. Denn diese Angehörigen haben als ältere Arbeitnehmer hohe Opportunitätskosten durch pflegebedingte Einschränkungen der Erwerbstätigkeit aufzuweisen. Allerdings sind sie angesichts der augenblicklichen Lage am Arbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmer arbeitsmarkt- und wachstumspolitisch (noch) uninteressant.

(3) Hintergrund dieses Befundes, wonach sich im europäischen Raum sozialpolitische Fortschritte leichter im Wirkungsfeld der mittelbar bedeutsamen Wirtschaftspolitik erzielen lassen bzw. unmittelbar sozialpolitisch bedeutsame Sachverhalte immer zuerst dann durchsetzen, wenn sie eine erwerbsarbeitszentrierte Logik aufweisen, ist die heimliche Hierarchie der Politikfelder in der EU-Politik und EU-Rechtsentwicklung. Es dominiert die Wettbewerbspolitik, orientiert auf die Gestaltung eines Raumes, der keinerlei institutionelle Hindernisse hinsichtlich der freien Allokation der Ressourcen aufweist. Stufenweise orientierte sich diese Gestaltungsvision an der Theorie des optimalen Wirtschaftsraumes, dann des optimalen Währungsraumes. Im Kern – reduziert, aber nicht falsch ausgedrückt – ist ein solcher Optimalraum ein Raum, in dem die Löhne (nach

---

<sup>5</sup> Diese Nachrangigkeit der Pflegerisikoproblematik alter Menschen gegenüber einer auf Humankapitalverwertung abzielenden, somit erwerbsarbeitszentrierteren Krankenversorgungsindustrie scheint allerdings ein grundlegendes kulturelles Phänomen zu sein, auf dessen anthropologische und psychologischen Wurzeln hier nicht näher eingegangen werden kann. Vgl. dazu Schulz-Nieswandt, F.: Strukturelemente einer Ethnologie der medizinisch-pflegerischen Behandlungs- und Versorgungspraxis. Weiden-Regensburg: Eurotrans Verlag 2002 (i.D.).

<sup>6</sup> Vgl. etwa Maly, N.: Töchter, die ihre Mütter pflegen. Eine Analyse ihrer Lebenssituation. Münster: Lit 2001.

unten) hinreichend flexibel sein müssen und in dem die Sozialpolitik<sup>7</sup> unter dem a priori-Verdacht steht, eine institutionelle Barriere darzustellen.<sup>8</sup> Sozialpolitik muss marktkonform sein, d.h. in diesem Fall EU-rechtskonform. Das Argument ist nicht neu und ausschließlich exogen. Auch innerhalb der bundesdeutschen Geschichte war Marktkonformität der Sozialpolitik ein bekanntes ORDO-liberales Gebot war. Kurzum: Sozialpolitik ist erlaubt, aber unterliegt einem a priori-Test auf Rechtskompatibilität mit dem Wettbewerbsrecht der EU, einschließlich der Antidiskriminierungs- und Freizügigkeitsgebote oder – konkreter, aber indirekter – der Beihilfeverbote etc.

(4) In politikwissenschaftlicher Perspektive bleibt es unscharf, welche Richtung die EU als politisches System gehen wird.<sup>9</sup> Der Begriff des Mehr-Ebenen-Systems bezeichnet treffsicher die Komplexitätssteigerung in Europa, lässt aber offen, wie das Mit-, Gegen- und Nebeneinander der einzelnen Ebenen zu charakterisieren ist. Dies resultiert allein schon aus der Varianz der Entwicklungen in den einzelnen Politikfeldern, aber auch verschiedener Rechtsmaterien. Denn hier korrelieren unterschiedliche Mehrheitsregeln, und das Instrumentarium differenziert sich weiter aus, wie die jüngste Entwicklung der Offene Methode der Koordinierung zeigt.

(5) Eine wichtige Rückwirkung aus der Aufnahme sozialer Grundrechte im Rahmen einer EU-Verfassung wird die Konsequenz eines subjektiven Klagewegrechts zum EuGH sein.

---

<sup>7</sup> Sozialpolitik wird hier einschließlich der Arbeitspolitik und des Arbeitsrechts verstanden, und sie wird in der eher britischen Tradition auch unter Einschluss etwa der Bildungs- und Wohnungspolitik definiert, ist demnach nicht auf soziale Sicherungssysteme und der Sozialhilfe reduziert.

<sup>8</sup> Diese Interpretation verifiziert sich auch im Sektor der Dienstleistungen, die von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse sind, in Deutschland also die Felder der Daseinsvorsorge betreffen. Darauf ist im Rahmen des Arbeitspapiers nochmals knapp zurückzukommen, da sich das Spannungspotential zwischen wettbewerblicher Kommissionsphilosophie und nationalen, historisch gewachsenen Identitätsprofilen in Form von institutionellen Arrangements auch in der Grundrechte-Charta wiederfinden lässt und demnächst auch unmittelbare sozialpolitische Bedeutung haben wird. Informationen über die Vorbereitung eines Grünbuches zum Sektor der sozialen Dienstleistungen und sozialen Sicherungssystemen sickern langsam durch. Es wird in Deutschland (vgl. dazu u.a. Schulte, B.: Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit sozialer Dienste und Einrichtungen in kommunaler und freigemeinnütziger Trägerschaft. Arbeitspapier Nr. 6 des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa. Frankfurt am Main 2001) vor allem die freien, freigemeinwirtschaftlichen Träger der Wohlfahrtspflege sowie den staatsmittelbaren Sektor der verbandlichen Selbstverwaltung (etwa im Wirkungsbereich von SGB V oder SGB XI), aber auch die Krankenhausplanung der Länder gemäß KHG – etwa im Kontext eines EU-rechtlichen Gebotes eines Ausschreibungswettbewerbs – betreffen. Das EU-Recht vollzieht hier aber offensichtlich Entwicklungen, die auf anderer Ebene infolge von GATS auf eine allgemeine Liberalisierung der sozialen Dienstleistungsbereiche hinauslaufen.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Pinder, J.: Der Vertrag von Nizza – Wegbereiter eines föderalen oder intergouvernementalen Europa? Integration 24 (2) 2002, 77-85.

## **2. Was ist eigentlich die Europäische Union – ökonomisch, politisch, kulturell?**

Viel war und ist die Rede von einem Sozialraum Europas. Aber die auch wissenschaftlich begründeten Auffassungen, wonach ein Wirtschaftssystem nur ein Subsystem des sozialen Systems ist (dieses wiederum stellt ein kompliziertes Gefüge von Wirtschaft, Politik, Gesellschaft, Kultur und Persönlichkeit dar), wird in der dynamischen Motorik des langfristigen europäischen Integrationsprozesses nicht wirklich ernst genommen. Ein eigener Titel XVII zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU (Art. 158 bis 162) und die daraus resultierenden Strategien der Strukturpolitik (auch Kapitel 2. Der Europäische Sozialfonds innerhalb des Titels XI zur Sozialpolitik) können nicht darüber hinweg täuschen, dass implizit die soziale Kohäsion zu einem Anhängsel der wirtschaftlichen Raumverflechtung begriffen wird. Europa realisiert nicht eine „Wirtschaft der Gesellschaft“, sondern eine Wirtschaftsgesellschaft. Der Markt selbst wird als Vergesellschaftungssystem verstanden, ja als kulturgenerierend, sozial integrierend und politikbestimmend eingestuft. In einem gewissen Sinne ist diese Einschätzung auch richtig, nur wohl nicht in dem normativen Sinne, der hier mitschwingt. Märkte sind immer integrierend und desintegrierend zugleich. Die Marktwirtschaft ist von hoher kulturgeschichtlicher Bedeutung, denn im Austausch selbst liegt die Vertragsidee begründet. Dies umfasst auch kommunikative Begegnung, Nutzenstiftung, Innovation, Erschließung von Möglichkeiten, Erkenntnis von Grenzen u.a.m. Aber wohl geordnete Gesellschaften<sup>10</sup> sind immer politisch verfasst, sind eingebettet in Kultur, setzen Vertrauen der Menschen voraus, müssen auf ein gemeinsames System von Werten und Normen beruhen, dürfen die soziale Zieldefinition und die kollektiven Identitätsfindungen nicht allein einem Markt überlassen, der ja nicht frei ist von Macht und Herrschaft, von Ressourcen-Asymmetrien, von Kompetenzunterschieden der Menschen, von Exklusionen, von „bad preferences“ und negativen externen Effekten.

Das vielzitierte Demokratiedefizit ist in diesem Kontext nur eine, allerdings ernst zu nehmende Dimension des Problems. Die Charta-Entwicklung und die Verfassungsgebung der EU sind in diesem Horizont im interdisziplinären Diskurs sehr wohl heftig umstritten. Dabei sind die Interpretationsansätze vielfältig, und eine fachliche Einigkeit zeichnet sich nicht ab. Wohin entwickelt sich Europa: zum Staatenbund oder zum Bundesstaat? Welche Form eines neuen Föderalismus entwickelt sich eventuell aus dem komplizierten Mehr-Ebenen-Mechanismus Europas? Oder bleibt vieles bei einem Inter-Gouvernementalismus? Auf engem Raum mit wenigen Zeilen kann keine Antwort auf ein Fragenbündel gefunden werden, auf das eine langanhaltende intensive Fachdiskussion ebenso keine konsensfähigen Antworten finden kann.

Man wird sich nicht ganz frei machen von der Einschätzung, dass die Frage des politischen Gemeinwesens außerordentlich an Wert verliert, ja – relativ – aus den Augen verloren wird, da der Motor auf einer anderen, soeben bereits angedeuteten Ebene der sozialen Wirklichkeit läuft: Die Welt zioniert sich zunehmend in Wirtschaftsblöcke, der Weltmarkt wird aufgeteilt, und die Großregionen intensivieren ihre interne Integration. Die Europäische Integration ist Teil eines globalen Verdichtungsprozesses der ökonomischen

---

<sup>10</sup> Zur Sichtweise der kulturellen Einbettung auch des Kapitalismus vgl. Schulz-Nieswandt, F.: Die Entwicklung vom Kritizismus zum Institutionalismus unter besonderer Berücksichtigung des Werkes von Siegfried Katterle. In Elsner, W., Engelhardt, W.W. & Glastetter, W. (Hrsg.). Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung. Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle. Berlin: Duncker & Humblot 1998, 93-117. Zur Problematik von Marktwirtschaft, Sozialstaatlichkeit und Demokratie vgl. auch Schulz-Nieswandt, F. : Ökonomische Transformation und politische Institutionenbildung. In Cassel, D. (Hrsg.). Institutionelle Probleme der Systemtransformation. Berlin: Duncker&Humblot 1997, S. 69-94.

Austauschbeziehungen und Faktorwanderungen, weist dabei aber eine Strukturierung auf. Die Frage des politisch verfassten „guten Lebens“ wird nachrangig. Nachrangig wird damit auch die Sozialpolitik als eigenständiger Motor der sozialräumlichen Kohäsion, der Systemintegration wie auch der sozialen Integration.

Der EU-Integrationsprozess erweist sich als grundsätzlich institutionenfeindlich. Alles was zum Regelgefüge historisch gewachsener, komplizierter, weil sozialstrukturell sehr ausdifferenzierter moderner Gesellschaften gehört – wie die Sozialpolitik – wird als Störfaktor in einem allokativen Raum des effizienten Wirtschaftens eingestuft. Es wird nicht als produktiv-konstitutives Element, etwa als gut begründete Idee der sozialen Gerechtigkeit als Voraussetzung für effizientes Wirtschaften, angesehen.<sup>11</sup>

Diese radikale Sichtweise hat zwei Vorteile. Sie wird weitgehend verifiziert, wenn man sich die Geschichte der EU-Integration mit ihrer ungleichzeitigen Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Integration einerseits und des sozialen Zusammenhalts andererseits anschaut. Sie wirft aber auch ein Licht auf die Entwicklung einer Charta der (auch sozialen) Grundrechte und auf die Frage, wie die Einordnung solcher sozialen Grundrechte in eine EU-Verfassung zu beurteilen und zu bewerten ist.

Diesem Fragenkomplex wendet sich nun der Abschnitt 3 zu.

### **3. Rückwirkungen einer Aufnahme der EU-Charta der (auch sozialen) Grundrechte im zweiten Teil einer EU-Verfassung**

Ausgangspunkt ist der derzeitige Stand der Internet-Informationen über die Konventarbeit: Ein vorläufiger Verfassungsentwurf hat der Präsident des Konvents bereits am 28. Oktober 2002 vorgelegt. Teil 2 („Union policies and their implementation“) soll in Punkt A3. „Policies in other specific areas“ unter Punkt II. die Sozialpolitik behandeln. A5. „Areas where the union may take supporting action“ umfasst in den Punkten I bis V. Beschäftigung, Öffentliche Gesundheit, Industrie, Kultur sowie Erziehung/ Berufsausbildung und Jugend. Eine Wirkungsabschätzung kann augenblicklich nur von der Annahme ausgehen, der Nizza-Text der Charta der Grundrechte werde in diesen zweiten Teil der EU-Verfassung Eingang finden. Daher müssen die dortigen Passagen zunächst dargelegt und kommentiert werden.

Die Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union von Nizza behauptet ein Bewusstsein vom geistig-religiösen und sittlichen Erbe der Union. Und die Präambel sieht dieses Erbe begründet durch die „unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität.“ „Sie stellt die Person in den Mittelpunkt“. Die EU-rechtlich damit erstmals pointierte **Kategorie der Solidarität** verweist nach meiner Auffassung auf den subsidiären Status der Person, wonach der Mensch einerseits selbstverantwortlich ist und selbstbestimmt leben soll, andererseits aber auch sozial mitverantwortlich und auf die gesellschaftliche Bereitstellung von transindividuellen Ressourcen angewiesen ist. In diesem Sinne interpretiert ich die in der Präambel betonte Förderung eine(r) „ausgewogene(n) und nachhaltige(n) Entwicklung“ (vgl. auch schon Art. 2 EGV in der Fassung von Amsterdam) auch als sozialpolitische Einbettung wirtschaftlicher Entwicklung. „Sozialer Fortschritt“ (vgl. auch Art. 2 EGV in der Fassung von Nizza) soll in der Charta „sichtbarer gemacht werden.“

---

<sup>11</sup> Vgl. etwa Held, M. u.a. (Hrsg.): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 1: Gerechtigkeit als Voraussetzung für effizientes Wirtschaften. Marburg: Metropolis Verlag 2002.

Ich verstehe die Kategorie der Solidarität in der Präambel der Charta zunächst einmal im Sinne eines Eingeständnisses der anthropologischen Voraussetzung einer jeden funktionierenden Gesellschaft: die Moralökonomie des Gebens und Nehmens, die Bereitschaft zur Gabe überhaupt, das Teilen und das Eingehen von Risikogemeinschaften stellen eine *conditio humana* dar.<sup>12</sup> Verteilungsbezogen kann in diesem Sinne von einer ausgeglichenen, inter-generationell<sup>13</sup> von einer nachhaltigen und politisch von einer stabilen und (mit Blick auf die Konfliktaustragungsmodalitäten) sozial befriedeten Gesellschaft gesprochen werden. Diese Auffassung von Solidarität ist jedoch nicht marktethisch<sup>14</sup> gemeint. D.h., der Markt allein vermag es nicht, dieses Ziel zu realisieren, sein Moralpotential ist begrenzt.

Wenn angesichts der Heterogenität der europäischen Gesellschaften – zumal im Lichte der anstehenden Erweiterungen<sup>15</sup> – „ein europäisches Sozialmodell“ eine Chimäre ist, so mag hier aber die Chance zur Ideenpolitik vorliegen. Die Aufnahme der Kategorie der Solidarordnung im Rahmen einer EU-Verfassung konstituiert so – entsprechend unserer eingangs formulierten Hypothese (1) – ein fundamentales Element eines Sozialmodells. Postuliert wird folglich die These von der faktischen Kraft des Normativen.

Daraus resultiert – nicht nur gemäß Art. 26 der Charta (Integration von Menschen mit Behinderung) – ein grundsätzliches Inklusionsgebot bzw. umgekehrt ein **Vermeidungsgebot der Ausgrenzung und Marginalisierung** von Bevölkerungsteilen. Entsprechend heißt es in Art. 34 der Charta (Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung) in (1): „Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in solchen Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.“ Hier ist aber auch das Grünbuch zu den sozialen Sicherungs- und Dienstleistungen in der EU abzuwarten. Denn diese „Achtung“ der nationalen sozialen Sicherungssysteme seitens der Union wird in einem Spannungsverhältnis des a priori-Verdachts der Inkompatibilität mit dem primär wirtschaftlich ausgerichteten EU-Rechts stehen (vgl. oben Hypothese 3).

Verweist die Berücksichtigung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und der nationalen Gepflogenheiten auf die auch in der Präambel betonte Subsidiaritätsformel, so deutet sich mit der Herausstellung der Maßgeblichkeit des Gemeinschaftsrechts – die auch in (2) und (3) des Art. 34 wiederholt wird - erneut der Konflikt mit dem EU-Wirtschaftsrecht an, wie er oben bereits im Rahmen der Hypothese (3) kritisch herausgestellt worden ist, und wie er u.U. sogleich im nachfolgenden Art. 35 der Charta (Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) droht. Bekannt ist diese Problematik vor allem mit Bezug auf die Folgen des EU-Beihilfenregime für das öffentlich-rechtliche System der

---

<sup>12</sup> Vgl. Schulz-Nieswandt, F.: Zur Genossenschaftsartigkeit der Gesetzlichen Krankenversicherung. Weiden-Regensburg: Eurotrans Verlag 2002.

<sup>13</sup> Vgl. Schulz-Nieswandt, F.: Mit 60 in Rente? Das Problem der Altersgrenze. In Rauscher, A. (Hrsg.): Die Arbeitswelt im Wandel. Köln: Bachem Verlag 2001, 105-125.

<sup>14</sup> Diese Ethik des Marktes hat B.M. Nelson (The Idea of Usury. 2. Aufl. Chicago 1969, 74) bereits mit Bezug auf Calvins Deuteronomiumsauslegung als Evangelium der modernen Welt so verstanden, das nach den Regeln des Marktes alle Menschen „Brüder füreinander universal und weltweit dadurch sind, dass wir einander gegen Zins leihen können, der Markt alle traditionellen Schranken von Herkunft und Geschichte also durchbricht“ (so Otto, E.: Gottes Recht als Menschenrecht. Rechts- und literaturhistorische Studien zum Deuteronomium. Wiesbaden: Harrassowitz Verlag 2002, 237).

<sup>15</sup> Vgl. dazu u.a. Lippert, B. & Bode, W.: Die Erweiterung und das EU-Budget – Reformoptionen und ihre politische Durchsetzbarkeit. Integration 24 (4) 2001, 369-389.

kommunalen Versorgungswirtschaft. Dies ist eine mit Blick auf den Dritten Sektor der freigemeinwirtschaftlichen/gemeinnützigen Wohlfahrtsproduktion (insbesondere der freien Wohlfahrtspflege) eigene komplexe Thematik, die hier nicht aufgerollt werden kann<sup>16</sup>. Sofern nicht der wirtschaftlich-technische Sektor der Daseinsvorsorge gemeint ist, sondern der Bereich der sozialen Daseinsvorsorge, sind aber die Schnittflächen zur Sozialpolitik evident: Denn ein großer Teil der Sozialstaatlichkeit meint nicht Transfersysteme, sondern regulierte und komplex (etwa öffentlich-rechtlich) gesteuerte Dienstleistungssektoren, allen voran das Gesundheitswesen. Und im GKV-Bereich zeichnen sich die Entwicklungen der Rückwirkungen des EU-Rechts auf das bundesdeutsche kollektivrechtliche Vertrags- und Sachleistungswesen infolge einer ganzen Reihe einschlägiger EuGH-Urteilen längst ab: Freizügigkeit dominiert raumbezogene Vertragssysteme und die dabei implizierte Sicherstellungspraxis<sup>17</sup>. Wichtig entgegen zu halten ist allerdings das Recht der Einzelstaaten auf die Ausgabensteuerung und auf das Qualitäts-sicherstellungsmanagement. Ich denke, diese Argumente werden auch in der Kommission zukünftig Gewicht erhalten.

Art. 34 (3) betont die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Armut. Den auf die Erwerbsarbeitszentriertheit einer europäischen Sozialpolitik und EU-Rechtssprechung bezogenen Hypothesen dieser Analyse entspricht der überwiegende Befund, dass sich Ausgrenzung in der Regel auf Arbeitsmarktausgrenzung bezieht. Bei aller zugestandener Berechtigung dieser Zentrierung (schließlich sind moderne Gesellschaften Erwerbsarbeitsgesellschaften<sup>18</sup>): Die Risikolagen und Vulnerabilitätsprofile von Menschen in spezifischen Phasen des Lebenszyklus korrelieren oftmals mit den Ressourcen, die aus dem Erwerbsleben gezogen werden, gehen aber in diese Erwerbsbezogenheit nicht auf: sei es der Schutz des Kleinkindes, sei es das Risikoverhalten männlicher Jugendlicher in den Phasen der Pubertät und der Adoleszenz, sei es die spät geschiedene Ehe, sei es der demenziell erkrankte alte Mensch.

Die Charta-Formulierungen sind weitgehend abwehrrechtlich formuliert. Art. 23 zu „**Gleichheit von Männern und Frauen**“ sieht mit einer gewissen erwerbsarbeitszentrierten Fokussierung jedoch – angesichts der Befunde zur Geschlechtsspezifität von Lebenslaufstrukturen ein sicherlich nachvollziehbarer politisch-rechtlicher Schritt - ein Sicherstellungsgebot vor. Eine Gewährleistung von Gleichheit formuliert allerdings schon der Art. 141 des EGV. Hier verifiziert sich durchaus die Hypothese (2), wonach sich im EU-Raum zuerst wohl nur erwerbsarbeitszentrierte sozialpolitische Anliegen entwickeln lassen.

Hinsichtlich der **Rechte älterer Menschen** heißt es dagegen in Art. 25 der Charta nur, dass die Union die Würde und die unabhängige Lebensführung als Recht anerkennt und achtet und somit auch das Recht auf Teilhabe. Von einer Sicherstellung dieser Inklusion ist jedoch nicht die Rede. Hier spiegelt sich m.E. die in Abschnitt 1 hypothesenartig vorgetragene Argumentation, dass in erwerbsarbeitszentrierten Gesellschaften<sup>19</sup> die

---

<sup>16</sup> Vgl. nochmals Schulte, B.: Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit sozialer Dienste und Einrichtungen in kommunaler und freigemeinnütziger Trägerschaft. Arbeitspapier Nr. 6 des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa. Frankfurt am Main 2001.

<sup>17</sup> Vgl. dazu die Typologie grenzüberschreitender sozialer Angebote bei Bauer, R.: Einführung in das Thema, in: Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa (Hrsg.). Dokumentation der Tagung „Grenzüberschreitende soziale Dienste/Sozialarbeit“. Frankfurt am Main 2002, 18-23.

<sup>18</sup> Dazu auch Schulz-Nieswandt, F.: Arbeit und Freizeit. Erwartungen und Enttäuschungen. In Bellebaum, A. (Hrsg.): Glücksforschung. Eine Bestandsaufnahme. Konstanz: UVK 2002, 193-212.

<sup>19</sup> Vgl. Schulz-Nieswandt, F.: Die Heterogenität des Alter(n)s. In Möller, P.-A. (Hrsg.): Die Kunst des Alterns. Frankfurt am Main: Lang Verlag 2001, 109-122; vgl. ferner Schulz-Nieswandt, F.: Sozialpolitische Aspekte des

Sicherung des Sozialstatus des Alters und die Absicherung des Pflegerisikos gegenüber den Aufgaben der (alle Altersklassen umfassenden) Krankenversorgung nachrangig erscheinen.

Ähnliches ist hinsichtlich des **Rechts des Kindes** in Art. 24 der Charta zu konstatieren. Ob dies angesichts der veränderten Welt des Aufwachsens den sozialpolitischen Herausforderungen der Kindheit und Jugend hinreichend entspricht, kann kritisch diskutiert werden, soll aber hier dahin gestellt bleiben. Diese veränderten Bedingungen des Aufwachsens und des Durchlaufens der Phasen der Kindheit und Jugend sind wiederum nicht los zu koppeln von den differenzierten Wandlungen familialen Lebens. Nach Art. 33 (1) der Charta wird zwar der rechtliche, wirtschaftliche und soziale Schutz der Familie „gewährleistet“, aber der Gegenstand bleibt unbestimmt, damit allerdings auch weniger an die Ehe gebunden wie in Art. 6 des GG. Und es ist gerade auch diese Bindung, die ja vor allem innerhalb der Familienpolitik immer wieder Probleme hinsichtlich der Verfassungskonformität bei Maßnahmen, welche die Prinzipien der subjektiven Leistungsfähigkeit sowie der horizontalen und vertikalen Steuergerechtigkeit tangieren, aufwirft.

Abs. 2 des Art. 33 der Charta thematisiert die **Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben**, eine Problematik, die vor allem in deutscher Perspektive einen nachholenden Modernisierungsbedarf aufweist. Unberücksichtigt bleibt jedoch die Problematik der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Pflege, ein Problem, das angesichts der sozio-demographischen Wandlungen gleichrangig zur kinderzentrierten sozialisationsbezogenen Vereinbarkeitsproblematik zu zählen ist.

Im Fall der **Behinderung** (vgl. Art. 26 der Charta) wird allerdings von einer Gewährleistung der Eigenständigkeit der Menschen mit Behinderung gesprochen und ein Bezug hergestellt zur sozialen und beruflichen Eingliederung und zur Teilnahme der behinderten Menschen am Leben der Gemeinschaft. Der Gewährleistungsauftrag in diesem Bereich falsifiziert einerseits zum Teil die als Hypothese (2) aufgestellte Erwartung, in diesem Themenbereich würde sich „nur“ ein Antidiskriminierungsgebot (Konzept der negativen Freiheit) abzeichnen, nicht ein aktives Gestaltungsgebot (Konzept der positiven Freiheit)<sup>20</sup>; andererseits darf die Hypothese auch nicht zu dichotomisch verstanden werden: Die Rede war von einem abgestuften Kontinuum zwischen mittelbarer Sozialpolitik infolge primär wirtschaftlich motivierten Grundrechten einerseits und unmittelbar sozialpolitisch motivierten sozialen Grundrechten andererseits. Formuliert wurde die Teilhypothese, wonach der Grad der zwingenden Sicherstellung von Diskriminierungsverboten abnimmt mit der Entfernung von der Arbeitsmarktbezogenheit der Zielgruppe. Diese Teilthese bestätigt sich nämlich durchaus, wenn man beachtet, dass Art. 26 der Charta deutlich ein Bezug hergestellt zur sozialen und beruflichen Eingliederung. Allerdings muss auch beachtet werden, dass eine Teilnahme der behinderten Menschen am Leben der Gemeinschaft eingefordert wird.

Nicht zuletzt im Lichte eines sich wahrscheinlich entwickelnden subjektiven Klagewegrechts infolge der Aufnahme sozialer Grundrechte innerhalb der EU-Verfassung werden sich zunächst im bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialleben zunehmend Tendenzen auf eine Sicherstellungspraxis im Einzelfall ergeben, zumal das neue SGB IX

---

Alterssuizids. Die Person in der Mitte der Lebenslage. In Hirsch, R.D., Bruder, J. & H. Radebold (Hrsg.). Suizidalität im Alter. Bonn u.a. 2002, 29-43.

<sup>20</sup> Vgl. zu diesen rechtsphilosophischen Konzepten auch Pankoke, E.: Wohlfahrtsstaat, soziale Sicherungen und soziale Grundrechte im neuen Europa. In Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa (Hrsg.): Europäische Integration als Herausforderung. Rolle und Reform der sozialen Dienste in Europa. Frankfurt am Main 2001, 73-90, hier 77.

ähnliche antidiskriminatorische Paradigmen implementiert, wie sie auf der EU-Verfassungsrechtsebene anstehen.

Die mutmaßlichen Konsequenzen für die – vor allem freien – Träger der sozialen Dienste hängen von der zukünftigen Umgangsweise der EU mit dem deutschen Modell der Delegation öffentlicher Aufgaben und der sozialrechtlichen Weitergabe von Sicherstellungs- bzw. Gewährleistungsaufträgen an die freien Träger ab. Im Prinzip ist es denkbar, dass allgemein das öffentlich-rechtliche Leistungsgeschehen in Frage gestellt wird. Schon das SGB XI hat eine Gleichrangigkeit privater und freigemeinwirtschaftlicher Träger ambulanter Dienste ergeben. Aber beide bleiben eingefügt in ein öffentlich-rechtliches Vertragswesen. Es ist durchaus denkbar, dass sich zukünftig der Staat infolge des EU-Rechts bei der Investitionsförderung stationärer Einrichtungen auf ein Ausschreibungswettbewerbsmodell auch für soziale Dienste generell einstellen muß; und die sozialen Dienste werden schlicht im Wettbewerb stehend eingestuft. Dann wird sich der Sicherstellungsauftrag im Rahmen der Auftragsvergabe auf die Spezifizierung von gewünschten Qualitätsstandards beschränken. Bleibt es auch bei einer solidarischen Finanzierung seitens der Sozialversicherung (im Krankheits- und Pflegefall), so wird das Vertragswesen zur Liberalisierung tendieren. Die kollektivvertragliche Sicherstellungspraxis löst sich auf zugunsten einzelvertraglicher Angebotspaletten, die einzelne Sozialversicherungen ihren Versicherten anbieten. Im Gesundheitswesen bestehen bereits eigene Tendenzen zu diesem Wandel. Die Verbandsebene als Kollektivvertragsakteur tendiert dann zur Erosion. Es mag sich dann im weiteren Verlauf eine Verbandsneubildung ergeben; diese neue Verbändelandschaft wird aber nicht wieder jene korporatistische Rolle spielen, die die Verbände bislang auf Bundes- und Landesebene in der Versorgungssicherstellung und Vergütungspolitik inne hatten.

Auf der Versichertenseite wird der Wettbewerb gerade durch die subjektiv einklagbaren individuellen Schutzrechte (Diskriminierungsabwehrrechte) oder durch die positiven Sicherstellungsgebote verstärkt. Die Akteure der Versicherungen und Anbieter müssen dann dafür sorgen, dass die grundrechtlichen Positionen der Bürger eingehalten werden. Es stellt sich dann die Frage, ob damit nicht ein neuer Bedarf der Marktregulierung gegeben ist. Denn nicht nur dann, wenn der Staat selbst Beklagter der Antidiskriminierungsklage vor dem EuGH sein sollte, ist der Staat in Vollziehung des EU-Rechts zwingend aufgefordert, die Versorgungspraxis entsprechend rechtlich zu regulieren. Der Staat selbst moderiert und gewährleistet in letzter Instanz, die Versorgung selbst läuft hingegen in einem hinsichtlich der Qualität festgelegten Marktgeschehen ab. Eine wichtige Aufgabe der Regulierung wäre die flächendeckende Schaffung informationsgestützter Leistungstransparenz. Aber auch dazu kann der Staat private Marktanbieter nutzen.

Wenn die Welt der sozialen Dienste in naher Zukunft so aussehen sollte, dann ist es offensichtlich, wie sich die freien Träger der sozialen Dienste anpassen müssen.

Der verwaltungsbezogene bzw. unternehmerische Veränderungsdruck wird beträchtlich sein. Er ist es schon heute; und er wird es in naher Zukunft noch stärker sein. Die öffentlichen Sozialverwaltungen werden sich auf ein völlig neues Leistungswesen einstellen müssen. Die Einführung parametergestützter Indikatorsysteme für die Mittelvergabe im Rahmen der Budgetierung wird dazu gehören. Die Leistungserstellung durch freie Träger als Vertragspartner der öffentlichen Sozialverwaltungen wird letztere ebenfalls dazu „zwingen“, ein völlig neues leistungsorientiertes Management einzuführen, denn die Umwelt der einzelnen Anbieter wird grundsätzlich wettbewerblich sein. Unter

diesen Marktbedingungen dauerhaft erfolgreich gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen, wird eine schwierige Balancierkunst erfordern.

#### **4. Ein „europäisches Sozialmodell“: nur eine Chimäre?**

Das Thema ist in Abschnitt 3 bereits angesprochen worden. Eingangs wurde die These formuliert: Mit der Aufnahme eines expliziten Solidaritätsgedankens in der EU-Verfassung könnte ein Stück Ideenpolitik betrieben werden, die ein zentrales, konstitutives Element eines europäischen Sozialmodells Gestalt werden lässt: die Verpflichtung europäischer Marktwirtschaften zur Erfüllung grundlegender Ziele sozialer Solidarität. Diese Hypothese setzt voraus, dass in Wirklichkeit „ein europäisches Sozialmodell“ (noch<sup>21</sup>) eine Chimäre ist.

Diese Voraussetzung ist evident, wenn man sich die (hier nicht darzulegenden) Befunde der international vergleichenden Sozialstaatsforschung anschaut. Längst ist man von der Theorie der „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ zur Ausdifferenzierung eines vierten Typus übergegangen<sup>22</sup>, der die Länder des Mittelmeerraumes umfasst (in mancher Hinsicht aber auch Irland involviert), um ausgeprägte familial-patriarchalische Sozialstrukturen mit familialistischen Risikoprivatisierungen sowie patriarchalischen Rollenzuweisungen angemessener zu berücksichtigen. Aber die komparative Forschung hat längst auch gezeigt, dass es mit Blick auf einzelne Politikfelder (Krankheit, Pflege, Kindheit, Geschlechter, Alter, Arbeitsmarkt etc.) schwierig ist, konsistente politikfeldübergreifende Sozialstaatstypen zu entwickeln. D.h., dass konstatiert werden muss, dass einzelne nationale Sozialstaatsgesellschaften mit Blick auf verschiedenen Themen bzw. Politikfelder recht unterschiedlich funktionieren, unterschiedliche Ziele, Instrumente sowie institutionelle Ausgestaltungen aufweisen.

Das alles verweist auf unterschiedliche Sozialstrukturen und unterschiedliche politische Systeme. Und das heißt wiederum: Die sozialen Grundrechte werden nicht nur die einzelnen Mitgliedstaaten mit Blick auf die Klagerechtswegproblematik unterschiedlich treffen; der Katalog sozialer Grundrechte wird auch einzelne Mitgliedstaaten in den verschiedenen Politikfeldern oder Rechtsmaterien unterschiedlich herausfordern. Im Prinzip ist nicht entsprechend einer allgemeinen „Unvereinbarkeits-/misfit“-Hypothese zu fragen, ob „die“ rechtliche und institutionelle Praxis eines Mitgliedstaates Kompatibilitätsprobleme zum EU-Recht (hier als EU-Verfassungsrecht definiert) aufwirft, sondern wie sich „misfit“-Probleme in einzelnen Politikfeldern bzw. Rechtsmaterien abzeichnen. Ich denke, dass sich hierbei unterschiedliche „misfit“-Rankings der EU-Mitgliedstaaten ergeben – je nach Thema. Ob sich allgemeine „misfit“-Kandidaten ergeben, ist m.E. fraglich. Allerdings hat sich z.B. bei der Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien mehrfach gezeigt, dass insbesondere Großbritannien ein „misfit“-Problem hat. Ein integrations-bedingtes Dumping von Sozialstandards in Richtung auf niedrigere, aber EU-gemeinsame Mindeststandards lässt sich allgemein nicht beobachten. Das jeweilige politische System sorgt in der Regel dafür, dass „freiwillig“ höhere Standards, die zur gewohnten Erfahrungswelt gehören, beibehalten werden. Die These müsste aber

---

<sup>21</sup> Wagner, A.: Gibt es den typischen europäischen Wohlfahrtsstaat? In Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa (Hrsg.): Europäische Integration als Herausforderung. Rolle und Reform der sozialen Dienste in Europa. Frankfurt am Main 2001, 57-71.

<sup>22</sup> Vgl. auch Bahle, Th. & Pfenning, A.: Angebotsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste im westeuropäischen Vergleich. Arbeitspapier Nr. 4 des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa. Frankfurt am Main 2002, 4.

sicherlich insgesamt im Lichte der Globalisierungstheorie<sup>23</sup> geprüft werden. Augenblicklich spricht der empirische Befund – mehr als die rhetorische Dichte des Diskurses – eher für Wandlungen der Sozialstaaten, die endogen bedingt sind (etwa durch die Ursachen demographischer Art), wenngleich diese international analog ablaufen, so die Reform der Alterssicherungssysteme.<sup>24</sup>

## 5. Ausblick

Nun wird man abwarten müssen, wie sich der Teil 2 des Verfassungsentwurfes der Konventarbeit ausgestalten wird. Verfassungstheoretisch wird vieles heftig umstritten bleiben. Wenn eine Verfassung mit sozialen Grundrechten kommt, dann wird dies nicht ohne Auswirkungen auf das Rechtsleben der Mitgliedstaaten bleiben. Es ist zu vermuten, dass der EuGH tatkräftig Diskriminierungstatbestände behandeln wird, sofern es sich vor allem um den hybriden Bereich handelt, der sowohl aus Motiven effizienten Wirtschaftens wie auch sozialen Gestaltens resultiert, z.B. mit Blick auf effiziente Arbeitsmärkte (einschließlich Arbeitskräftewanderung etc.) und sozialpolitisch bedeutsamer Schutzbedürfnisse (z.B. Geschlecht, eventuell Alter). Es gilt das Prinzip, dass Sozialpolitik in der EU immer dann möglich wird, wenn und wo sie zugleich und primär volkswirtschaftlich geboten, weil effizienzsteigernd wirkt. Der Markt kann im Lichte seiner Ordnungspolitik demnach durchaus sozialen Fortschritt induzieren. Die einzelwirtschaftliche Ebene – erinnert sei etwa an die Kostendiskussion der Gleichstellungspolitik oder der Integration behinderter Menschen – gerät im Zuge einer EU-Antidiskriminierungspolitik unter verstärktem Wettbewerbsdruck. Die EU-Politik interpretiert diesen Wettbewerbs- und Kostendruck eher als adäquate marktkonforme Rahmenbedingung: Der Rahmen ist für alle Marktteilnehmer gleich gesetzt. Marktteilnehmer müssen sich anpassen, wenn sie überleben oder gar erfolgreich sein wollen.

Auf den bundesdeutschen Sozialstaat kommt weiterhin und wohl zunehmend ein De-Regulierungsdruck zu, vor allem im Dienstleistungsbereich, aber auch in Transfersystemen bzw. im Steuerrecht (hingewiesen sei etwa auf die Problematik der steuerlichen Förderung der Alterssicherung bei europaweiter Mobilität der Arbeitnehmer). Man wird davon ausgehen müssen, dass der öffentlich-rechtliche Charakter der Leistungserstellung in einigen Bereichen der deutschen Sozialpolitik für die EU-Kommission nicht relevant ist. Jenseits der Marktlogik steht nur der souveräne Staat – aber vielleicht auch das nicht mehr lange.

Plausibel ist es aber auch, dass speziell die Aufnahme sozialer Grundrechte in die EU-Verfassung sozialen Fortschritt induzieren wird. Nicht nur die private Wirtschaft, auch der Staat selbst wird es sich nicht mehr leisten können, Bürger geschlechts- und altersdiskriminierend zu behandeln. Auch im Zusammenhang mit der zukünftigen Zuwanderung wird es mehr Gleichstellungsdruck im Sinne antidiskriminatorischer Paradigmen geben. Mit dieser Semantik in dem neuen SGB IX ist Deutschland selbst bereits diese Pfade gegangen.

---

<sup>23</sup> Vgl. Dürrschmidt, J.: Globalisierung. Bielefeld: Transcript-Verlag 2002 sowie Döring, D. (Hrsg.): Sozialstaat in der Globalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999.

<sup>24</sup> Döring, D.: Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002.

## Impressum

Die vorliegende Publikation erscheint in der **Reihe der vom Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa veröffentlichten Arbeitspapiere**. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 11018 Berlin, fördert das Observatorium als Projekt. Träger sind der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. und das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V..

Diese Veröffentlichung wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung verwendet. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht für den Verkauf bestimmt. Die Publikation gibt nicht ohne weiteres die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der/dem jeweiligen Autor/-in.

Die Arbeitspapierreihe umfasst (Stand: Dezember 2002) die folgenden **Titel**:

- Nr. 1 Rudolph Bauer: Gegenstandsdefinition. Dezember 2001
- Nr. 2 Rudolph Bauer: Qualitätsdiskussion. Dezember 2001
- Nr. 3 Rudolph Bauer: Soziale Dienste und spezifische Zielgruppen, insbesondere Migrant/inn/en. Dezember 2001
- Nr. 4 Thomas Bahle/Astrid Pfenning: Angebotsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste im westeuropäischen Vergleich. Dezember 2001
- Nr. 5 Rudolph Bauer: Klientenrechte und Nutzerstrukturen sozialer Dienste. Dezember 2001
- Nr. 6 Bernd Schulte: Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit sozialer Dienste und Einrichtungen in kommunaler und freigemeinnütziger Trägerschaft. Dezember 2001
- Nr. 7 Chris Lange: Soziale Ausgrenzung und neue soziale Risiken in einer sich wandelnden Gesellschaft – Die Zukunft der sozialen Dienste in Europa. Dezember 2001
- Nr. 8 Helmut K. Anheier et al.: Social services in transition – towards a European social services information system. Mai 2002 (gleichzeitig ISS-Referat 5/2002)
- Nr. 9 Franz Hamburger/Eva Stauf/Felicia Lauer: Strickwerk oder Strategie – Netzwerke der Sozialen Arbeit in Europa. August 2002
- Nr. 10 Frank Schulz-Nieswandt: Eine EU-Verfassung mit sozialen Grundrechten. Zur Einschätzung der Rückwirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland und auf die Ideenpolitik eines europäischen Sozialmodells. Januar 2003

### **Gestaltung des Deckblatts:**

UVA Kommunikation und Medien GmbH  
14482 Potsdam

### **Herausgeber und Bezugsadresse:**

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.  
Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa  
Am Stockborn 5-7  
D – 60439 Frankfurt am Main  
Tel.: +49/(0)69/95789-0  
Fax: +49/(0)69/95789-190  
E-Mail: [beatrice.holzer@iss-ffm.de](mailto:beatrice.holzer@iss-ffm.de) bzw. [mathias.maucher@iss-ffm.de](mailto:mathias.maucher@iss-ffm.de)  
URL: [www.iss-ffm.de](http://www.iss-ffm.de)

### **ISSN:**

1619-1315

### **Homepage des Observatoriums:**

<http://www.soziale-dienste-in-europa.de>