

Europas soziale Werte

Der Wohlfahrtsstaat als Projekt europäischer Identität?

von Michael Opielka

Die Verfassung der Europäischen Union wurde durch die Kontroverse zwischen den Befürwortern einer eher wohlfahrtsstaatlichen und einer eher wirtschaftsliberalen Ausrichtung politisch blockiert. Ohne eine Reflexion der kulturellen Dimension dieses Konflikts dürfte seine Überwindung nicht gelingen. Dabei erweist es sich als hinderlich, dass die sozialen Verfassungswerte bislang eher abstrakt postuliert, aber kaum auf ihre historische und institutionelle Verankerung analysiert wurden. Genau darin liegt jedoch ihr Beitrag zur Identität Europas.



Prof. Dr. MICHAEL OPIELKA, geb. 1956, ist Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena, Fachbereich Sozialwesen, Visiting Scholar an der University of California at Berkeley, School of Social Welfare and Lehrbeauftragter an der Universität Bonn. Seine Forschungsschwerpunkte sind Sozialpolitik, Soziologische Theorie, Kultur- und Religionssoziologie.

Ob es spezifische „kulturelle Werte Europas“ gibt, ist ein durchaus kontroverses Thema der Sozial- und Geisteswissenschaften.¹ Konsens besteht in der zentralen Rolle des Religiösen bei der Wertgenese. Doch wie Religion, Kultur, Politik und andere Sphären des Sozialen zusammenhängen, wird unterschiedlich gesehen. Die Denkfigur eines „christlichen Abendlands“ operiert mit der Differenz zum vor allem islamischen „Morgenland“, das noch Ende des 17. Jahrhunderts bis nach Budapest reichte. Dessen „Untergang“² und damit die bis heute anhaltende wirtschaftliche, politisch-militärische wie kulturelle Hegemonie Europas und seines nordamerikanischen Erbes lassen sich wohl am besten über die Erfindung des modernen Staates durch die Europäer verstehen.

Eine historisch-anthropologische Perspektive sieht die europäische Besonderheit in einer seit dem Mittelalter währenden Durchsetzung des äußeren und inneren Gewaltmonopols – bis hin zum totalen Staat – und in der Emanzipation des Staates von

der Kirche.³ Der historisch-soziologische Blick betont hingegen das komplexe Zusammenspiel von Religion und Staatsentwicklung. Dabei wird entweder die Bedeutung des zentralen Städtegürtels in Europa betont, der durch die gemeinsame Religion mit dem Agrarland verbunden war und „alle Versuche einer militärisch-administrativen Zentrumsbildung bis ins 19. Jahrhundert“ scheitern ließ, wobei die Demokratisierung zur Nationenbildung genutzt wurde.⁴ Oder es wird eher von einer Entkopplung kultureller und struktureller Faktoren ausgegangen und das spezifisch Europäische in seinen „Großen Revolutionen“ gesehen, „in den weltlichen Ordnungen, im sozialen Leben, utopische, eschatologische Visionen zu verwirklichen, die Gesellschaft durch ideengeleitetes politisches Handeln zu verändern“.⁵

Die Textform dieser politisch-religiösen Werte bilden die Verfassungen. Eine starke und noch immer weiterführende Begrifflichkeit verwendete Georg W. F. Hegel: „Die Garantie einer Verfassung (...) liegt in dem

¹ Hans Joas und Klaus Wiegandt (Hrsg.): *Die kulturellen Werte Europas*, Frankfurt a.M. 2005; Carsten Peter Thiede: *Europa. Werte, Wege, Ziele*, Berlin 2005; Dieter Blumenwitz u.a. (Hrsg.): *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, Berlin 2005.

² Bernard Lewis: *Der Untergang des Morgenlandes*, Bonn 2002.

³ So Wolfgang Reinhard: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999.

⁴ Stein Rokkan: *Staat, Nation und Demokratie in Europa*, Frankfurt a.M. 2000, S. 164.

⁵ Shmuel N. Eisenstadt: *Die Vielfalt der Moderne*, Weilerswist 2000, S. 15.

Geiste des gesamten Volkes“.⁶ Verfassungen sind also keine Emanationen eines abstrakten Weltgeists, wie Hegels Überlegungen später oft missverstanden wurden, sondern stehen in einem wechselseitigen, dialektischen Verhältnis zur gesamten Struktur und Kultur einer Nation.

Im Folgenden soll diskutiert werden, ob und warum soziale Verfassungswerte und ihre Institutionalisierung im Projekt des Wohlfahrtsstaats einen historisch und vergleichend kaum zu überschätzenden Beitrag Europas in der Evolution moderner Gesellschaften bilden. In einem ersten Schritt werden diese Werte in den Kontext der Spannung von Religion und Politik gestellt. Im zweiten Schritt wird gefragt, inwieweit der Wohlfahrtsstaat in historischer und vergleichender Perspektive als „Projekt Europas“ gelten kann. Die Frage, was überhaupt eine „soziale“ Politik als Maßgabe „sozialer“ Verfassungswerte auszeichnet, wird an der Kontroverse um das „Schröder/Blair-Papier“ aus dem Jahr 1999 und damit zwischen Liberalismus und Sozialstaatlichkeit verfolgt. Abschließend geht es darum, ob der Wohlfahrtsstaat als ein Element europäischer Identität gelten kann. Eine Reflexion auf das spezifisch Europäische des Wohlfahrtsstaatsprojekts auch im Vergleich zur USA kann zur Klärung beitragen.

Religion und Politik

Moderne Nationalstaaten kennen politische Mythen, die fast immer religiöse

Verweise enthalten. „Die Berufung auf das Christentum, die die europäische Identität begründet, begründet zugleich ihre Verschiedenheit und Uneindeutigkeit“. Etienne François und Hagen Schulze berichten vom Eindruck, „die europäischen Nationen des ausgehenden 20. Jahrhunderts seien Töchter der Religion und der (französischen, Anm. M.O.) Revolution“.⁷

Als problematisch gilt der Religionsbezug von Politik in seiner sozialwissenschaftlichen wie verfassungstheoretischen Reflexion. Soziologische Theorie und Empirie ist seit ihrem Beginn, dem Ende des 19. Jahrhunderts, engstens mit der These der Säkularisierung, eines umfassenden Bedeutungsverlustes von Religion für die Wertbegründung verbunden. Dagegen wurden in den letzten Jahren überzeugende religionssoziologische Einwände erhoben,⁸ auch aus Sicht der empirischen Wertforschung.⁹ Hans Joas plädiert sogar dafür, „aus der säkularisierungstheoretisch begründeten Selbsteinschüchterung herauszukommen“.¹⁰

Gegen die These, Religion würde für politische Zwecke gewöhnlich instrumentalisiert, stellt der Hegel-Kenner Henning Ottmann die „Gegenthese, dass Politische Theologie in erster Linie der Herrschaftsdistanzierung und Herrschaftsrelativierung dient. Ihre wichtigste Aufgabe besteht demnach darin, ein Fenster zum Unverfügbaren offen zu halten. (...) Politische Theologie ist im allerweitesten Sinne jede Form der Reflexion und

Soziologische Theorie und Empirie sind seit ihrem Beginn engstens mit der These der Säkularisierung, eines umfassenden Bedeutungsverlustes von Religion für die Wertbegründung verbunden.

⁶ Und weiter: „(...) nämlich in der Bestimmtheit, nach welcher es das Selbstbewusstsein seiner Vernunft hat, (die Religion ist dies Bewusstsein in seiner absoluten Substantialität)“, Georg W. F. Hegel: *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften im Grundrisse* (1830), Hamburg 1999, S. 513 (§ 540) (Rechtschreibung adaptiert).

⁷ Etienne François und Hagen Schulze: Das emotionale Fundament der Nationen, in: Monika Flacke (Hrsg.): *Mythen der Nationen. Ein europäisches Panorama*, München/Berlin 2001, S. 24 f.

⁸ José Casanova: *Public Religions in the Modern World*, Chicago/London 1994.

⁹ Jan W. van Deth und Elinor Scarbrough (Hrsg.): *The Impact of Values. Beliefs in Government*, Volume Four, Oxford 1995; Pippa Norris und Ronald Inglehart: *Sacred and Secular. Religion and Politics Worldwide*, Cambridge 2004.

¹⁰ Hans Joas: *Braucht der Mensch Religion? Über Erfahrungen der Selbsttranszendenz*, Freiburg 2004, S. 48.

Systematisierung des jeweiligen Verhältnisses von Religion und Politik.“¹¹

Der Verfassungstheoretiker Ernst-Wolfgang Böckenförde hat das Begründungsproblem auf die vielzitierte Formel gebracht: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist.“ Er fährt dann fort: „Der Staat, auf die inneren Bindungskräfte nicht mehr vertrauend oder ihrer beraubt, wird dann auf den Weg gedrängt, die Verwirklichung der sozialen Utopie zu seinem Programm zu erheben. (...) So wäre denn noch einmal – mit Hegel – zu fragen, ob nicht auch der säkularisierte weltliche Staat letztlich aus jenen inneren Antrieben und Bindungskräften leben muss, die der religiöse Glaube seiner Bürger vermittelt.“¹²

Dass der Säkularisierungsprozess gerade dafür Chancen bietet und, „zumal als verfassungsrechtlicher Modernisierungsprozess, statt religionsverdrängend zunächst vor allem religionsbefreiend gewirkt hat“, erscheint in der funktionalistischen Perspektive von Hermann Lübke nur dem Provinzialisten irritierend: „Sogar noch sektiererischer Fundamentalismus stärkte und stärkt in diesem Wirkungszusammenhang die unverbrüchliche Geltung von Menschenrechten. In Europa ist man nicht sehr prädisponiert, das zu erkennen oder gar anzuerkennen.“¹³

Verfassungswerte sind Rechtskonstruktionen, die im Subsystem Politik einer Gesellschaft institutionell verortet werden. Zugleich beziehen sie, worauf indirekt einst Emile Durkheim und direkt Ernst Böckenförde hinweisen, ihre Geltung aus vorpolitischen Quellen, soziologisch gesprochen, aus dem Subsystem Legitimation einer Gesellschaft. Damit sind zwei der großen vier Subsysteme einer Gesellschaft benannt, die sich – im lockeren Anschluss an Talcott Parsons – wie folgt gliedern lassen: Level 1: Wirtschaft; Level 2: Politik; Level 3: Gemeinschaft; Level 4: Legitimation.¹⁴ Das Subsystem Legitimation beinhaltet insbesondere das Wissenschafts- und das Religionssystem, in beiden finden sich Institutionen und Handlungskomplexe, die den Bezug der Gesellschaft zum Kultursystem – mit Parsons das Symbolsystem – organisieren.¹⁵ Legitimationsdiskurse sind für moderne Demokratien unverzichtbar.

Ist ein Konsens über Grundwerte in einer Gesellschaft notwendig? Mit Verweis auf die USA wird bisweilen behauptet, auch dort sei ein extremer Wertepluralismus – Beispiele: Todesstrafe, Abtreibung – keineswegs der nationalen Identität abträglich. Entsprechend könne auch Europa mit Differenzen leben.¹⁶

Der Vergleich mit den USA ist insoweit nützlich, als gerade hinsichtlich der „unhintergehbaren“, letztlich religiösen Werte, die Verschiedenheit zu Europa dramatisch erscheint. Wäh-

¹¹ Henning Ottmann: Politische Theologie als Herrschaftskritik und Herrschaftsrelativierung, in: Manfred Walther (Hrsg.): *Religion und Politik. Zu Theorie und Praxis des theologisch-politischen Komplexes*, Baden-Baden 2004, S. 73.

¹² Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt a.M. 1991, S. 112 f.

¹³ Hermann Lübke: *Modernisierungsgewinner. Religion, Geschichtssinn, Direkte Demokratie und Moral*, München 2004, S. 10.

¹⁴ Michael Opielka: *Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons*, Wiesbaden 2004.

¹⁵ Michael Opielka: *Kultur vs. Religion. Soziologische Analysen zu modernen Wertkonflikten*, Bielefeld 2006.

¹⁶ Frank Hörnlein: Grundwerte für Europa?, in: Gotthard Breit und Siegfried Schiele (Hrsg.): *Werte in der politischen Bildung*, Bonn 2000, S. 87–96.

Verfassungswerte sind Rechtskonstruktionen, die im Subsystem Politik einer Gesellschaft institutionell verortet werden. Zugleich beziehen sie ihre Geltung aus vorpolitischen Quellen, aus dem Subsystem Legitimation einer Gesellschaft.

rend in den USA „öffentliche Religionen“ die Regel sind, gilt Europa als Avantgardekontinent der Säkularisierung. Die Kontroverse über den fehlenden bzw. völlig vagen Religionsbezug im Entwurf des Europäischen Konvents für eine Europäische Verfassung ist noch in Erinnerung.¹⁷ Womöglich lebt sie erneut auf, wenn jener Entwurf, der im „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ vom Herbst 2004 noch einige, in ihrer Genese nicht recht nachvollziehbare Änderungen erfuhr,¹⁸ nach den ersten nationalen Zurückweisungen in Referenden im Jahr 2005 (Frankreich, Niederlande) in absehbarer Zeit durch einen neuen, wohl schlanke- ren Text ersetzt wird.

Kein religiöses Erbe?

Es erscheint berechtigt, den Verfassungstext auf seine Wertbezüge zu untersuchen und ihn darin als Textmaterial zur „Rekonstruktion der Religionsvorstellungen der EU“¹⁹ ernst zu nehmen. Der grundlegende Wertbezug im Präambeltext des Konventsentwurfs – „Humanismus“ mit „Gleichheit der Menschen, Freiheit, Geltung der Vernunft“ und, ganz unbestimmt, „kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen“²⁰ sowie eines „geistig-religiösen und sittlichen Erbes“ in der Präambel der „Charta der Grundrechte“ – wurde im Vertragstext auf die Formulierung eines „kulturellen, religiösen und humanistischen Erbes Europas“ sowie „Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte“ weiter ausgedünnt.

Bronislaw Geremek brachte den Prozess und seine Mängel auf den Punkt: „Zunächst weigerte man sich, das religiöse Erbe Europas überhaupt zu erwähnen; dann vergaß man, dem Christentum bzw. dem jüdisch-christlichen Erbe den gebührenden Platz einzuräumen und zitierte neben dem alten Griechenland und Rom nur die Tradition der Aufklärung. Die einstweilen verabschiedete Kompromisslösung ist armselig, wenn nicht obskur, und das ist schade. Gewiss, man könnte auf die Präambel verzichten, um dieses heikle Thema und die ihm entspringenden Zwistigkeiten zu vermeiden. Religiöse Konflikte und Schismen forderten in der Geschichte Europas einen hohen und schmerzhaften Preis. Ein Wiederaufleben solcher Streitigkeiten ist unter allen Umständen zu vermeiden. Wenn man jedoch in Betracht zieht, dass der Verfassungsvertrag die Funktionsweise der EU-Institutionen nicht nur klarer, transparenter und effizienter gestalten, sondern die Bürger auch näher an die Europäische Union heranzuführen soll, so wird man ohne ein Körnchen ‚europäische Metaphysik‘ schwerlich auskommen können.“²¹

Auch die sozialen Verfassungswerte des Vertragstexts sind wenig präzise. Zunächst werden (in Teil II, Titel III, Art. II-83 bis 86) Grundrechte für Männer, Frauen, Kinder, ältere und behinderte Menschen notiert, dann werden in der Tradition der EWG als einem offenen Wirtschaftsraum (unter Titel IV „Solidarität“) die Arbeitnehmerrechte verfasst. Erst danach wird „Soziale Sicherheit“ in den

Zunächst weigerte man sich, das religiöse Erbe Europas im Verfassungstext zu erwähnen; dann vergaß man, dem Christentum bzw. dem christlich-jüdischen Erbe den gebührenden Platz einzuräumen und zitierte neben dem alten Griechenland und Rom nur die Tradition der Aufklärung.

¹⁷ Thomas Läufer (Hrsg.): *Vertrag über eine Verfassung für Europa. Entwurf des Europäischen Konvents vom 18. Juli 2003*, Bonn 2004.

¹⁸ Europäische Union: *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Luxemburg 2005.

¹⁹ Jürgen Gerhards: *Kulturelle Unterschiede in der Europäischen Union. Ein Vergleich zwischen Mitgliedsländern, Beitrittskandidaten und der Türkei*, Wiesbaden 2005, S. 57.

²⁰ Läufer (Anm. 17), S. 21.

²¹ Bronislaw Geremek: Welche Werte für das neue Europa? Zur Einführung, *Transit* 26 (Winter 2003/2004), S. 12.

klassischen Risikolagen Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit, Alter, Arbeitslosigkeit und „soziale Unterstützung“ gegen Armut (Art. II-94) sowie ein „Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge“ (Art. II-95) thematisiert.

Nicht nur, dass diese sozialen „Grundrechte“ kaum über die entsprechenden Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 hinausgehen. Entscheidender ist wohl der durchgängige Bezug auf die „Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“. Hier setzt auch die Kritik von Böckenförde an: „Viel wird davon abhängen, ob und inwieweit die Europäische Union als eigener Träger von Gemeinwohlverantwortung für die Menschen erfahren und erlebt werden kann. Solange diese Gemeinwohlverantwortung, wie gegenwärtig, nahezu allein dem nationalen Staat zugeschrieben und von ihm erwartet wird, ist eine europäische politische Solidarität noch nicht ausgebildet.“²² Ohne substanzielle soziale Verfassungswerte und ihre praktische Institutionalisierung, so der berechtigte Befund, wird Europa nicht zusammenwachsen.

Stephan Leibfried und Paul Pierson sprechen zwar von „halb-souveränen“ Wohlfahrtsstaaten in einer „Mehrebenen-Politik“, die aufgrund einer Art Teilsouveränität der EU den Begriff einer eigenständigen „europäi-

schen Sozialpolitik“ berechtigt erscheinen lässt.²³ Umstritten ist allerdings, ob man von einem „europäischen Sozialmodell“ ausgehen kann, das auf eine Konvergenz der Pluralität nationaler Wohlfahrtsregime wirkt.²⁴ Zwar versuchte der EU-Verfassungsvertrag die bisherige Beschränkung auf erwerbsarbeitszentrierte Sozialrechte hin zu allgemeinen sozialen Grundrechten zu erweitern.²⁵ Auch die „offene Methode der Koordinierung“ dürfte zumindest mittel- bis langfristig über sozialrechtliche Normierungen die europäische Sozialpolitik stärken.²⁶

In der rechtspolitischen Diskussion scheinen verhaltene Optimisten Oberhand zu gewinnen, die in der Grundrechtecharta Ausdruck und Weiser eines Wandels „von der Wirtschaftszur Wertegemeinschaft vom homo oeconomicus zum wertgebundenen Unionsbürger“ erkennen. Im Europäischen Konvent habe sich als „Mittelweg“ zwischen völlig kontroversen Positionen gegenüber sozialen Grundrechten ein „Drei-Säulen-Modell“ durchgesetzt: 1. die Aufnahme des Begriffs „Solidarität“ als Präambelwert möglichst gleichrangig mit Freiheit, Gleichheit und Demokratie; 2. die Aufnahme der unstreitigen Wirtschafts- und Sozialrechte und 3. eine „Querschnittsregelung“, wonach „keines der in der Charta enthaltenen Rechte nationale oder internationale Standards absenken dürfe“.²⁷

²² Ernst-Wolfgang Böckenförde: Die Bedingungen der europäischen Solidarität, *Transit* 26 (Winter 2003/2004), S. 27.

²³ Stephan Leibfried und Paul Pierson (Hrsg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt a.M. 1998.

²⁴ Dazu Michael Opielka: *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek 2004, S. 245 f.

²⁵ Frank Schulz-Nieswandt u.a.: *Zur Genese des europäischen Sozialbürgers im Lichte der neueren EU-Rechtsentwicklung*, Münster 2006.

²⁶ Bernd Schulte: Die „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) als politische Strategie in der Europäischen Sozialpolitik, *Sozialer Fortschritt*, 5-6 2005, S. 105-113; zur völkerrechtlichen Dimension vgl. Angelika Nußberger: *Sozialstandards im Völkerrecht*, Berlin 2005.

²⁷ Norbert Bernsdorff und Martin Borowsky: Grundrechte in Europa. Von der Grundrechtecharta zur Europäischen Verfassung, *Deutsche Richterzeitung (DRiZ)*, Juni/Juli 2005, S. 188 ff.

Ohne substanzielle soziale Verfassungswerte und ihre praktische Institutionalisierung wird Europa nicht zusammenwachsen.

Das sind pragmatische, inkrementalistische Perspektiven angesichts eines tiefen Dissenses in Europa, wie weit dessen hoheitliche und wohlfahrtsstaatliche Integration überhaupt gehen solle. Dass „Solidarität“ schließlich in der Präambel des Verfassungstexts nur noch als wolkiges Ziel („dass es ein Kontinent bleiben will, der ... auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will“) und nicht mehr als einer der „universellen Werte“ (Freiheit, Gleichheit, Demokratie) gefasst wurde, kann kein Zufall sein und zeigt, wie schwach die sozialen Verfassungswerte noch verankert sind. Allein die Verankerung von „Rechtsstaatlichkeit“ als vierter der „universellen Werte“ könnte man im Sinne jenes juristischen Optimismus als Türöffner für eine richterrechtliche Ausweitung sozialer Grundrechte und damit von „Solidarität“ interpretieren.

Was ist soziale Politik?

Es scheinen folglich nicht nur die noch immer nationalstaatlichen Umverteilungsmechanismen durch Steuern und Beiträge zu sein, die den von Pierre Bourdieu postulierten „europäischen Wohlfahrtsstaat“²⁸ verhindern. Ein Konsens über die Grundwerte eines „europäischen Sozialmodells“ selbst ist kaum auszumachen.²⁹ Hier lohnt an einen der bemerkenswerten Texte in der Diskussion um ein europäisches Sozialmodell zu erinnern, das so genannte „Schröder-Blair-Papier“ aus dem Jahr 1999. Der Rückblick darauf geschieht mit Gewinn

auch im Kontext der politischen Kontroversen zwischen Chirac/Schröder und Blair nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden um ein „soziales“ versus ein marktwirtschaftliches Europa im Frühjahr 2005. Einer der Schlüsselsätze jenes Textes lautete: „Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln.“³⁰

Die politische Kritik an jenem Papier richtete sich unmittelbar nach seinem Erscheinen – neben Einwänden, es sei zu unkonkret und nur taktisch zu verstehen – vor allem darauf, es sei zu „neoliberal“. Dagegen wandte Hans Joas ein, man müsse es als „kommunitaristisch“ deuten, die politische Kritik am Schröder-Blair-Papier spiegele geradezu die deutsche Kommunitarismus-Rezeption der neunziger Jahre „in desaströser Weise“.³¹

Ralf Dahrendorf hatte dem Papier vorgehalten, es habe einen „merkwürdig autoritären Anflug“ („Arbeitszwang“, „Zwangssparen“), überhaupt komme das Wort „Freiheit“ nicht vor. Joas machte nun in der Auseinandersetzung mit der Kritik Dahrendorfs am Schröder-Blair-Papier auf eine eigentümliche Polarität im Liberalismus aufmerksam. Es ist jene Polarität von „negativer Freiheit“ – liberalen Abwehrrechten vor allem gegen staatliche Herrschaftsanmaßung – und „positiver Freiheit“, die sich zunächst in der Demokratie äußert, aber ihre Weiterungen im sozialdemokratischen (wohlfahrts-

Es scheinen nicht nur die noch immer nationalstaatlichen Umverteilungsmechanismen durch Steuern und Beiträge zu sein, die einen „europäischen Wohlfahrtsstaat“ verhindern. Ein Konsens über die Grundwerte eines europäischen Sozialmodells ist kaum auszumachen.

²⁸ Pierre Bourdieu u.a.: *Perspektiven des Protests. Initiativen für einen europäischen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 1997

²⁹ Ilona Ostner: Review-Essay: Auf der Suche nach dem Europäischen Sozialmodell, in: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hrsg.): *Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens. Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 4/2000*, Opladen 2000, S. 23–37.

³⁰ Gerhard Schröder und Tony Blair: *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten*. London 8. Juni 1999 (www.glasnost.de/pol/schroederblair.html), S. 11.

³¹ Hans Joas: Das Schröder-Blair-Papier ist nicht „neoliberal“, *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, 11/1999, S. 991.

staatlichen) Begriff „sozialer Freiheit“ findet – der wiederum methodisch eher ex negativo gewonnen wurde, aus „konkreten Erfahrungen der Unfreiheit“.³²

Isaiah Berlin, in der angelsächsischen Welt der wichtigste liberale Denker des 20. Jahrhunderts, bezichtete in seiner Schrift „Two Concepts of Liberty“³³ die „positiven Freiheiten“ einer inhärenten Gefahr des Totalitarismus; eine Kritik, die – ähnlich von Friedrich A. Hayek vorgetragen und im Ordoliberalismus bis heute fundamental – genetisch nur vor dem Hintergrund der West-/Ost-Blockkonfrontation verständlich ist.

Während Joas eine Versöhnung von „negativer“ und „positiver“ Freiheit im kommunitaristischen Konzept der Bürgergesellschaft und im soziologisch-differenzierungstheoretischen Konzept einer Trennung von „Sphären“ (im Anschluss an Michael Walzer) erhofft – die sozialdemokratisch-sozialstaatliche Tradition eher ausblendend –, wäre für unsere Fragestellung noch an eine weitere Deutung zu erinnern: an Thomas H. Marshalls Dreischritt der Staatsentwicklung bzw. der damit verbundenen politischen Kämpfe um liberale Staatsbürgerrechte (im 18. Jahrhundert), um demokratische Staatsbürgerrechte (im 19. Jahrhundert) und um soziale Staatsbürgerrechte (im 20. Jahrhundert).³⁴ Anders als Berlin versuchte Marshall der Entwicklung von Freiheit, Demokratie und Wohlfahrtsstaatlichkeit eine je gleichursprüngliche, evolutionäre Deutung zu geben.

Das europäische Projekt Wohlfahrtsstaat?

Über die Frage, warum es in den USA keinen Sozialismus und nicht einmal eine starke sozialistische Bewegung gibt, rasonnierten von Alexis de Tocqueville über Werner Sombart, Max Weber bis zu Theodor W. Adorno europäische Beobachter stets und mit unterschiedlichem analytischen Ertrag.³⁵ Die Idee einer Staatsverfassung mit kollektiver Glücksorientierung scheint dem amerikanischen Denken, zumindest dem Mainstream des amerikanischen Liberalismus, jedoch keineswegs fremd. Entscheidend ist wohl, dass die in der Unabhängigkeitserklärung von 1776 angelegte Anerkennung des „pursuit of happiness“ innerhalb einer der Selbstbestimmung des Einzelnen dienenden, tugendfördernden Gemeinschaftsbildung überwiegend aus der Sicht des Individuums als Programm sozialstaatlicher Zurückhaltung interpretiert wurde.³⁶

Die sozial- und geistesgeschichtlichen Wurzeln der politischen Differenz Europa-USA sind komplex. Samuel B. Huntington rekonstruierte überzeugend, dass in den USA aufgrund ihrer Gründungsgeschichte die politischen Grundideen der spätmittelalterlichen englischen Tudor-Monarchie, ihr konsensuales und zugleich duales Repräsentationssystem (König/Präsident als Gemeinwohlrepräsentant, Parlament als Repräsentant der Dezentrale, der „constituency“) bis heute überlebten: „The United States thus combine the world's most modern society with one of the world's

Die Idee einer Staatsverfassung mit kollektiver Glücksorientierung scheint dem amerikanischen Denken, zumindest dem Mainstream des amerikanischen Liberalismus, keineswegs fremd.

³² Hans Joas: „Freiheit und Verantwortung“, in: SPD (Hrsg.): *Grundwerte heute: Freiheit*, Berlin 2000, S. 13.

³³ Isaiah Berlin: *Two Concepts of Liberty*, in: ders.: *Four Essays on Liberty*, Oxford 1969 (1958).

³⁴ Thomas H. Marshall: *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/New York 1992 (1981).

³⁵ Claus Offe: *Selbstbetrachtung aus der Ferne. Tocqueville, Weber und Adorno in den Vereinigten Staaten*, Frankfurt a.M. 2004.

³⁶ Opielka: *Sozialpolitik* (Anm. 24), S. 10 ff.

most antique polities.“³⁷ In Bezug auf „policies“, auf die Gestaltung von Politikfeldern, empfiehlt sich allerdings auch das Gemeinsame zu fokussieren – und zugleich auf die Differenzen innerhalb Europas.

So zeigt beispielsweise die Kontroverse in den USA um eine (Teil-)Privatisierung der als Bürgerversicherung aufgestellten „Social Security“, des alle US-Bürger umfassenden Rentenversicherungssystems, sämtliche Ingredienzen der europäischen Wohlfahrtsstaatsdebatten. Die Demokraten, im Verbund mit Gewerkschaften und Altenorganisationen (NAACP), verteidigen jene Errungenschaft des „New Deal“ unter Roosevelt aus dem Jahr 1935, eine späte Adaption der europäischen Sozialverfassungsdiskussion. Die Republikaner, vor allem Präsident George W. Bush, argumentieren liberal-konservativ für mehr Markt und private Vorsorge.³⁸

Die Wertewandelforschung hat auf die binneneuropäischen Differenzen in Bezug auf sozialpolitische Werte umfassend aufmerksam gemacht.³⁹ Deutschland selbst kennt eine sozialpolitische Zweiteilung in einen post-sozialistischen Werteraum Ostdeutschland und einen sozial-marktwirtschaftlichen Werteraum Westdeutschland, freilich auch dort auf hohem wohlfahrtsstaatlichem Akzeptanzniveau. Die Aussage: „Der Staat muss dafür sorgen, dass man auch bei Krankheit,

Not, Arbeitslosigkeit und im Alter ein hohes Auskommen hat“, wurde im Jahr 2000 in Westdeutschland zu 85 Prozent, in Ostdeutschland zu 93 Prozent bejaht.⁴⁰ Daten des Allensbach-Instituts zeigen, dass im Vergleich der Werte Freiheit versus Gleichheit 1990 nur 25 Prozent der Westdeutschen, aber fast 45 Prozent der Ostdeutschen für die Gleichheit votierten. 2000 bleibt der Abstand etwa konstant, die Stimmen für Gleichheit steigen in Westdeutschland auf knapp unter 40 Prozent, in Ostdeutschland auf etwas unter 60 Prozent.⁴¹

Das sind insgesamt deutlich höhere Präferenzen für Gleichheitswerte als beispielsweise in den USA oder auch in Großbritannien. Zwar ist die Interpretation solcher aus Massenbefragungen gewonnenen Befunde schwierig. Dennoch zeigen die europäischen Daten, ob European Values Survey, Eurobarometer, ISSP oder andere Quellen, stets eine hohe Akzeptanz wohlfahrtsstaatlichen Risikoschutzes in der Bevölkerung – die seitens der Regierungen oft negiert wird.⁴² Diese hohe Akzeptanz gilt sogar noch vermehrt für die neuen Beitrittsländer (seit 2004) wie für die Beitrittskandidaten (Rumänien, Bulgarien, Türkei) zur EU.⁴³

Die Werte Europas

Es erscheint deshalb wohl berechtigt, die wohlfahrtsstaatliche Kultur als zentralen Bestandteil der kulturellen

Deutschland selbst kennt eine sozialpolitische Zweiteilung in einen post-sozialistischen Werteraum Ostdeutschland und einen sozial-marktwirtschaftlichen Werteraum Westdeutschland.

³⁷ Samuel P. Huntington: Political Modernization. America vs. Europe, *World Politics*, 3/1966, S. 406.

³⁸ Thomas N. Bethell: Roosevelt Redux. Robert M. Ball and the Battle for Social Security, *The American Scholar*, 2/2005, S. 18–31.

³⁹ Zugleich auch darauf, dass wohlfahrtsstaatliche Zustimmung und kommunale Orientierung kein Widerspruch sind, vgl. Wil Arts, Loek Halman und Wim van Oorschot: The Welfare State: Villain or Hero of the Piece?, in: Wil Arts u.a. (Hrsg.): *The Cultural Diversity of European Unity*, Leiden/Boston 2003, S. 275–310.

⁴⁰ Opielka: Sozialpolitik (Anm. 24), S. 23; Angaben lt. Statistisches Bundesamt.

⁴¹ Helmut Thome: Wertewandel in Europa aus der Sicht der empirischen Sozialforschung, in: Joas/Wiegandt (Anm. 1), S. 423.

⁴² Anne Daguere und Peter Taylor-Gooby: Neglecting Europe: explaining the predominance of American ideas in New Labour's welfare policies since 1997, *Journal of European Social Policy*, 1/2004, S. 25–39.

⁴³ Siehe Gerhards (Anm. 19).

Die vergleichende Analyse konkreter Wohlfahrtsregime in Europa zeigt, wie sehr beispielsweise das katholische und protestantische Erbe sozialpolitisch wirksam bleiben.

Werteordnung Europas zu verstehen. Dass dies heute selbst in avancierten Studien und Sammelbänden über die „kulturellen Werte Europas“ noch immer nicht, vage oder nur verschämt geschieht, ist eher ein Desiderat. Warum ist das so? Eine kultursoziologische Kritik samt Ausblick sei erlaubt. Die Diskussion um die „Werte Europas“ beschränkt sich bislang weitgehend auf zwei analytische Zugänge: Einerseits und historisch dominiert eine geistes-/ideengeschichtliche Perspektive auf die Genese und Geltung von Werteeiden; andererseits und neuerdings die Perspektive auf Werteinstellungen der Bürger, auf die sich die „politische Kultur“-Forschung konzentriert. Der dritte und vermittelnde Zugang zwischen Ideen und Einstellungen wäre die Analyse von Institutionen: Wie werden „Wertparadigmen“⁴⁴ sozial verfasst und damit praktisch?

Diese dritte Dimension praktischer Werte, in Institutionen geronnene Werte, kommt ohne geistige Geltung und individuelles Gelten nicht aus. Dennoch, gerade in ihr erweist sich ein Element europäischer Identität. Für Emile Durkheim (und später Talcott Parsons) transformierte sich das religiöse, vor allem christliche Erbe Europas in den „Kult des Individuums“, in eine Sozial- und Bürgerreligion sozialer Grundrechte. Unterdessen haben wir gelernt, dass dies die

Religion nicht ablöste, da die (in Paraphrase auf Durkheim) „vorvertraglichen Elemente des Vertrags“, hier des Gesellschaftsvertrags, nicht in einem historisch-evolutiven Ablaufprogramm verschwinden dürfen, um den Gesellschaftsvertrag gelten zu lassen. Nicht nur in den Einstellungen der Individuen weltweit müssen Religionen als politikbestimmender Faktor in Rechnung gestellt werden.⁴⁵ Auch die vergleichende Analyse konkreter Wohlfahrtsregime in Europa zeigt, wie sehr beispielsweise das katholische⁴⁶ und das protestantische⁴⁷ Erbe sozialpolitisch wirksam bleiben. Jener Hegelsche „Geist des gesamten Volkes“ konkretisiert sich auch darin.

Wohlfahrtsstaatlichkeit ist hierbei sehr anspruchsvoll und die Frage der Mitgliedschaft als Bürger, die im (demokratischen) Nationalstaat eine erste Antwort fand, verschärfte sich mit der Entwicklung sozialer Rechte (auf Sozialleistungen) und sozialer Pflichten (Solidarität mit anderen Bürgern).⁴⁸ Ob es jedoch ein „europäisches Volk“ je geben kann, ist schwer zu beurteilen: „Europa ist nun kulturell noch viel heterogener als das bereits föderalistisch organisierte Amerika und verträgt von daher sicher nur eine höchst dezentrale politische Verfassung. Dies setzt jedoch auch der Möglichkeit, gemeinsame demokratische und wohlfahrtsstaatliche Institutionen zu entwickeln, enge Grenzen.“⁴⁹

⁴⁴ Lutz Leisering: Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Stefan Liebig, Holger Lengfeld und Steffen Mau (Hrsg.): *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*, Frankfurt/New York 2004, S. 29–68; vgl. auch Birgit Pfau-Effinger: Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation, *Journal of Social Policy*, 1/2005, S. 3–20.

⁴⁵ Norris/Inglehart (Anm. 9).

⁴⁶ Francis G. Castles: On religion and public policy: Does catholicism make a difference?, *European Journal of Political Research*, 1/1994, S. 19–40.

⁴⁷ Philip Manow: „The Good, the Bad, and the Ugly“: Esping-Andersens Sozialstaats-Typologie und die konfessionellen Wurzeln des westlichen Wohlfahrtsstaates, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 2/2002, S. 203–225.

⁴⁸ Peter Wagner und Bénédicte Zimmermann: Citizenship and Collective Responsibility. On the Political Philosophy of the Nation-Based Welfare State and Beyond, in: Lars Magnusson und Bo Stråth (Hrsg.): *A European Social Citizenship?*, Brussels u.a. 2004, S. 31–53.

⁴⁹ Peter Flora: Einführung und Interpretation, in: Rokkan: Staat (Anm. 4), S. 118.

Man könnte nun darauf vertrauen, dass die europäischen Wertprinzipien in einer „westlichen Kultur“ aufgegangen sind, die unterdessen zur „Weltkultur“ wurde und quasi die hier diskutierten sozialen Verfassungswerte generalisierte: „Die menschliche Gesellschaft kann und muss in der westlichen Kultur nach dem Kriterium der Gerechtigkeit beurteilt werden.“⁵⁰ Vermutlich müssen wir, wie dies François Julliet in einer behändigen Reflexion der europäischen Wertbegründung über den Umweg der chinesischen Moralphilosophie des Konfuzius-Schülers Menzius versuchte,⁵¹ neben der christlich-europäischen Sozialontologie auch andere, grundlegend differente Formen der Letztwertbegründung von Sozialverfassungen ernsthaft kennen lernen und in unsere politischen Kalküle einbeziehen.⁵²

Die Institutionalisierung sozialer Verfassungswerte ist schließlich von der künftigen Verfassung Europas abhängig. Armin von Bogdandy schlug vor, den alteuropäischen Begriff der „Republik“ für das neue Europa geltend zu machen. Er argumentiert, dass sich der Begriff einer „Europäischen Republik“ in hervorragender

Weise diskursiv eigne, um unabhängig von den Begriffen Staat und staatlicher verfasster Nation „Natur und Zweck“ des europäischen Zusammenschlusses als „politische Idee und verfassungstheoretisches Konzept“ zu klären. Eine an die EU-Tradition insoweit anschließende „supranationale“ europäische Republik kann freilich, darin ist Bogdandy zuzustimmen, nur „ein liberaldemokratisches, gewiss aber kein kommunitaristisches Gemeinwesen bilden“.⁵³

Das mag sich in einem längeren Zeitraum, durch Erfahrung von Vertrauen oder Katastrophen ändern. Für uns Heutige resultiert daraus keine Zurückhaltung gegenüber sozialen Verfassungswerten, vielmehr die Aufforderung, uns auf die wesentlichen zu konzentrieren. Eine europäische Republik kann kein „starker“ Wohlfahrtsstaat sein, aber sie muss wohl ein tatsächlich liberaler und demokratischer werden, der durchgängig Minima garantiert und höhere soziale Garantien einzelner Mitgliedsstaaten nicht behindert. Begriff und Konzept eines sozialpolitischen „Garantismus“⁵⁴ harmonisieren vielleicht besonders gut mit dieser neuen europäischen Idee, deren Zukunft offen ist.

Eine europäische Republik kann kein „starker“ Wohlfahrtsstaat sein, aber sie muss wohl ein liberaler und demokratischer werden, der durchgängig Minima garantiert und höhere soziale Garantien einzelner Mitgliedsstaaten nicht behindert.

⁵⁰ John W. Meyer: *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, Frankfurt a.M. 2005, S. 42 f.

⁵¹ François Julliet: *Dialog über die Moral. Menzius und die Philosophie der Aufklärung*, Berlin 2003.

⁵² Dazu Opielka: *Kultur vs. Religion* (Anm. 15).

⁵³ Armin von Bogdandy: *Die europäische Republik*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 36/2005, S. 24, 26.

⁵⁴ Dazu Opielka: *Sozialpolitik* (Anm. 24).