

Staatsbürgerrechte und gesellschaftlicher Zusammenhalt.

Nach bürgerlichen und politischen Elementen müssen soziale folgen, um die Stabilität in Europa zu stärken.

Ein Gastbeitrag zum Schwerpunktthema *soziale Bürgerrechte und demokratische Teilhabe in Europa* kann auf unterschiedliche Bereiche ausgerichtet sein. Sowohl Bürgerrechte als auch demokratische Teilhabe sind Prozesse, d.h. es handelt sich jeweils um unterschiedliche Entwicklungsstufen, die auch in der Europäischen Union nachgezeichnet werden können. Der Gastbeitrag konzentriert sich darauf wie *stark* und wie *schwach* einzelne Rechte ausgeprägt sind und in welchem Maße diese auch von den Bürgern wahrgenommen werden. Die These lautet, dass die sozialen Elemente im Gegensatz zu bürgerlichen und politischen Elementen weniger stark ausgeprägt sind, daher auch weniger präsent und gestärkt werden sollten, um den Zusammenhalt in der EU zu festigen.

Da Bürgerrechte und demokratische Teilhabe als Prozesse zu verstehen sind, die sich ständig entwickeln, stehen sie auch eng im Zusammenhang mit der Entwicklung moderner Gesellschaft. Moderne Gesellschaft ist daher nur schwer als Gesamtheit zu begreifen, sondern – ganz im Sinne von Max Weber – besteht Gesellschaft aus differenzierten komplexen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse. Jeder Versuch moderne Gesellschaft als Ganzes zu beschreiben, scheitert zwangsläufig, da immer kategoriale Abgrenzungen von sozialen Beziehungen und damit auch von sozialem Handeln vorgenommen werden müssen. Diese kategorialen Abgrenzungen betreffen wiederum einzelne Prozesse, aus denen sich wandelnde Strukturen, Hierarchien, Macht-, Herrschafts- und Ungleichheitsverhältnisse ergeben. Die Europäische Union verdeutlicht diese Komplexität. Durch eine Vielzahl von Mitgliedsstaaten sammeln sich multiple Rechts-, Ökonomie-, Politik- und Kulturkonzepte in einer Union. Die Frage, die daraus abgeleitet werden kann, steht in Verbindung mit dem Thema *soziale Bürgerrechte und demokratische Teilhabe in Europa*: Was verbindet diese verschiedenen Rechts-, Ökonomie-, Politik und Kulturkomplexe? Was hält diese verschiedenen Komplexe zusammen oder wie integrieren sich unterschiedliche politische, wirtschaftliche (Systemintegration) und soziale Verhältnisse (Sozialintegration)? Was meint ein gesellschaftliches Band, das diese Komplexe als Europäische Union „In Vielfalt geeint“ zusammenhält?¹

Gerade im Zusammenhang mit dem ökonomischen Ungleichheitsgefüge stellt Thomas H. Marshall in seiner Vorlesung „Staatsbürgerrechte und soziale Klassen“ den Gedanken vor,

¹ Der Leitspruch der Europäischen Union lautet offiziell: „In varietate concordia“.

dass Gegensätzliches durch Gleichheit ausgeglichen werden kann. Diese Gleichheit bezieht sich auf sein Konstrukt des Staatsbürgerstatus, dem Marshall jene Fähigkeit zuschreibt, Ungleichheit abzumildern und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Was bedeutet dieser Staatsbürgerstatus? Marshall teilt ihn in drei Elemente ein: das bürgerliche/rechtliche Element, das politische Element und das soziale Element. „Das **bürgerliche Element** besteht aus jenen Rechten, die notwendig sind, die individuelle Freiheit zu sichern: Freiheit der Person, Redefreiheit, Gedanken- und Glaubensfreiheit, Freiheit des Eigentums, die Freiheit, gültige Verträge abzuschließen, und das Recht auf ein Gerichtsverfahren. Mit dem **politischen Element** bezeichne ich das Recht auf die Teilnahme am Gebrauch politischer Macht, entweder als Mitglied einer mit politischer Autorität ausgestatteten Körperschaft, oder als Wähler einer derartigen Körperschaft. Mit dem **sozialen Element** bezeichne ich eine ganze Reihe von Rechten, vom Recht auf ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit, über das Recht an einem vollen Anteil am gesellschaftlichen Erbe, bis zum Recht auf ein Leben als zivilisiertes Wesen entsprechend der gesellschaftlich vorherrschenden Standards“ (Marshall 1992: S. 40). Der Kern des Gedankens besagt, dass die ökonomischen Ungleichheitsverhältnisse durch eine Garantie der Gleichheit über den Staatsbürgerstatus ausgeglichen werden können.

Wie werden die einzelnen Elemente des Staatsbürgerstatus aber konkretisiert? In Erinnerung an die Komplexität moderner Gesellschaft können nur normative Vorstellungen genannt werden, die in Anlehnung an die Elemente des Staatsbürgerstatus institutionalisiert sind. Ein Beispiel für das bürgerliche/rechtliche Element sind Gerichtshöfe und das damit verbundene individuelle Recht seine Freiheit einklagen zu können. Für das politische Element stehen Parlamente und Gemeinderäte sowie das individuelle Wahlrecht zur Verfügung und für das soziale Element ist der Wohlfahrtsstaat mit Sozialprogrammen und sozialer Sicherheit zu nennen. Und wie sieht die Empirie, d.h. die Ausprägung dieser drei Elemente in der Europäischen Union aus? Komplex – sicherlich, und es müssten die einzelnen Bereiche eigentlich prozessanalytisch dargestellt werden, um fundierte Aussagen treffen zu können, in wieweit bürgerliche, politische und soziale Grundrechte in der EU ausgestaltet sind. Eine zweite Frage wäre dann, in wieweit ökonomische Ungleichheiten durch den Staatsbürgerstatus überhaupt abgemildert werden und die Grundrechte als stabilisierender Faktor fungieren? Die empirischen Analysen zusammengefasst stellt es in der Europäischen Union keinen Unterschied dar, ob ein Individuum zum Adel oder zur übrigen Bevölkerung gehört, zum Kapital oder zur Arbeiterklasse, zur Land- oder zur Stadtbevölkerung, um Religionsfreiheit auszuüben, dass individuelle Versammlungs- und Organisationsrecht wahrzunehmen, das Recht seine Meinung frei äußern zu dürfen oder als Kläger bis zum Europäischen Gerichtshof zu gelangen – **bürgerliche Rechte**. Auch kann zusammengefasst werden, dass das Wahlrecht unabhängig des gesellschaftlichen Standes gegeben ist und in Verbindung mit dem Organisationsrecht die Artikulation politischer Anliegen ermöglicht – **politische Rechte**. Diese Aspekte gehören zu den viel zitierten Grundpfeilern der Europäischen Union und stehen der Gemeinschaft als Grundrechte zur Verfügung. Um beurteilen zu können, ob alle Elemente des

Staatsbürgerstatus gleichermaßen institutionalisiert sind lautet die analytische Frage nun, wie stark sind die **sozialen Rechte** ausgeprägt? Die empirische Antwort heißt: minimaler als die bürgerlichen und politischen Rechte. Zwar sind soziale Standards im Arbeits- und Gesundheitsschutz vorhanden, aber es liegen Evidenzen einer Diskrepanz vor zwischen subjektiver Wahrnehmung und objektiver Wirklichkeit. Vieles was die bisherige Ausgestaltung sozialer Rechte in der Europäischen Union betrifft, wird von den Bürgern schlicht nicht wahrgenommen. Die Daten zeigen, dass eine Vielzahl von Projekten beispielsweise für arbeitslose Personen durchaus vorhanden sind, aber anscheinend nicht in dem Maße verteilt, nachgefragt oder eingefordert werden, dass auch von den Menschen wahrgenommen wird, was faktisch zur Verfügung steht. Das bedeutet, einiges was von den Bürgern der Europäischen Union als soziale Benachteiligung subjektiv empfunden wird, kann objektiv widerlegt werden. Diese Diskrepanz ist im Übrigen keine neue Erkenntnis, aber der Befund ist immer noch aktuell, dass die bürgerlichen und politischen Rechte von einer überwiegenden Zahl der Menschen stärker wahrgenommen werden. Diese stärkere Wahrnehmung kann erklärt werden, da bürgerliche und politische Elemente fassbarer sind: in alle Ländern des Schengen-Raumes zu reisen ohne seinen Reisepass vorzeigen zu müssen, zum Teil sogar ohne Geld zu wechseln, ist greifbar. In den Urlaub zu fahren, den Arbeitgeber über nationale Grenzen hinweg zu wechseln, die parlamentarische Zusammensetzung der EU mitzubestimmen, an länderübergreifenden Demonstrationen teilzunehmen, Religionsfeste jeglicher Art feiern zu können und innerhalb der Union „problemlos“ zu studieren oder Berufspraktika zu absolvieren ist ebenfalls fassbar – alles aber vermehrt bürgerliche und politische Elemente.

Wie können die sozialen Elemente gestärkt werden? Zunächst muss sich das Konfliktfeld vom Erstreiten der bürgerlichen und politischen Elemente auch zu sozialen Elementen verschieben. Es wäre dann nicht mehr primär der Gerichtshof oder das Wahlrecht, was als Grundrecht eingefordert werden muss, sondern – um den Gedanken von Franz Xaver Kaufmann aufzunehmen – es ist der Wohlfahrtsstaat, der substantiell ausgebaut werden muss, um der Ungleichheit in der Europäischen Union mit der Gleichheit des Staatsbürgerstatus zu begegnen. Diese Idee ist auch im Vertrag von Lissabon festgehalten (Art. 3), indem der wirtschaftliche, territoriale und soziale Zusammenhalt zwischen den Mitgliedsstaaten gefördert werden soll. Es existieren zwar die bereits erwähnten Programme für arbeitslose Personen, zudem einiges zu Arbeitnehmer/innenrechten und zum Gesundheitsschutz, es besteht auch die Möglichkeit Rentenansprüche, die in *Land X* erworben wurden, sich in *Land Y* auszahlen zu lassen. Die These dieses Gastbeitrages lautet aber, dass dies nicht ausreicht, d.h. der Bevölkerung die sozialen Rechte nicht in der Art präsent sind, um das Ungleichheitsverhältnis in Europa auszugleichen und das gesellschaftliche Band zu stärken. Kurz gesagt: Zentrifugalkräfte der Mitgliedsländer schreiten voran, solange zentrale Bereiche der Sozialpolitik nicht in der Verwaltung der Europäischen Union liegen. Es wurde in der EU-Politik bisher auf wachsende Ungleichheitsprozesse „einzig“ mit dem Binnenmarkt und der Währungspolitik reagiert und geglaubt, dass dies als gesellschaftliches Band ausreiche. Die Auslegung über den Staatsbürgerstatus schlägt vor, ein *mehr* an supranationalen Kompetenzen in bestimm-

ten sozialen Bereichen, um den Staatsbürgerstatus zu garantieren und die Stabilität in der EU zu fördern.

Zwei abschließende Punkte: zum einen, die Fragen der Integration im Zusammenhang mit heterogenen Interessen der Mitgliedsländer, zum anderen, welche Akteure die Forderungen nach sozialen Elementen artikulieren können. Fritz Scharpf präsentierte 2002 bereits ein Gedankenexperiment mit der Frage: warum die EU-Gründerstaaten, Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande und Luxemburg, sich in den 50er Jahren nicht auf den Ausbau eines homogenen Sozialgefüges geeinigt haben, wo doch die ökonomischen, politischen und rechtlichen Systeme ähnlich waren? Scharpf kommt zu dem Schluss, dass dies seinerzeit bereits an den unterschiedlichen Kulturen lag, d.h. an unterschiedlichen sozialen Systemen und den daraus resultierenden heterogenen Interessenslagen der politischen Akteure. Heute würde diese Heterogenität der Interessen noch durch das Spannungsverhältnis von *negativer* und *positiver Integration* überlagert. Negative und positive Integration meint verkürzt, dass politisch legitimierte Akteure aufgrund der Kommission und des Europäischen Gerichtshofes gar nicht (mehr) in der Lage seien marktkorrigierende Regulierungen durchzusetzen und, selbst wenn, vereinfacht angenommen positive Integration möglich wäre, dies gegenwärtig umso mehr an Vetopositionen der Mitgliedsländer scheitert. Diesen Analysen soll hier nicht grundlegend widersprochen werden, aber was spricht – Scharpf analysiert dies selber – gegen das Formulieren gemeinsamer Vorteile? Was spricht gegen Kompromisse zu Gesetzänderungen, wenn dafür Ausgleichzahlungen geleistet werden, da die Gesetzesänderung nicht *a priori* alle Interessen der Mitgliedsstaaten in gleichem Maße bedienen? Wechselseitige Gewinne wird diese Strategie in der Ökonomie genannt und wenn ein allgemeiner Nutzen besteht, dann müsste es doch noch (!) im Interesse aller Mitgliedsländer sein das gesellschaftliche Band in der Europäischen Union zu stabilisieren.

Wer sind die Akteure, die zur Stabilisierung beitragen können indem wechselseitige Gewinne, ein allgemeiner Nutzen und soziale Elemente eingefordert werden? Empirische Studien zeigen, dass die öffentliche Konfliktaustragung auf europäischer Ebene größer geworden ist. Verstärkt sind die letzten 10 Jahre Protestaktionen von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert worden (Landwirtschaft, Kapitalismuskritik und der Protest für Arbeitnehmer/innenrechte sind da nur die bekanntesten Beispiele). Die Frage nach den Akteuren lässt sich also im Zusammenhang mit bürgerschaftlichem Engagement beantworten. Soziale Elemente müssen friedlich erstritten werden. Auch die bürgerlichen und politischen Elemente wurden erstritten und können noch heute nicht als Naturgesetze oder als *a priori* Gegebenheiten verstanden werden, sondern müssen gerade in hiesigen Zeiten eingefordert werden - nicht selten gegen das politische Regime. Wenn Gewerkschaften, Wirtschafts- und AG-Verbände, Kirchen, zivilgesellschaftliche Organisationen, soziale Bewegungen, Nongovernmental- (NGO) und Nonprofit Organisationen (NPO), resp. wenn einzelne Individuen am gesellschaftlichen Zusammenhalt in Europa interessiert sind, sollte besonders in Krisenzeiten für die Gleichheit des Staatsbürgerstatus gestritten werden. Streit bedeutet dabei bestimm-

te Bedingungen zu erfüllen, wie Lewis Coser und auch Fritz Scharpf formulieren: Erstens müssen Möglichkeiten zur friedlichen Konfliktaustragung vorhanden sein, zweitens müssen mehrere alternative Ideen – vielleicht sogar Utopien – als Vorschläge sozialer Elemente zur Verfügung stehen, drittens darf der Konflikt nicht aufgrund ideologischer Vorstellungen scheitern, viertens darf es sich nicht um grundlegende ökonomische Interessenkonflikte handeln und fünftens müssen unterschiedliche institutionelle Spielarten berücksichtigt werden. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, können mit bürgerschaftlichem Engagement latente Interessen auf formalstruktureller Ebene artikuliert und manifestiert werden und über vorhandene Vermittlungsmechanismen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene eingebracht werden. Das Einfordern eines zentralen sozialen Elementes, welches von allen Bürgern auch fassbar und wahrnehmbar wird, kann ganz konkret benannt werden: Was spricht gegen eine aktive öffentliche Debatte einer Mindestsicherung in der Euro-Zone, die sich, wie Marshall selber in seiner Definition sozialer Bürgerrechte formuliert, „an den entsprechenden gesellschaftlich vorherrschenden Standards eines jeweiligen Landes orientiert“?

Literaturverzeichnis

Coser, Lewis A. (1956): The functions of social conflict. London: Routledge & Kegan Paul.

Höpner, Martin/ Schäfer, Armin (2008): Grundzüge einer politökonomischen Perspektive auf die europäische Integration, in: Höpner, Martin/ Schäfer, Armin (Hrsg.): Die Politische Ökonomie der europäischen Integration. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Frankfurt am Main: Campus.

Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaates? In: Berliner Journal für Soziologie 7, Seite 5-19.

Marshall, Thomas H. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Herausgegeben, übersetzt und mit einem Vorwort versehen von Elmar Rieger. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Münch, Richard (2008): Elemente einer Theorie der Integration moderner Gesellschaften – Eine Bestandsaufnahme, in: Imbusch, Peter/ Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Integration-Desintegration. Ein Reader zur Ordnungsproblematik moderner Gesellschaften. Wiesbaden: VS-Verlag, Seite: 51-74.

Scharpf, Fritz W. (2010): The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a ‚social market economy‘, in Socio-Economic Review (2010) 8, 211-250. Oxford: Oxford University Press.

Schwinn, Thomas (2008): Staatliche Ordnung und moderne Sozialintegration. In: Imbusch, Peter/ Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Integration-Desintegration. Ein Reader zur Ordnungsproblematik moderner Gesellschaften. Wiesbaden: VS-Verlag, Seite: 469-490.

Autor

Benedikt Bender, M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Er forscht und lehrt im Bereich Politische Soziologie des Wohlfahrtsstaates im DFG-Projekt „Krisenkorporatismus oder Korporatismus in der Krise? Soziale Konzentrierung und Sozialpakte in Europa“, sowie im Sonderforschungsbereich „Political Economy of Reforms“. In seiner Dissertation beschäftigt sich der Autor mit Flexibilisierungstendenzen des Arbeitsmarkts und organisierten Interessen in Deutschland und Großbritannien im Vergleich.

Kontakt: benedikt.bender@mzes.uni-mannheim.de

Weitere Informationen:

www.mzes.uni-mannheim.de/d7/de/profiles/benedikt-bender

<http://lsoz3.sowi.uni-mannheim.de/mitarbeiter/bender/>

http://reforms.uni-mannheim.de/projects/project_group_a/project_a6/

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +49 30 62980-114

europa-bbe@b-b-e.de

www.b-b-e.de