

JOACHIM WIEMEYER

## Solidarität in der EU-Politik: Anwendungsfelder und Implementationsprobleme

### Zusammenfassung

Es wird untersucht, inwieweit ‚Solidarität‘ verstanden als einseitiger Ressourcentransfer (in der externen Entwicklungs- und der internen Strukturpolitik) und ‚Solidarität‘ als Gemeinschaftstreue im Kontext der EU-Politik (in der Außenpolitik sowie in der Währungspolitik) eine Rolle spielt. Darüber hinaus wird analysiert, ob es Politikbereiche gibt, die vordergründig nicht als solidarisch gelten (Agrarpolitik, Binnenmarkt), aber Wirkungen bzw. Folgen haben, die als solidarisch gelten können. Außerdem werden Bereiche behandelt, in denen es Konflikte zwischen unterschiedlichen Solidaritätsansprüchen in der Gemeinschaft gibt (Binnenmigration). Weiterhin wird die Frage aufgegriffen, inwieweit sich ‚Solidarität‘ als koordinierte Handlungsweise bei zivilgesellschaftlichen Akteuren im überstaatlichen Bereich organisieren lässt. Aus der Analyse der Politikfelder der EU werden Schlussfolgerungen für die sozioethische Solidaritätsreflexion gezogen.

### Schlüsselwörter

Solidarität in der Entwicklungszusammenarbeit – EU-Politik und Gemeinschaftstreue – Solidarität durch Wettbewerb – Solidarität und Subsidiarität – Solidarität und Reziprozität

### EINLEITUNG

Die Analyse der praktischen Politik der EU unter der Perspektive der Solidarität hat erstens den Zweck, die Solidaritätsproblematik anhand der überstaatlichen Ebene zu diskutieren und zu fragen, was unter ‚Solidarität‘ im zwischenstaatlichen bzw. überstaatlichen Bereich verstanden werden kann. Denn ‚Solidarität‘ wird begrifflich sowohl im zwischenmenschlichen Bereich (Familie, Freunde), innerhalb zivilgesellschaftlicher Organisationen (zum Beispiel Gewerkschaften, Genossenschaften) als auch im innerstaatlichen Bereich (zum Beispiel soziale Sicherungssysteme) und auf der überstaatlichen Ebene (zum Beispiel Solidarität mit Entwicklungsländern) gebraucht. Der Solidaritätsbegriff hat auf jeder dieser Ebenen spezifische Konnotationen bzw. Probleme der Implementation. Eine Untersuchung der praktischen Politik verfolgt auch den Zweck, zwischen wohlklingenden Deklarationen und politischer Rhetorik auf der einen Seite und der realen Politik auf der anderen Seite zu unterscheiden.

Zweitens wird die Frage problematisiert, ob und wie Solidarität überhaupt in der praktischen Politik umgesetzt werden kann. Selbst wenn es fundierte theoretische Solidaritätskonzeptionen gibt, berechnete und politisch anerkannte Solidaritätsansprüche vorliegen, ist noch nicht gesichert, dass diese in der praktischen EU-Politik faktisch umgesetzt werden können (Implementationsproblem). Drittens kann es innerhalb der EU bzw. verschiedener Politikbereiche, Konflikte zwischen verschiedenen Solidaritätsansprüchen geben. Es ist dann zu fragen, wie diese aufgelöst werden können.

Die folgenden Überlegungen gehen aus heuristischen Gründen von einem Solidaritätsverständnis aus, das drei Dimensionen von ‚Solidarität‘ beinhaltet:

- Die erste Dimension ist ein einseitiger Ressourcentransfer. Jemand erhält ökonomische Ressourcen zugeteilt, ohne verpflichtet zu sein, wie dies im Marktprozess üblich ist, in gleicher Höhe andere Ressourcen zurückzuzahlen (fehlende Reziprozität).
- Die zweite Dimension betrifft eine Verhaltensbeschränkung: Weil man Mitglied einer Gemeinschaft ist, handelt man nur in Abstimmung mit anderen Mitgliedern der Gemeinschaft und nimmt auch bei seinem eigenen Verhalten Rücksicht auf die Gemeinschaft insgesamt bzw. auf die anderen Mitglieder.

Es handelt sich dabei weniger um ein theoretisch ausgearbeitetes Solidaritätskonzept, sondern eher um ein dem Alltagsverständnis entnommenes Solidaritätsverständnis. Dieses Vorgehen entspricht der in der Christlichen Sozialethik verbreiteten Methodik von *Sehen, Urteilen und Handeln*.<sup>1</sup> Auch das *Sehen* ist ohne ein zumindest rudimentäres normatives Vorverständnis nicht sinnvoll. Die nachfolgenden Überlegungen konzentrieren sich auf das *Sehen* und ziehen Schlussfolgerungen, die in der normativen Reflexion des *Urteilens* und bei der Entwicklung von *Handlungsprogrammen* beachtet werden sollten.

- Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob es nicht Politikbereiche gibt, die auf den ersten Blick wenig mit Solidarität zu tun haben oder gar als unsolidarisch gelten, die aber tatsächlich in ihren Wirkungen solidarisch sind.

---

<sup>1</sup> Vgl. *Andreas Lienkamp*, Systematische Einführung in die Christliche Sozialethik, in: *Franz Furger/Andreas Lienkamp/Karl Wilhelm Dahm*, Einführung in die Sozialethik, Münster 1996, 29–88, insbes. 52 ff.

Diese drei Dimensionen sollen in den praktischen Problemfeldern der EU-Politik näher behandelt werden.

## 1. RESSOURCENTRANSFERS ALS PRAKTISCHE SOLIDARITÄT

Bei den konkreten Bereichen der Ressourcentransfers ist zwischen Transfers innerhalb der Gemeinschaft und von der Gemeinschaft an andere Staaten zu unterscheiden.

### 1.1 Gemeinschaftsexterne Transfers der EU

Im weltweiten Maßstab gesehen, leistet die EU gemeinsam mit den einzelnen EU-Staaten rund 56 % der global insgesamt gezahlten Entwicklungshilfe und der humanitären Nothilfe (Japan 14 %, USA 20 %).<sup>2</sup> Zur EU gehören Mitgliedsländer, die das Anfang der 70er Jahre von der UN proklamierte 0,7 %-Ziel (Entwicklungshilfeleistungen am Bruttosozialprodukt) erreicht oder gar übertroffen haben. Im Kontext der UN-Millenniumsziele haben sich die einzelnen EU-Länder verpflichtet, ihre Entwicklungshilfe deutlich anzuheben.<sup>3</sup> Am Maßstab des Umfangs der öffentlichen Entwicklungshilfe gemessen, könnte im globalen Vergleich die EU mit ihren Mitgliedsländern als die relativ solidarischste Region der Erde (verglichen mit Japan, USA) gelten.

Trotzdem bleibt das Volumen insgesamt beschränkt. Daher ergeben sich Notwendigkeiten, Prioritäten zu setzen. Auf welche Staaten soll die EU ihre Entwicklungshilfe konzentrieren? Die EU kann ihre Entwicklungszusammenarbeit zunächst auf geographisch benachbarte Länder ausrichten. Dies würde vor allem die Anrainer des Mittelmeerraumes<sup>4</sup> und Afrika südlich der Sahara sowie Länder in Osteuropa betreffen. Dieses geographische Kriterium würde damit einige der ärmsten Länder auf der Erde wie etwa Haiti oder Bangladesch ausschließen, die räumlich der EU nicht benachbart sind. Nach einem zweiten Solidaritätsverständnis

<sup>2</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Ein globaler Akteur. Die Außenbeziehungen der Gemeinschaft, Luxemburg 2004, 4.

<sup>3</sup> Vgl. *Ludger Reuke*, Die Entwicklungspolitik im Spiegel der Entwicklungsfinanzierung, in: *Martin Joe Ibeh/Joachim Wiemeyer*, Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung, Paderborn 2006, 137f.

<sup>4</sup> Es existieren spezifische Mittelmeerprogramme der EU: vgl. *Sven Behrendt/Felix Neugardt*, Art. ‚Mittelmeerpolitik‘, in: *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels* (Hg.), Europa von A bis Z, 8. Aufl. Bonn 2002, 306–308. Dafür wurden von 2000–2006 über 5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.

müssten diese aber mit eingeschlossen werden, da Solidarität vor allem den Ärmsten zu gelten hat. Damit müssten geographisch nahestehende Länder, die schon zu den etwas fortgeschritteneren Entwicklungsländern zählen, zurückstehen.

Eine dritte Möglichkeit den Solidaritätsbegriff zu konkretisieren, würde darin bestehen, dass man an historischen Beziehungen der EU-Staaten mit bestimmten Ländern anknüpft. Wegen intensiver Verbindungen, zum Beispiel einer jahrhundertlangen Kolonialherrschaft über bestimmte Gebiete durch einzelne EU-Länder, müssten diese bevorzugte Adressaten von Entwicklungshilfe sein. Dabei stellen sich zwei Probleme: Das erste Problem ist, dass nur einige EU-Länder (England, Frankreich, Spanien, Niederlande, Belgien, Portugal, Deutschland [bis 1918]) selbst Kolonialmächte mit großen Imperien waren, während andere keine oder kaum Kolonien in Übersee (Österreich, Schweden, Dänemark) gehabt haben, und eine dritte Gruppe von EU-Ländern wie Finnland, Irland, Griechenland, Polen, die baltischen Staaten etc. selbst abhängige oder unterworfenen Territorien, gewissermaßen Kolonien auf dem europäischen Kontinent gewesen sind.<sup>5</sup> Solche Länder können ethisch nicht zur Zahlung für andere EU-Mitgliedsländer, die Kolonialmächte waren, verpflichtet werden. In der EU gibt es auch Kolonialmächte wie Portugal, das die längste Kolonialherrschaft ausgeübt hat, aber innerhalb der EU gesehen als relativ armes Land selbst Empfänger EU-interner Transfers ist.<sup>6</sup> Beim Gesichtspunkt des Kolonialismus kommen weitere Aspekte hinzu: Ist der Zeitablauf seit Ende der Kolonialherrschaft relevant, etwa im Unterschied von den seit 1815 unabhängigen spanischen Kolonien in Lateinamerika im Vergleich zu portugiesischen Kolonien in Afrika, in denen 30 Jahre nach Ende der Kolonialherrschaft noch Menschen leben, die selbst unter Kolonialherrschaft gestanden haben? Wirkt Kolonialherrschaft längerfristig nach oder können ihre Folgen durch eigene Anstrengungen zumindest in einer oder zwei Generationen überwunden werden? Ein zweites Problem betrifft die Relevanz der Dauer einer Kolonialherrschaft, die zum Beispiel von Italien aus im Bereich Eritrea/Äthiopien relativ kurz war. Eine dritte Frage betrifft die Art der Kolonialherrschaft, die sich hinsichtlich ihrer Auswirkungen unterscheiden kann.

Angesichts dieser ethisch relevanten Probleme kann Entwicklungshilfe durch die EU wegen einer früheren Kolonialherrschaft über ein Land

---

<sup>5</sup> Die früheren Bestandteile der Habsburger Monarchie Ungarn, Tschechien, Slowakei und Slowenien werden hier nicht eingeordnet.

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Joachim Wiemeyer*, Europäische Union und weltwirtschaftliche Gerechtigkeit, Münster 1998, bes. 195 f.

durch einen einzelnen EU-Staat kein relevantes Argument sein. Dies gilt selbst dann, wenn man annimmt, dass ökonomische Beziehungen der Kolonie zu Europa, zum Beispiel durch innereuropäischen Handel, über das Mutterland hinausgegangen sind.

Nachdem die Adressatenfrage problematisiert worden ist, ist bei Auslandshilfe als zweites zu fragen, ob Hilfe wirksam werden kann. Klemens van de Sand<sup>7</sup> hat darauf hingewiesen, dass in der öffentlichen Diskussion der Entwicklungszusammenarbeit häufig eine Inputorientierung vorherrscht, die vor allem den Umfang der Entwicklungshilfe, etwa die Relation zu dem 0,7 %-Ziel der UN, betrachtet und daran den Umfang der Solidarität misst. Eine solche Inputorientierung ist aber verfehlt, weil es aus normativer Sicht vor allem auf den Output (etwa Erreichen der Millenniumsziele der UN), also die Wirkung von Entwicklungshilfe ankommt.

Hier gibt es das Problem, dass gerade an die ärmsten Länder die zugesagten Mittel nur sehr schleppend abfließen, weil dort die staatliche Bürokratie überfordert ist, die von der EU gesetzten Antragsprozeduren erfolgreich zu bewältigen, die Mittel abzurufen, die vereinbarten Projekte umzusetzen und eine Endabrechnung durchzuführen. Die EU-Entwicklungshilfe ist offensichtlich schwerfällig und überbürokratisiert.<sup>8</sup> Allerdings darf man nicht allein die Probleme auf der EU-Seite suchen. Vorgaben und Auflagen können aber nicht einfach bloß als bürokratische Schikane oder Willkür abgetan werden. Vielmehr ist vor einer Auszahlung eine Konzeption für die Mittelverwendung erforderlich, dies erfordert eine durchdachte Planung. Während der Projektumsetzung muss gewährleistet werden, dass ein begonnenes Projekt tatsächlich vollendet wird und alle Voraussetzungen für seine Funktionsfähigkeit gesichert werden. Während der Projektdurchführung bis zum Abschluss ist sicherzustellen, dass es keine überhöhten Preise, zum Beispiel für Bestechungsgelder, gegeben hat. Es gibt also die Problematik, dass ein Land arm ist, weil es nicht über funktionsfähige Institutionen verfügt, ohne funktionsfähige Institutionen aber auch externe Entwicklungshilfe administrativ nur schlecht zu bearbeiten und wirksam zu gestalten ist.

---

<sup>7</sup> Vgl. *Klemens van de Sand*, Die Millenniums-Entwicklungsziele: Herausforderungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, in: *Johannes Wallacher/Mattias Kiefer* (Hg.), *Globalisierung und Armut. Wie realistisch sind die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen?*, Stuttgart 2006, 109–122, hier 121.

<sup>8</sup> Vgl. *Siegmar Schmidt*, Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 19–20* (2002) 29–38, bes. 34.

Es kommt aber in diesem Kontext noch ein weiteres Problem hinzu, nämlich dass diese administrative Überforderung auch darauf zurückzuführen ist, dass ein Land mit 20 und mehr externen Gebern, das heißt auch mehreren EU-Ländern und zusätzlich der EU-Kommission zusammenarbeitet. Dies bedeutet, dass ein Entwicklungsland im Laufe eines Jahres mit einer großen Zahl von Delegationen der Hilfsgeber konfrontiert wird, sich mit deren unterschiedlichen Verfahren und Konzeptionen auseinandersetzen muss.<sup>9</sup> Hier ist also eine unzureichende Solidarität in der EU festzustellen, die dazu führt, dass eigene Möglichkeiten nicht hinreichend umgesetzt werden.

## 1.2 EU-interne Transfers

### 1.2.1 Der europäische Sozialfonds

Obwohl bei seiner Gründung der europäische Zusammenschluss ausdrücklich als ‚Europäische Wirtschaftsgemeinschaft‘ (EWG) bezeichnet wurde, hatte er von Anfang an eine sozialpolitische Komponente. Dies drückt das Grundverständnis der EU aus, dass Marktwirtschaft und Sozialpolitik, die nicht von einander getrennt werden können, einen Zusammenhang bilden. Deshalb enthielt der EWG-Vertrag (wie bereits der Vertrag über die Montanunion 1951)<sup>10</sup> eine Reihe von sozialpolitischen Bestimmungen (Freizügigkeit, Gleichbehandlung und Soziale Sicherung von Wanderarbeitern, Gleichbehandlung von Männern und Frauen). Weiterhin wurde bereits 1960 ein Europäischer Sozialfonds eingerichtet. Dieser sollte vor allem Arbeitskräfte in den rückständigen Gebieten Süditaliens, dem so genannten *Mezzogiorno*, fördern und qualifizieren. Dies gelang aber nur mangelhaft, weil die italienische Bürokratie nicht in der Lage war, in Brüssel konkrete Projekte einzureichen und diese umzusetzen. Ein großer Teil der Gelder floss tatsächlich nach Deutschland, indem dort angesichts der Vollbeschäftigung der 60er Jahre die Mittel vor allem für teure Rehabilitationsmaßnahmen von Arbeitnehmern nach Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten eingesetzt wurden.<sup>11</sup>

Aufgrund dieser Ergebnisse wurde bei einer Neukonzeption des Sozialfonds für die einzelnen EU-Länder je nach sozialer Problemlage ein be-

<sup>9</sup> Vgl. *Klemens van de Sand*, Millenniums-Entwicklungsziele, 120.

<sup>10</sup> Vgl. *Joachim Wiemeyer*, Europäische Sozialpolitik, in: *Wirtschaftliche Grundbildung, Der Verbraucher in der sozialen Marktwirtschaft*, Heft 3 (1992) 17–25.

<sup>11</sup> Vgl. *Walter Wellner / Gerhard Schmich*, *Europa auf dem Weg zur Sozialunion*, Bonn 1988, 65f.

stimmtes Finanzvolumen vorgesehen, das von ihnen abgerufen werden kann. Dieses Verfahren kann zwar verhindern, dass relativ wohlhabende Länder mit einer effektiven Bürokratie viele Mittel akquirieren. Es kann aber nicht verhindern, dass ärmere Länder ihre Mittel nicht ausschöpfen, weil sie nicht in der Lage sind, hinreichende Projekte zu konzipieren und zeitlich effektiv umzusetzen, um die Mittel vollständig und zeitnah abzurufen.

Es ist ein Kennzeichen des Sozialfonds, dass mit ihm keine bloßen Transfers an Personen stattfinden, also eine monetäre Umverteilung erfolgt, sondern ‚Solidarität‘ konzeptionell als Investition verstanden wird, indem innerhalb des Sozialfonds vor allem Maßnahmen finanziert werden, die ökonomisch gesprochen vor allem Investitionen in Humankapital (berufliche Qualifikation) darstellen. Es sind daher keine Dauerzahlungen vorgesehen, sondern zeitlich begrenzte Investitionen.

### 1.2.2 Regionalfonds/ Kohäsionsfonds

Nach der ersten Erweiterung der EU der sechs in den 70er Jahren durch Dänemark, Irland und Großbritannien kam die Regionalpolitik hinzu.<sup>12</sup> Diese richtete sich zum einen auf ländliche Gebiete, die ökonomisch zurückgeblieben waren, wie auf altindustrielle Gebiete, die vom ökonomischen Strukturwandel besonders betroffen sind. Dies gilt auch für Grenzregionen, die von EU-Erweiterungen negativ tangiert werden. Weitere Gebiete, wie dünn besiedelte Randregionen in Skandinavien oder Bergbaugebiete in den Alpen oder anderen Gebirgsregionen oder Inseln (zum Beispiel Griechenland), wurden einbezogen. Diese EU-internen Fonds, die zwar teilweise politisch auch so zugeschnitten waren, dass in die jeweiligen Mitgliedsländer auch ein Mindestmaß der in den EU-Haushalt gezahlten Beiträge zurückfloss,<sup>13</sup> dienten wesentlich innergemeinschaftlicher Solidarität. Der Kohäsionsfonds sollte zusätzlich dazu führen, Ländern wie Portugal, Spanien, Griechenland und Irland die Teilhabe an der Europäischen Währungsunion zu ermöglichen. Diese Fonds hatten verschiedene solidarische Wirkungen:

Erstens zwangen die Regelungen der Fonds und Programme alle EU-Länder ihr Land in Regionen aufzuteilen und für diese Regionen statis-

---

<sup>12</sup> Vgl. *Heinz-Jürgen Axt*, Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh 2000.

<sup>13</sup> Dies gilt vor allem für das Ziel 6 (Förderung dünnbesiedelter Gebiete). Dieses Ziel kam nach dem Beitritt von Schweden und Finnland hinzu und begünstigt vor allem Gebiete in diesen Ländern, obwohl die dort lebenden Menschen nicht einkommensschwach sind, vgl. *Heinz-Jürgen Axt*, Reform der EU-Strukturpolitik, 56f.

tische Daten über Einkommenslage, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Bruttosozialprodukt pro Kopf), Arbeitslosenquoten, Infrastrukturausstattung usw. zu erheben und Konzepte für eine ausgeglichene regionale Entwicklung zu entwerfen. Dies wirkte vor allem in zentralistisch organisierten EU-Ländern der Tendenz entgegen, öffentliche Ausgaben vor allem in der Hauptstadt und gegebenenfalls wenigen anderen Zentren zu tätigen. Indem häufig 50 % der Investitionskosten aus nationalen Mitteln mitfinanziert werden mussten, kam es zu einer breiteren Streuung der nationalen Mittel im eigenen Land.

Zweitens wurden die Strukturfonds von den relativ wohlhabenden Ländern finanziert, die Nettozahler waren, während die Empfänger die relativ armen EU-Länder waren, die damit Hilfen für einen wirtschaftlichen Wachstums- und Aufholprozess erhielten. Irland ist das Musterexemplar des EU-Landes, das durch seine Mitgliedschaft in der EU, die Teilhabe am gemeinsamen Markt und den Unterstützungsleistungen so profitierte, dass es nun zu den EU-Ländern mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen gehört.

### 1.2.3 Organisation EU-interner Solidarität als Vermeidung von Beschämung

Die EU gilt als Zusammenschluss souveräner und gleichberechtigter Staaten, die zusammen einige gemeinsame Politikfelder betreiben. Lange lehnte die EU-Kommission offizielle Berechnungen darüber ab, wie viele Mittel aus den einzelnen EU-Ländern stammen und nach der Umverteilung in Brüssel wieder an sie zurückfließen, zumal manche Daten wenig aussagekräftig sind. So erheben die Niederlande in Rotterdam für den EU-Haushalt Importzölle für Waren, die nicht für die Niederlande, sondern zum Weitertransport für Deutschland oder andere EU-Länder bestimmt sind. Daher erscheint der niederländische Beitrag künstlich überhöht. Eine Aufteilung der EU in Länder, die Nettozahler in die EU-Kasse sind und Länder, die Nettoempfänger sind, könnte als eine gemeinschaftswidrige Spaltung empfunden werden bzw. es gäbe dann Mitglieder erster Klasse (Nettozahler) und Mitglieder zweiter Klasse (Nettoempfänger). Daher sind EU-Fonds so konstruiert, dass auch Mittel in Länder fließen, die Nettozahler sind. Dies verstößt eigentlich gegen das in der EU verankerte Subsidiaritätsprinzip.<sup>14</sup> Es führt auch zu einem bürokratischen Mehraufwand, wenn ein Nettozahler zunächst Gelder nach Brüssel überweist, die dann wiederum an das Zahlerland zurückfließen.

---

<sup>14</sup> So zutreffend ebd. 43. Axt verkennt aber die Dimension der ‚Beschämung‘.

Daher wurde von den Niederlanden vor einiger Zeit der Vorschlag eingebracht, dass die Ressourcen der Nettozahler gleich in ihren Ländern verbleiben. Die Nettozahler bringen nur Beiträge in die EU-Kasse auf, die erstens für die Finanzierung der Gemeinschaftsinstitutionen gelten, zweitens für Leistungen der EU an externe Staaten bestimmt sind und drittens den Nettoempfängern zugewiesen werden. Die EU-Kommission würde entlastet, weil sie nur noch Projekte und Zahlungen an die Nettoempfänger abwickeln müsste.<sup>15</sup> Weil ein solches Verfahren gewissermaßen als Beschämung gilt, wird in bestimmten Bereichen der Agrarpolitik, der Strukturpolitik und der Sozialpolitik ein Gemeinschaftsverfahren praktiziert, das weniger offen Geber und Empfänger ausweist. In der EU gilt offensichtlich die Smithsche Perspektive: „Niemand möchte weitgehend vom Wohlwollen seiner Mitmenschen abhängen, außer einem Bettler, und selbst der verlässt sich nicht allein darauf.“<sup>16</sup> Dies gilt offenbar gleichermaßen für Staaten wie für Menschen.

Neben der Vermeidung einer offenen Beschämung gibt es aber noch weitere Gründe, weshalb man eine Trennung in Nettogeber und Nettoempfänger als problematisch ansehen kann. Vor- und Nachteile aus der Mitgliedschaft in der Gemeinschaft können nicht allein an den finanziellen Leistungen gemessen werden. So kann ein Land wie Deutschland mit einer exportstarken Industrie vom freien Zugang zu Märkten in den anderen EU-Ländern profitieren. Nettotransferzahlungen können daher vom Geber als Aufwendungen für die Marktöffnung und Markterschließung angesehen werden. Ein in Produktivität und Technologie unterlegenes Land kann seine Marktöffnung davon abhängig machen, dass es durch Transfers zur Investitionen in Menschen (Humankapital), Infrastruktur und Technologie die Chance erhält, die eigene Leistungsfähigkeit zu steigern und im gemeinsamen Binnenmarkt wettbewerbsfähiger zu werden. Weil auch Nicht-EU-Mitglieder (wie die Schweiz), die dem gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören, freien Zugang zum EU-Markt haben und dieser Zugang nach der EU-Erweiterung auf 25 Länder auch für die Neumitglieder gilt, die Schweiz aber an den Umverteilungsmechanismen der EU nicht teilhat, hat sie sich verpflichtet, für die Neumitglieder insgesamt eine Milliarde Franken für einen gesonderten Kohäsionsfonds in einem Fünf-Jahres-Zeitraum für Unterstüt-

---

<sup>15</sup> Auch die Reformvorschläge bei Axt (ebd. 227 ff.) tendieren in diese Richtung.

<sup>16</sup> *Adam Smith*, *Der Wohlstand der Nationen*, München 1978, 17.

zungsmaßnahmen der neuen Mitgliedsländer bereitzustellen.<sup>17</sup> Dies ist in der Schweiz politisch umstritten.

## 2. EU-POLITIK ALS GEMEINSCHAFTSTREUE

Bei diesem Verständnis von Solidarität geht es darum, ob alle EU-Mitglieder zum Erfolg der Gemeinschaft und zu gemeinsamen Zielen beitragen. Weiterhin stellt sich die Frage, ob die EU-Länder für ein Mitgliedsland, welches in Konflikte mit Drittländern gerät, das von dritten Ländern angegriffen oder bedroht wird, gemeinsam eintreten.

### 2.1 *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*

Es gibt permanent eine Vielzahl von außenpolitischen Fragen und Herausforderungen, zu denen sich die Gemeinschaft regelmäßig bemüht, eine gemeinsame Haltung einzunehmen. Daher können die folgenden Aspekte nur einige ausgewählte Beispiele enthalten.

Als während des arabisch-israelischen Krieges 1973 einige arabische Ölstaaten gegenüber dem EU-Mitglied Niederlande einen Boykott verhängen wollten, weil die Niederlande als besonders israelfreundlich galten, erklärte sich die Gemeinschaft mit den Niederlanden solidarisch.<sup>18</sup>

Eine solche Solidarität gab es aber in der Haltung zum Krieg, den die USA 2003 gegen den Irak führen wollten, nicht. Während die EU-Länder Großbritannien, Spanien, Italien sowie das Neumitglied Polen die USA mit eigenen Truppen unterstützten, lehnten Frankreich und Deutschland den Krieg ab. Die EU konnte sich in dieser wichtigen weltpolitischen Frage nicht auf eine einheitliche Haltung einigen. Regierungswechsel in Italien und Spanien führten dazu, dass diese Länder ihre Truppen aus dem Irak abzogen. Großbritannien beteiligte sich aber als zweitwichtigster Truppensteller weiterhin am Irak-Krieg. Dies geschah, obwohl die EU-Verträge die Mitgliedsländer verpflichten, zu einer einheitlichen Haltung zu finden.

In der gemeinsamen Außenpolitik wäre es sinnvoll, wenn die EU auf weltpolitischer Ebene mit einer Stimme auftreten könnte. Tatsächlich gibt es aber den jeweils halbjährlich wechselnden Vorsitzenden des EU-Au-

---

<sup>17</sup> Vgl. online unter <<http://www.europa.admin.ch/dienstleistungen/00553/index.html>>, abgerufen 21.09.2006.

<sup>18</sup> Vgl. *Jürgen Schwarz*, *Der Aufbau Europas*, Bonn 1980, 685.

ßenministerrats. Dieser unternimmt im Auftrag der Gemeinschaft Auslandsmissionen. Weiterhin gibt es den außenpolitischen Koordinator der EU (zur Zeit der Spanier Javier Solana) sowie die EU-Außenkommissarin (die Österreicherin Benita Ferrero-Waldner). Die vorläufig gescheiterte EU-Verfassung sieht einen besser koordinierten außenpolitischen Auftritt der EU vor, indem die Position eines Außenministers der EU eingeführt wird, der zugleich auch Vizepräsident der EU-Kommission sein sollte.<sup>19</sup>

Im nach der UN-Satzung entscheidenden Gremium, dem UN-Sicherheitsrat, sind England und Frankreich nicht bereit, auf ihren Sitz zugunsten eines gemeinsamen EU-Sitzes zu verzichten und diesen freien Sitz zum Beispiel einer unterrepräsentierten Weltregion (Afrika, Lateinamerika, Indien etc.) zur Verfügung zu stellen. Stattdessen bemühte sich Deutschland um einen weiteren ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Auf der anderen Seite versucht das EU-Mitglied Italien einen solchen Sitz zu verhindern und sucht dafür Verbündete, weil es eine eigene Abwertung erwartet. Es wäre dann das einzige EU-Mitglied, der ‚großen vier‘, das nicht im UN-Sicherheitsrat vertreten wäre.

## 2.2 *EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt*

Bei der Einführung des Euros entstand die Frage, ob nicht durch unsolide nationale Haushaltspolitik einiger der Euro-Zone angehöriger EU-Länder die Stabilität und das Ansehen des Euros gefährdet werden könnten.<sup>20</sup> Um dies zu verhindern, wurden zunächst vor dem Beitritt einzelner Länder zum Euro Stabilitätskriterien wie eine niedrige Inflationsrate, niedrige Zinsen, eine Staatsverschuldung mit weniger als 60 % des Bruttosozialprodukts sowie eine Neuverschuldung unter 3 % als Beitrittsbedingung festgelegt. Im Nachhinein wurde offenbar, dass sich einige Mitgliedsländer wie Griechenland durch die Manipulation ihrer Neuverschuldung die Mitgliedschaft in der Euro-Zone erschlichen hatten. Es erfolgten daraus aber keine Sanktionen für dieses gemeinschaftswidrige Verhalten.

Voraussetzung für den Außenwert des Euros (Relation zu anderen Währungen) wie der inländischen Stabilität (Inflation) ist auch eine solide nationale Haushaltspolitik. Zu diesem Zweck wurde vor allem auf Betreiben Deutschlands der Stabilitäts- und Wachstumspakt eingeführt. Dieser sollte vor allem dauerhaft die Neuverschuldung der Mitgliedsländer auf

---

<sup>19</sup> Vgl. *Europäische Gemeinschaft, Eine Verfassung für Europa*, Luxemburg 2004.

<sup>20</sup> Vgl. etwa *Thilo Sarrazin, Der Euro. Chance oder Abenteuer?*, Bonn 1997.

3 % des Bruttosozialprodukts beschränken. Mit dieser Regelung sollte das Vertrauen in die neue Währung gesichert werden. Aus rein ökonomisch-theoretischer Perspektive stellt die 3 %-Marke keinen analytisch zwingenden Wert dar, sondern ein politisch festgesetztes Kriterium.

Eine Reihe von EU-Ländern wie Deutschland, Frankreich, Portugal, Griechenland und Italien überschritten mehrere Jahre lang diese Grenzen.<sup>21</sup> Trotz Mahnverfahren der EU-Kommission waren sie längere Zeit nicht bereit, die Stabilitätskriterien einzuhalten. Vielmehr gab es politische Anstrengungen der ‚Sünder‘, den Stabilitäts- und Wachstumspakt aufzuweichen und ein Überschreiten der 3 %-Grenze für Neuverschuldung zu erleichtern.

Man muss feststellen, dass diese Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch mehrere Mitgliedsländer faktisch nicht den Außenwert des Euros beeinträchtigt hat, weil die konkurrierende Weltreservewährung, der Dollar, durch das Doppeldefizit im US-amerikanischen Haushalt und in der Leistungsbilanz ebenfalls geschwächt war. Ebenso gelang es der Europäischen Zentralbank durch die Kontrolle der Geldmenge, den Binnenwert des Euro hinreichend stabil zu halten. Obwohl die Missachtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes faktisch keine negativen Konsequenzen für die innere und äußere Stabilität des Euros hatte, ist das Verhalten der Mitgliedsländer, die den Pakt verletzten, als Ausdruck mangelnder Solidarität zu werten. Es besteht die Gefahr, dass EU-Länder aus innenpolitischen Gründen auch die Stabilitätskriterien missachten, wenn es sich für den Euro negativ auswirken würde.

### 2.3 Weltfinanzmärkte

Im Internationalen Währungsfonds (IWF) und in der Weltbank sind die EU zusammengesehen, die größten Anteilseigner. Während in der Welt Handelsorganisation (WTO) die Verhandlungsführung für die Außenhandelspolitik vergemeinschaftet ist, und die Verhandlungsführung der EU dem EU-Außenhandelskommissar übertragen ist, haben die EU-Länder in Weltbank und IWF ihre Stimmrechte nicht gebündelt und der EU-Kommission übertragen.<sup>22</sup> Zwar gibt es vor Sitzungen der Weltbank

---

<sup>21</sup> Vgl. *Martin Selmayr*, Europäische Zentralbank, in: *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wesels* (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2006, 123–128, insbes. 123 f.

<sup>22</sup> Vgl. *Robert von Heusinger*, Europa raus. Der Internationale Währungsfonds redet in Singapur über die Zukunft – und droht die alten Industrieländer zu entmachten, in: *Die Zeit* vom 21.09.2006, 32.

und des IWF Vorgespräche der EU-Länder mit dem Ziel die eigene Position aufeinander abzustimmen. Es kommt aber nicht immer eine einheitliche Position zustande, weil zum Beispiel Großbritannien stärker die wirtschaftspolitischen Positionen der USA vertritt, während andere EU-Länder stärker auf Positionen der Entwicklungsländer eingehen.

Diese Haltung der EU-Länder erscheint vor allem für diejenigen widersprüchlich, die eine eigene Währung aufgegeben und ihre Währungspolitik auf die Europäische Zentralbank übertragen haben. Zumindest diese Staaten könnten ihre Anteile bündeln. Dies könnte weiterreichende Konsequenzen haben, denn nach der Satzung von IWF und Weltbank ist der Sitz dieser Institutionen im Land des größten Anteilseigners. Dazu würde sich Frankfurt als Sitz der Europäischen Zentralbank anbieten.

#### *2.4 Flüchtlinge / Zuwanderung von außen*

Während des Krieges im ehemaligen Jugoslawien in den 90er Jahren gab es große Flüchtlingsströme aus diesem Land. Diese Flüchtlinge kamen vor allem in die Schweiz, nach Österreich und nach Deutschland.<sup>23</sup> Hingegen blieben andere EU-Länder vom Zustrom der Bürgerkriegsflüchtlinge weitgehend verschont. Im Kontext dieser Fluchtbewegungen wurde die Forderung aus Deutschland erhoben, dass es zu einer Lastenteilung kommen sollte, so dass die einzelnen EU-Länder solche Bürgerkriegsflüchtlinge vorübergehend nach ihrer Bevölkerungsgröße aufnehmen sollten. Eine entsprechende Vereinbarung kam aber nicht zustande.

Nach der Jahrtausendwende konzentrierten sich Zuwanderung und Fluchtbewegungen vor allem auf den Mittelmeerraum. Über die See kamen größere Flüchtlingsströme aus Afrika, die häufig von Schleppern mit überlasteten und unzureichend seetüchtigen Booten vor allem nach Malta, Italien und Spanien kamen. Nachdem Vereinbarungen mit Marokko getroffen wurden, in denen sich die marokkanische Regierung verpflichtete, Auswanderer aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara an seinen eigenen Grenzen zurückzuweisen, verschoben sich die Wanderungsbewegungen 2006 auf die Kanarischen Inseln, die zu Spanien gehören.

Innerhalb der EU gibt es keinen Konsens darüber, wie mit illegalen ausländischen Zuwanderern umgegangen wird.<sup>24</sup> Zum Teil lässt man fak-

<sup>23</sup> Vgl. etwa die Tabellen in: *Josef Bielmeier / Gottfried Stein*, Stichwort: Asyl in Deutschland und Europa, München 1992, 46f.

<sup>24</sup> Vgl. *Peter-Christian Müller-Graf / Friedemann Kainer*, Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: *Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels* (Hg.), *Jahrbuch für Europäische Integration* (2005) 139–146.

tisch illegale Arbeiter aufnehmen, weil sie zum Beispiel in der spanischen Landwirtschaft als billige Arbeitskräfte gesucht werden. Die spanische Regierung hat zeitweise Legalisierungsmöglichkeiten für illegale Arbeitnehmer zugelassen. Hingegen wird eine solche Maßnahme von anderen Ländern abgelehnt, die damit größere Anreize für eine weitere Zuwanderung erwarten. Bisher steht eine Einigung noch aus.

### 2.5 Solidarität in der Arbeitswelt

In einem freien Binnenmarkt für den Handel von Gütern und Dienstleistungen sowie Kapital wie Unternehmensniederlassungen, aber deutlich unterschiedlichen Lohnhöhen, sozialen Sicherungssystemen, arbeitsrechtlichen Vorschriften und Arbeitslosenquoten, gibt es die Gefahr, dass es vor allem in Ländern mit hohen Löhnen und einem hohen Niveau an Arbeitnehmerrechten zu Problemen kommt.<sup>25</sup> Unternehmen könnten durch verstärkten Importdruck und eine Abwanderung in Länder mit niedrigen Löhnen und Sozialstandards Druck auf Länder mit hohem Niveau auslösen. Diese Problematiken sind vor Vollendung des Binnenmarktes debattiert worden und haben 1989 – ohne Zustimmung der damaligen britischen Premierministerin Margaret Thatcher – zur feierlichen Erklärung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer durch die übrigen Staats- und Regierungschefs der EU-Länder geführt. Auf Grundlage dieser Charta hat die EU-Kommission eine Reihe von sozialpolitischen Initiativen in folgenden Feldern eingeleitet:

- Die Festlegung europaweiter Mindeststandards im arbeitsrechtlichen Schutzbereich. Diese betreffen etwa Mindesturlaubsregelungen und Arbeitssicherheitsbestimmungen.
- Die Einführung eines Europäischen Betriebsrates: Dieser soll bei Unternehmen mit Produktionsstandorten in verschiedenen EU-Ländern eine Abstimmung ihrer Position und die Koordination ihres Verhaltens ermöglichen.
- Der soziale Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf europäischer Ebene wurde durch die EU-Kommission angestoßen. Ziel sollte auch sein, dass es zu grenzüberschreitenden Tarifvereinbarungen kommt.

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu: *Joachim Wiemeyer*, EG-Binnenmarkt: wirtschaftlicher Fortschritt – sozialer Rückschritt? in: *Stimmen der Zeit* 210 (1992) 297–310.

Dieses letzte Ziel wurde nicht erreicht, weil auf der einen Seite die Arbeitgeberverbände sehr zurückhaltend waren. Zum anderen sind die Gewerkschaften bis heute kaum zu grenzüberschreitenden Aktionen im Sinne einer internationalen Arbeitnehmersolidarität bereit. Vielmehr gibt es Gewerkschaften (zum Beispiel in Belgien, Niederlande), die etwa bewusst Tarifvereinbarungen unter den deutschen Abschlüssen in der deutschen Metallindustrie zum Unwillen der deutschen IG-Metall vereinbart hatten, um in ihren Ländern durch Lohnzurückhaltung Arbeitsplätze zu sichern bzw. heimische Unternehmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu ermuntern.<sup>26</sup>

Hingegen kam es auf dem Weg des von der EU-Kommission initiierten ‚Sozialen Dialogs‘ zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in arbeitsrechtlichen Teilbereichen (zum Beispiel Telearbeit, Teilzeitarbeit etc.), vor allem nach dem Amsterdamer Vertrag 1997 zu einer Reihe von Vereinbarungen, die dann in Richtlinien der EU-Kommission umgesetzt und damit rechtsverbindlich wurden.<sup>27</sup>

Dieses eher konkurrenzorientierte statt solidarische Verhalten der Gewerkschaften ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Erstens ist das Bewusstsein der Gewerkschaften stärker national als bei Managern ausgerichtet, wobei bereits geringere Fremdsprachkenntnisse die Kommunikation zwischen verschiedenen Gewerkschaften erschweren. Zweitens ist die Gewerkschaftsstruktur in den einzelnen EU-Ländern sehr unterschiedlich, weil neben den deutschen Gewerkschaften, die sich vor allem als weltanschauliche Einheitsgewerkschaften am Industrieverbandsprinzip orientieren, in anderen Ländern politisch-weltanschaulich getrennte Richtungsgewerkschaften vorherrschen. Diese sind zum Teil auch nach Berufsgruppen und nicht nach Wirtschaftszweigen organisiert. Drittens gibt es in den einzelnen Ländern eine unterschiedliche Kultur der Arbeitsbeziehungen, die sich zum Beispiel in einer unterschiedlichen Streikbereitschaft niederschlägt. Viertens gibt es innerhalb der Gewerkschaften unterschiedliche Auffassungen über die eigene Rolle innerhalb eines marktwirtschaftlichen Systems und der daraus für die gewerkschaftliche Handlungsstrategie zu ziehenden Schlussfolgerungen. Fünftens ist unterschiedlich ausgeprägt, wie Gewerkschaften jeweils mit dem nationa-

---

<sup>26</sup> Vgl. *Wolfgang Schroeder/Reiner Weinert*, Europäische Tarifpolitik: Ein neues Politikfeld?, in: *Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels* (Hg.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Handbuch, Wiesbaden 2003, 579.

<sup>27</sup> Vgl. detailliert zur EU-Sozialpolitik: *Frank Wendler*, *Soziales Europa und demokratische Legitimität. Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive*, Baden-Baden 2005.

len politischen System kooperieren oder ihm konfrontativ gegenüberstehen. Im Ergebnis muss man festhalten, dass damit in einem zentralen zivilgesellschaftlichen Bereich die faktische Solidarität gering ausgeprägt ist.

### 3. WAS IST EIGENTLICH SOLIDARISCH?

Ein einseitiger Ressourcentransfer und ein gemeinschaftstreu Verhalten können allgemein als solidarisch gelten. Es gibt aber Bereiche, in denen das, was alles als ‚Solidarität‘ gilt, umstritten ist. Eine grundlegende Problematik besteht darin, wie sich ‚Markt‘ und ‚Solidarität‘ verhalten. Eine Deutung könnte darin bestehen, dass Markt als Verfolgung von Eigeninteresse und Solidarität als Verzicht auf die Verfolgung von Eigeninteressen einen fundamentalen Gegensatz darstellen. Dieser verbreiteten Auffassung von Solidarität hält aber der Wirtschaftsethiker Karl Homann die These entgegen, dass die Marktwirtschaft „das beste bekannte Mittel zur Verwirklichung der Solidarität aller Menschen darstellt“<sup>28</sup>. Dies wird von ihm auf die provokante Kurzformel gebracht: „Wettbewerb ist solidarischer als Teilen“<sup>29</sup>. Ob es für diese – zunächst einmal kontraintuitiv erscheinende – These innerhalb der EU-Politik plausible Belege gibt, soll im Folgenden untersucht werden.

#### 3.1 ‚Wettbewerb ist solidarischer als Teilen‘

Diese Problematik lässt sich vor allem anhand des Agraprotektionismus der EU erörtern. Innerhalb der EU sind die Preise für die meisten Agrargüter deutlich höher als auf dem Weltmarkt. Dies setzt erstens voraus, dass die EU ihren Markt vor Importen aus anderen Ländern schützt, indem zum Beispiel Zölle erhoben werden oder Obergrenzen für Importmengen festgelegt werden. Falls es innerhalb der EU aufgrund der hohen Preise einen Angebotsüberhang gibt, muss dieser aus dem Markt genommen werden. Dies kann dadurch geschehen, dass entweder in der EU überschüssige Agrargüter vernichtet oder denaturiert (zum Beispiel Wein in Industrialkohol) oder diese Überschüsse auf den Weltmarkt exportiert werden. Ein solcher Export ist aber nur durch Exportsubventionen möglich, um die teuren EU-Agrarprodukte auf das niedrige Weltmarktniveau herabzuschleusen. Sobald solche Exporte einen marginalen Marktanteil

---

<sup>28</sup> Karl Homann/Franz Blome-Drees, *Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Göttingen 1992, 49.

<sup>29</sup> Ebd. 16.

überschreiten, senken sie das Preisniveau auf dem Weltmarkt. Die EU-Agrarpolitik zeigt folgende Wirkung: Erstens senkt sie die Exporterlöse agrarexportierender Entwicklungsländer. Sie werden durch Devisenmangel in ihrer ökonomischen Entwicklung gehindert, können gegebenenfalls Auslandsschulden nicht zurückzahlen und sind auf Entwicklungshilfe angewiesen, obwohl sie die notwendigen Devisen selbst auf dem Markt verdienen können. Die zweite Wirkung betrifft die Konsumenten in den EU-Ländern. Indem die Agrarpreise über den Weltmarktpreisen liegen, werden auch die Endverbraucherpreise in den EU-Ländern angehoben. Dies trifft insbesondere auch ärmere Konsumenten in den EU-Ländern, an deren Budget Nahrungsmittel einen hohen Anteil ausmachen.

Von der EU-Agrarpolitik profitieren zwei Gruppen: Erstens sind dies Nettoimporteure von Agrarerzeugnissen aus dem Kreis der Entwicklungsländer. Diese können ihre Importprodukte aufgrund der EU-Exportsubventionen besonders günstig erwerben. Dieser kurzfristige Vorteil kann sich aber längerfristig für sie negativ auswirken, weil sie auf billige Nahrungsmittelimporte vertrauen, dabei aber die Entwicklung des eigenen Agrarsektors vernachlässigen. Weiterhin profitieren natürlich die Bauern in der EU von dieser Agrarpolitik. Diese könnte als eine EU-interne Solidarität mit den Bauern gedeutet werden.<sup>30</sup> Häufig ist in der Landwirtschaft Boden, unternehmerisches Kapital (zum Beispiel Traktoren) und Arbeitskraft in einer Hand, so dass das Einkommen des einzelnen Landwirts auf diese drei Faktoren nicht genau zugerechnet wird. Da es aber Fremdarbeitskräfte gibt, Betriebsmittel auch geleast werden können und Boden gepachtet werden kann, kann dieser Ertrag – auch bei selbst arbeitenden Hofbesitzern – doch auf diese drei Faktoren zugerechnet werden. Unter dieser Betrachtung profitiert von der EU-Agrarpolitik letztlich der Bodenbesitzer. Dies ist deshalb der Fall, weil mittelfristig Arbeitskräfte abwandern können und Kapital in andere Wirtschaftszweige investiert werden kann. Arbeit wie Kapital werden daher entsprechende Einkommen bzw. Verzinsung erzielen wie dies etwa in anderen Wirtschaftszweigen üblich ist. Weil es für landwirtschaftlich genutzten Boden kaum Alternativen gibt, profitieren tatsächlich die Bodenbesitzer von der EU-Agrarpolitik. Da aber gerade die größten Bodenbesitzer in den EU-Ländern (zum Beispiel die diversen Königshäuser)<sup>31</sup> die Flächen nicht selbst bewirtschaften, sind vor allem die Erben

<sup>30</sup> In diese Richtung tendiert die nicht unproblematische Argumentation bei *Markus Vogt*, Agrarpolitik als Prüfstein globaler Solidarität, in: *Martin Joe Ibeh/Joachim Wiemeyer* (Hg.), Entwicklungszusammenarbeit, 165–189.

<sup>31</sup> Nur in einigen EU-Ländern wird bisher die Liste der Subventionsempfänger veröffentlicht. Deutschland verweigert sich bisher der Offenlegung.

von Großgrundbesitz die eigentlichen Gewinner. Diesen üblicherweise in den Städten angesiedelten Personen kann aber keine Solidarität gelten, die auf Kosten von ärmeren Konsumenten in der EU und einem Teil der Entwicklungsländer geht.

Um Landschaftspflege zu betreiben und um eine ausreichende Siedlungsdichte des ländlichen Raumes mit Beschäftigungsmöglichkeiten zu erhalten, gibt es andere Instrumente, die nicht negativ ärmere Konsumenten und Entwicklungsländer tangieren, zum Beispiel wenn nur die Arbeitsleistung der Landschaftspflege honoriert würde.

Im Kontext der Solidaritätsdiskussion stellt sich die Frage, ob der Agrarbereich eine Ausnahmekonstellation darstellt, oder aber ob die These ‚Solidarität durch Markt‘ größere Bedeutung hat. Eine solche liegt überall dort nahe, wo zum Beispiel durch Marktöffnung und wettbewerbspolitische Maßnahmen zugunsten der Konsumenten es zu Preissenkungen oder anderen Verbesserungen der Angebote (Produktinnovation, Prozessinnovationen und Verbesserungen der Wirtschaftsorganisation wie Einführung von Internethandel) kommt. Dies sollte durch die Vollendung des Binnenmarkts selbst realisiert werden. Dies geschieht aber durch eine Reihe von wettbewerbspolitischen Maßnahmen, die von der EU-Kommission vorangetrieben werden, um bisher national abgeschottete Märkte aufzubrechen oder aber grenzüberschreitende Transaktionen zu erleichtern und zu verbilligen. Daraus kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass mehr Markt bzw. die Erhöhung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs breitere solidarische Wirkungen haben kann. Es ist daher verfehlt, Markt und Solidarität grundsätzlich als Gegensätze zu betrachten.

Umgekehrt ist es aber auch möglich, dass ein intensiver Wettbewerb mit ökologischen Belastungen und sozialen Härten verbunden ist. Selbst wenn man als Konsument von preisgünstigen Produkten profitiert, kann doch der Verlust eines Arbeitsplatzes und des damit verbundenen Einkommens, der Konkurs eines Unternehmens mit dem Kapitalverlust etc. für viele Betroffene eine große Härte darstellen. Um solche Konsequenzen des Marktes abzufedern, ist wiederum eine soziale Absicherung notwendig. Diese kann zum Beispiel in sozialen Sicherungssystemen wie der Arbeitslosenversicherung erfolgen. Die Logik der Arbeitslosenversicherung liegt darin, dass alle wissen, dass Marktwirtschaften Konjunkturkrisen und Strukturwandel und damit bedingte Arbeitslosigkeit verursachen können. Es ist aber nicht bekannt, wen diese Risiken in Zukunft treffen werden, weil zum Beispiel weltwirtschaftliche Einflüsse und technologischer Wandel nicht vorhersehbar sind. Daher ist eine solidarische Absicherung unverzichtbar. Dies ist eine Solidarität auf Gegenseitigkeit.

Eine solche Absicherung ist zunächst Aufgabe der einzelnen EU-Länder. Im Rahmen des EU-Sozialfonds gibt es aber Fördermaßnahmen, zum Beispiel zur Umschulung von vom Strukturwandel betroffenen Arbeitskräften, die darüber hinausgehen.

Es ist also festzuhalten, dass zum einen Markt ein Instrument der Solidarität sein kann, darüber hinaus Markt immer auch eines solidarischen Ausgleichs bedarf, um unsoziale Auswirkungen der Marktprozesse aufzufangen und Marktergebnisse partiell zu korrigieren.

### 3.2 EU-Interne Arbeitskräftewanderungen

Prinzipiell sieht der EU-Vertrag vor, dass die Arbeitnehmer aller EU-Länder Freizügigkeit genießen und in allen EU-Ländern Arbeit aufnehmen dürfen. Es gibt nur zwei Beschränkungen. Die erste Beschränkung betrifft Neumitglieder der EU. Die einzelnen Altmitglieder der EU haben das Recht, die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedsländern (zehn seit dem 01.04.2004) für eine begrenzte Zeit zu unterbinden. Deutschland und Österreich haben zum Beispiel von diesem Recht Gebrauch gemacht, während Irland und Großbritannien sofort die Freizügigkeit eingeführt haben. Dies hatte zum Ergebnis, dass beispielsweise eine größere Anzahl polnischer Arbeitskräfte sich Arbeit in Irland und Großbritannien gesucht hat.

Arbeitskräftemigration<sup>32</sup> kann je nach ihrer Ausprägung zwei Wirkungen haben: Wenn in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarktes eine Knappheit an Fachkräften herrscht, kann eine Zuwanderung von Arbeitskräften die wirtschaftliche Entwicklung beschleunigen. Es können dann auch einheimische Arbeitskräfte, die komplementär zu den ausländischen Fachkräften sind, von der Zuwanderung profitieren, indem Engpässe überwunden werden. Die zweite Möglichkeit, die vielfach vor allem von Gewerkschaften befürchtet wird, ist, dass ausländische Arbeitskräfte einheimische Arbeitnehmer unterbieten. Für die etablierten einheimischen Arbeitskräfte gibt es dann nur die beiden gleichermaßen unbefriedigenden Konsequenzen, nämlich sie werden arbeitslos, weil Ausländer sie ersetzen oder sie müssen ihre Lohnansprüche reduzieren und Lohn einbußen hinnehmen. Da prinzipiell auch ausländische Arbeitskräfte ge-

<sup>32</sup> Vgl. Sachverständigengruppe, *Weltwirtschaft und Sozialethik*, 'Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit', hg. v. Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2005.

mäß dem Gleichbehandlungsgrundsatz der EU identische Löhne erhalten sollen und auch für sie die deutschen Tarifverträge gelten, kann die Zuwanderungsproblematik in Wirtschaftszweigen mit Tarifverträgen und für sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer aufgefangen werden. Ein Problem kann aber auftreten, wenn die ausländischen Arbeitskräfte als Selbständige (Einzelunternehmer) die freie Betätigung für Unternehmer nutzen oder wenn ausländische Firmen mit deutschen Unternehmen Werkverträge abschließen, in denen sie sich verpflichten, bestimmte Arbeiten im Inland durchzuführen. In diesen Fällen drohen sie indirekt das inländische Lohnniveau zu unterlaufen. Um solche Entwicklungen einzuschränken, hat die EU den einzelnen Ländern die Möglichkeit eingeräumt, durch ein Entsendegesetz Mindestlöhne vorzuschreiben, die alle Arbeitenden im jeweiligen Land erhalten, in dem die Arbeit ausgeführt wird.

Unter dem Solidaritätsgesichtspunkt ergeben sich hier zwei Perspektiven: Aus der Sicht eines ärmeren EU-Landes erscheint die Abschottung der Arbeitsmärkte von EU-Ländern mit einem deutlich höheren Lohnniveau als unsolidarisch, weil Möglichkeiten ärmerer beschränkt werden, höhere Einkommen zu erzielen.

Aus der Sicht von Arbeitnehmern in den wohlhabenden EU-Ländern erscheint die Konkurrenz von Arbeitskräften im Inland, die niedrige Löhne verlangen, als unfair. Dies gilt zum einen deshalb, weil das höhere Lohnniveau von ihnen selbst, zum Beispiel durch Arbeitsk Kampfmaßnahmen, erkämpft wurde. Davon wollen nun Personen profitieren, die daran nicht beteiligt waren. Aus einem zweiten Grund erscheint dies problematisch, weil ausländische Arbeitskräfte aufgrund des viel niedrigeren Preisniveaus in ihren Ländern einen hohen Lebensstandard realisieren können, zum Beispiel sich eine Wohnung leisten und eine Familie ernähren können. Marxistisch formuliert benötigen inländische Arbeitskräfte höhere Einkommen für die eigene Reproduktion als ausländische Arbeitskräfte, deren Familien im Ausland wohnen.

Hier bestehen offensichtlich unterschiedliche Solidaritätsperspektiven. Wie können diese gegeneinander abgewogen werden? Durch den Beitritt zum gemeinsamen Markt und den Chancen, den ein größerer Markt für die eigene Entwicklung bietet, gibt es bereits einen positiven Effekt. Das wohlhabende EU-Land ist mit dem ärmeren Neumitglied insoweit solidarisch, als es im Rahmen der Strukturfonds Zahlungen leistet. Dies bietet dem Neumitglied die Chance, schnell die Vorsprünge aufzuholen. Indem Beschränkungen der Freizügigkeit verhängt werden, kann verhindert werden, dass gerade qualifizierte Arbeitskräfte aus weniger ent-

wickelten Ländern abwandern. Eine solche Abwanderung könnte trotz der Marktöffnung und den Zahlungen der Strukturfonds den Aufholprozess mindern. Insofern kann von den Wirkungen eine temporäre Beschränkung von Freizügigkeit im Ergebnis nicht unsolidarisch sein.

### *3.3 Verweigerter Solidarität als langfristige Solidarität?*

Die zweite dauerhafte Beschränkung der Freizügigkeit liegt darin, dass der Lebensunterhalt außerhalb des Heimatlandes gesichert sein muss. Eine Zuwanderung in andere EU-Länder, um dort lediglich höhere Sozialleistungen als diejenigen des Heimatlandes zu beziehen, ist unzulässig. Da die sozialen Sicherungssysteme bisher national gestaltet sind, gibt es hier keine EU-übergreifende Solidarität. Nur wer durch eigene Beiträge und damit Vorleistungen in einem fremden Sozialsystem Rechte erwirbt, hat nach der Erfüllung entsprechender Wartezeiten Anspruch auf Leistungen. Dies könnte auf den ersten Blick als verweigerter Solidarität erscheinen, wenn man damit Armutswanderungen in der EU unterbindet. Nationalbegrenzte Solidarität der Sozialen Sicherungssysteme und Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft wie der EU könnte man als Widerspruch ansehen.

Es gibt aber gute Gründe eine solche umfassende Solidarität zu verweigern. Dies ist nämlich deshalb der Fall, weil die Möglichkeit in andere Sozialsysteme der EU auszuwandern in den Heimatländern die Eigenanstrengungen zur Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik und einer erfolgreichen Wirtschafts- und Sozialpolitik schwächen würde. Diese zu ermöglichen, bemüht sich die EU in ihren Strukturfonds und den Unterstützungsleistungen. Dies ist langfristig gesehen für ein Land besser, als wenn ein Teil der Bevölkerung als Armutswanderer profitieren würde, der größere Teil der Bevölkerung aber eher benachteiligt wäre.

### *3.4 Solidarität als Symbolik*

Wenn in einzelnen EU-Ländern kleinere oder größere Naturkatastrophen auftreten, zum Beispiel die Flut in einigen Teilen Deutschlands im Jahr 2002, gewährt die EU-Kommission in der Regel finanzielle Hilfen aus dem EU-Haushalt. In einer strengen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips wäre aber eine solche Hilfe verfehlt, da die Mitgliedsländer selbst in der Lage sind, die Folgen zu beseitigen. Im Sinne eines emotionalen Solidaritätsbegriffs soll hier Mitgefühl und Betroffenheit auch durch die

Gewährung der finanziell eher wenig bedeutsamen Unterstützung ausgedrückt werden. Mit solchen symbolischen Akten soll zugleich der europäische Zusammenhalt gefördert und das Gemeinschaftsgefühl gesteigert werden.

#### 4. KONSEQUENZEN FÜR DIE SOZIALETHISCHE SOLIDARITÄTSREFLEXION

Die kursorische Betrachtung ausgewählter Politikbereiche der EU aus einer Heuristik von ‚Solidarität‘ kann allgemein für die sozialetische Reflexion von Solidarität eine Reihe von Impulsen geben. Die normative Begründung von ‚Solidarität‘, die historische Genese eines Solidaritätsverständnisses, Verästelungen des Solidaritätsbegriffs und seiner Dimensionen, die Abgrenzung von Solidarität zu ‚Gerechtigkeit‘ und anderen, auf ähnlich abstrakter Ebene liegenden Werten bleibt wichtig. Die sozialetische Reflexion darf sich aber darauf nicht beschränken. Vielmehr sind folgende Aspekte in eine sozialetische Solidaritätsreflexion mit einzubeziehen:

1. In einer Welt der Knappheit an Ressourcen ist es schwierig, im Solidaritätshandeln zwischen den potentiellen Empfängern von solidarischen Leistungen abzuwägen und einigen Priorität beizumessen (Empfänger von Entwicklungshilfe).
2. Es gibt Konstellationen, bei denen eine Solidaritätsverpflichtung grundsätzlich anerkannt ist, es aber objektive Schwierigkeiten gibt, die Solidarität durch Instrumente faktisch zu implementieren, so dass sie auch wirksam wird (Erreichung der ärmsten Länder).
3. Solidaritätshandeln kann weniger solidarisch sein, als es vordergründig erscheint, wenn etwa Empfänger überfordert werden (Vielzahl von Gebern).
4. Die sozialetische Solidaritätsreflexion hat sich weniger den zur Solidarität Verpflichteten zuzuwenden, als denjenigen, die Empfänger solidarischer Leistungen sind, weil das Ergebnis von Solidarität wesentlich von den Empfängern abhängt (Entwicklungshilfe, interne Strukturfonds). Dies bedeutet, dass auch normative Verpflichtungen von Empfängern von Solidaritätsleistungen gleichgewichtig zu thematisieren sind.
5. Es ist sinnvoll, den Solidaritätsgehalt gesellschaftlicher Institutionen, nicht nach den vordergründig ausgegebenen Zielen oder politisch verkündeten Absichten, sondern nach den realen Folgen und Ergebnis-

sen zu beurteilen. Dazu bedarf es einer sozialwissenschaftlichen Analyse komplexer Sachverhalte (Marktwirtschaft, Agrarpolitik).

6. Bei der Beurteilung institutioneller Regelungen sind nicht allein die vordergründig kurzfristigen Wirkungen, sondern die langfristigen Folgen zu betrachten (Beschränkung der Freizügigkeit).
7. Es gibt vordergründig beidseitige plausible Solidaritätsargumente, die es in einem Abwägungsprozess schwierig machen, im Konfliktfall Prioritäten einzuräumen (Binnenmigration von Arbeitskräften).
8. In der heutigen Welt gelten Individuen wie auch Staaten als gleichberechtigte Akteure des staatlichen wie überstaatlichen Zusammenlebens. Wenn ‚Solidarität‘ sehr stark betont wird, so dass Geber und Nehmer offen ausgewiesen sind, kann dies für das Selbstwertgefühl der Nehmer problematisch sein, weil es als beschämend empfunden wird. Dies legt nahe, dass die Solidaritätsrhetorik eher zurückzunehmen ist. Es kann sich anbieten, auch bestimmte institutionelle Bedingungen nicht als einseitigen Transfer auszuweisen, sondern aus Achtung und Respekt nach Reziprozitätsgesichtspunkten (Marktöffnung, soziale Sicherung) zu suchen.
9. Bei ‚Solidarität‘ als Gemeinschaftstreue muss man zwischen rechtlichen Verpflichtungen (Stabilitäts- und Wachstumspakt) und der Außenpolitik (EU-Sicherheitsrat, IWF) unterscheiden, wo eher politische Absichtserklärungen gemeinschaftlichen Handelns vorliegen, aber keine konkrete verbindliche Verpflichtung. Außerdem stellt sich bei jeder Gemeinschaft die Frage, wie weit sie unter dem Leitbild der ‚Solidarität‘ die eigenen Mitglieder gefangen nehmen darf, und wo es Gebiete legitimer Eigenständigkeit (Einsatz eigener Soldaten) und innerhalb einer Gemeinschaft einen legitimen Pluralismus gibt.
10. Bei manchen Solidaritätshandlungen (Fluthilfe) kann es sich eher um Symbolik als tatsächliche Erfordernisse handeln. Sogar aus Entwicklungsländern (zum Beispiel von der katholischen Kirche von Honduras) wurden kleinere Beiträge geschickt, um Anteilnahme auszudrücken und so symbolisch auch den Reziprozitätsaspekt auszudrücken.
11. Entgegen mancher zivilgesellschaftlicher Euphorie ist die Organisation effektiver (nicht verbaler) zivilgesellschaftlicher Solidarität schwierig. Sie bedarf eher sogar der Förderung und Unterstützung durch staatliches Handeln, als dass zivilgesellschaftliche Organisationen (zum Beispiel Gewerkschaften) Vorreiter für staatliche Institutionen sind.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Heinz-Jürgen Axt*, Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh: Verlag-Bertelsmann-Stiftung 2000.
- Sven Behrendt / Felix Neugardt*, Art. ‚Mittelmeerpolitik‘, in: *Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels* (Hg.), Europa von A-Z, 8. Aufl., Bonn: Nomos 2002, 306–308.
- Josef Bielman / Gottfried Stein*, Stichwort: Asyl in Deutschland und Europa, München: Olzog 1992.
- Europäische Gemeinschaft*, Eine Verfassung für Europa, Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 2004.
- Europäische Kommission*, Ein globaler Akteur. Die Außenbeziehungen der Gemeinschaft, Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 2004.
- Robert von Heusinger*, Europa raus. Der Internationale Währungsfonds redet in Singapur über die Zukunft – und droht die alten Industrieländer zu entmachten, in: *Die Zeit* vom 21.09.2006.
- Karl Homann / Franz Blome-Dress*, Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1992.
- Integrationsbüro EDA / EVD*, Suisseurope, online unter <<http://www.europa.admin.ch/dienstleistungen/00553/index.html>>, abgerufen 21.09.2006.
- Andreas Lienkamp*, Systematische Einführung in die Christliche Sozialethik, in: *Franz Furger / Andreas Lienkamp / Karl Wilhelm Dahm* (Hg.), Einführung in die Sozialethik, Münster: LIT-Verlag 1996, 29–88.
- Peter-Christian Müller-Graf / Friedmann Keiner*, Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: *Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels* (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden: Nomos 2006, 139–146.
- Ludger Reuke*, Die Entwicklungspolitik im Spiegel der Entwicklungsfinanzierung, in: *Martin Joe Ibeh / Joachim Wiemeyer*, Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung, Paderborn: Schöningh 2006, 125–139.
- Sachverständigenengruppe ‚Weltwirtschaft und Sozialethik‘*, Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit, in: *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz* (Hg.), Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2005.

- Klemens van de Sand*, Die Millennium-Entwicklungsziele: Herausforderungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, in: *Johannes Wallacher/Mattias Kiefer* (Hg.), Globalisierung und Armut. Wie realistisch sind die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen?, Stuttgart: Kohlhammer 2006, 109–122.
- Thilo Sarrazin*, Der Euro. Chance oder Abenteuer?, Bonn: Dietz 1997.
- Sigmar Schmidt*, Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 19–20* (2002) 29–38.
- Wolfgang Schröder/Reiner Weinert*, Europäische Tarifpolitik: Ein neues Politikfeld?, in: *Wolfgang Schröder/Bernhard Weßels* (Hg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003, 567–589.
- Jürgen Schwarz*, Der Aufbau Europas, Bonn: Osang 1980.
- Martin Selmayr*, Europäische Zentralbank, in: *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels* (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden: Nomos 2006, 123–128.
- Adam Smith*, Der Wohlstand der Nationen, München: Beck 1978.
- Markus Vogt*, Agrarpolitik als Prüfstein globaler Solidarität, in: *Martin Joe Ibeh/Joachim Wiemeyer*, Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung, Paderborn: Schöningh 2006, 165–189.
- Walter Wellner/Gerhard Schmich*, Europa auf dem Weg zur Sozialunion, Bonn: Europa-Union-Verlag 1988.
- Frank Wendler*, Soziales Europa und demokratische Legitimität. Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive, Baden-Baden: Nomos 2005.
- Joachim Wiemeyer*, EG-Binnenmarkt: wirtschaftlicher Fortschritt – sozialer Rückschritt?, in: *Stimmen der Zeit* 210 (1992) 297–310.
- Joachim Wiemeyer*, Europäische Sozialpolitik, in: *Wirtschaftliche Grundbildung, Der Verbraucher in der sozialen Marktwirtschaft* 3 (1992) 17–25.
- Joachim Wiemeyer*, Europäische Union und weltwirtschaftliche Gerechtigkeit, Münster: LIT-Verlag 1998.