

# **Von der nationalen zur europäischen sozialen Sicherheit?**

**Das Gleichheitsskript der Europäischen Union  
und die Einstellungen der Bürger**

*Jürgen Gerhards & Holger Lengfeld*

Berliner Studien zur Soziologie Europas

**Nr. 15**

November 2008

Die „Berliner Studien zur Soziologie Europas“ des Lehrstuhls für Makrosoziologie der Freien Universität Berlin verstehen sich als ein Ort zur Vorpublikation von Beiträgen, die später in Fachzeitschriften und Sammelbänden veröffentlicht werden sollen. Die Beiträge sollen helfen, eine Soziologie Europas zu profilieren; sie stehen auch im Kontext des Master-Studiengangs „Soziologie – Europäische Gesellschaften“.

Gegenstand der Reihe sind Beiträge zur Analyse der Herausbildung einer europäischen Gesellschaftsstruktur und -kultur, vergleichende Analysen, die die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen europäischen Gesellschaften thematisieren, sowie theoretische Versuche einer Soziologie Europas.

Ziel der Reihe ist es, durch die frühe Verbreitung dieser Arbeiten den wissenschaftlichen Gedankenaustausch zu fördern. Die Beiträge sind nur über das Internet als pdf-Datei zu beziehen.

Zitationsweise: BSSE-Arbeitspapier Nr. 15. Berlin: Freie Universität Berlin.

**Abstract<sup>1</sup>**

Mit der Institutionalisierung der Freizügigkeitsregel für Arbeitnehmer durch die Europäische Union haben alle Bürger das Recht erhalten, in allen anderen Ländern der EU zu arbeiten und an den sozialen Sicherungssystemen des jeweiligen Landes zu partizipieren. Da die marktvermittelte Erwerbstätigkeit und der Zugang zu den staatsvermittelten Sozialleistungen die zentralen Institutionen der sozialen Sicherheit sind, kann man entsprechend von einer Europäisierung vormals national kasernierter Systeme sprechen. In welchem Maße die Bürger eine Öffnung der Zugangsmöglichkeiten zu dem eigenen (nationalen) Arbeitsmarkt und den nationalen Sozialleistungen begrüßen und den europäischen Ausländern diesbezüglich die gleichen Rechte zubilligen, steht im Mittelpunkt des Artikels.

Auf der Basis einer Auswertung von zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen können wir zeigen, dass die Europäisierung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten bei den Deutschen auf sehr hohe Zustimmung stößt. Mehr als zwei Drittel der Befragten sind der Auffassung, dass europäischen Ausländern Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gewährt werden sollte, über 80 % der Befragten sind bereit, europäischen Ausländern den Zugang zu den Sozialleistungen zu gewähren.

Die Einstellungsforschung geht in der Regel von der Annahme aus, dass die Menschen den Werten, die sie vertreten, auch in konkreten Handlungssituationen folgen. Ob dies der Fall ist, haben wir geprüft, indem wir konkrete Handlungssituationen und die Kosten einer Wertbefolgung simuliert haben. Es zeigt sich, dass in konkreten Handlungssituationen die Befragten Inländer gegenüber europäischen Ausländern bevorzugen würden und weniger bereit sind, den Ausländern den gleichen Zugang zu Sozialleistungen zu gewähren, wenn damit eine Reduktion der Sozialleistungen insgesamt verbunden ist. In der Summe deuten die Befunde darauf hin, dass sich die deutsche Bevölkerung im hohen Maße für Chancengleichheit von europäischen Ausländern ausspricht, diese Werteinstellungen aber nur begrenzt belastungsresistent sind.

---

<sup>1</sup> Wir bedanken uns bei Jürgen Schupp, mit dem wir zusammen eine der beiden Umfragen, von denen hier berichtet wird, durchgeführt haben (vgl. Gerhards, Lengfeld und Schupp 2007).

Moderne Wohlfahrtsstaaten sind nationalstaatliche Organisationsformen der Produktion von ökonomischer Sicherheit. Ihre Entwicklung beginnt bekanntlich am Ende des 19. Jahrhunderts mit der Einführung gesetzlicher Sozialversicherungssysteme in mehreren europäischen Ländern. Der eigentliche Expansionsschub des Wohlfahrtsstaates findet in allen westlichen Ländern nach dem 2. Weltkrieg in den 50er und 60er Jahren statt. Intensität und Extensität des Wohlfahrtsstaates und die institutionellen Arrangements unterscheiden sich in den verschiedenen europäischen Ländern aber beträchtlich von einander, je nachdem, ob die Herstellung von Sicherheit in erster Linie dem Markt, der Familie oder dem Staat überlassen wird (vgl. Ganßmann 2000: 26). Gemeinsam ist allen Wohlfahrtsstaaten aber eine Grundidee: Der Staat übernimmt zumindest die partielle Verantwortung für die Herstellung sozialer Sicherheit *seiner* Bürger und die Verminderung von sozialer Ungleichheit zwischen ihnen.

So wie die Organisationsformen der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements nationalstaatlich begrenzt sind, so ist auch seine kulturelle Grundlage nationalstaatlich codiert. Nach innen hin ersetzt der Wohlfahrtsstaat partikulare Solidaritäten auf familiärer, lokaler und regionaler Ebene durch die Idee einer nationalen Solidarität. Er definiert alle Bürger eines Nationalstaates insofern als Gleiche, als sie qua Staatsbürger die gleichen Rechte auf die Leistungen ihres Wohlfahrtsstaates haben. Jeder deutsche Staatsbürger hat so z. B. die gleichen Rechte auf die Zahlung von Kindergeld, Arbeitslosengeld etc., so wie jeder Brite, Franzose, Schwede die gleichen Rechte auf den Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Gratifikationen seines Landes hat. Die nationalstaatlich definierte innere Gleichheit bedeutet zugleich die Definition einer äußeren Ungleichheit, insofern Ausländer in aller Regel keinen Zugang zu den wohlfahrtsstaatlichen Leistungen der anderen Länder haben. Wohlfahrtsstaaten ersetzen damit den subnationalen durch einen nationalen Partikularismus der Solidarität.

Der nationalstaatliche „Container“ ist nun vor allem durch Europäisierungsprozesse aufgebrochen und hat sich verändert. Die Entwicklung der Europäischen Union ist seit ihrer Gründung neben einer Ausdehnung des territorialen Herrschaftsbereichs durch Aufnahme neuer Mitglieder durch eine zunehmende Vertiefung der politischen und gesellschaftlichen Integration gekennzeichnet. Die Nationalstaaten haben einen Teil ihrer Souveränitätsrechte auf die europäische Ebene verlagert und die Politikfelder, für die die Europäische Union und nicht mehr der Nationalstaat zuständig ist, wurden ausgedehnt. Dieser Prozess manifestiert sich in einer Vielzahl von Faktoren: So ist die Summe von Entscheidungen seitens des Europäischen Rates bzw. der Europäischen Kommission kontinuierlich gestiegen, die Anzahl der Fachministerräte ebenfalls, die Verflechtung zwischen europäischer und nationaler Politik hat zugenommen (Knill 2001) und auch die intermediären Organisationen und Interessengruppen richten ihr Augenmerk zunehmend auf die europäische Ebene (Fligstein und Stone Sweet 2002; Stone Sweet et al. 2001; Wessels 1997).

Die wohlfahrtsstaatliche Sicherung gehört auf den ersten Blick sicherlich zu den Bereichen, die sich im geringen Maße europäisiert haben und entsprechend in erster

Linie weiterhin nationalstaatlich verankert sind. Die EU besitzt in diesem Politikfeld nur sehr begrenzte Zuständigkeiten. Diese beschränken sich im Wesentlichen auf Unterstützung der sozialpolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie in bestimmten Bereichen auf die Aufstellung von Mindeststandards insbesondere hinsichtlich der Rechte von Arbeitnehmern. Dabei wird stets der primären Verantwortung der Mitgliedstaaten sowie der Vielfalt der nationalen Sozialsysteme Rechnung getragen. Die sozialen Sicherungssysteme sind weiterhin auf der Ebene der Nationalstaaten institutionalisiert und entsprechend zwischen den europäischen Nationalstaaten sehr unterschiedlich. „Ein ‚Europäischer Sozialstaat‘ zeichnet sich somit nicht ab“ konstatieren Stefan Leibfried und Paul Pierson lapidar (Leibfried und Pierson 2000: 352).<sup>2</sup>

Dem muss man zustimmen, wenn man unter einem europäischen Wohlfahrtsstaat ein supranationales Gebilde versteht, das mit ähnlichen Ressourcen, Kompetenzen und Rechten ausgestattet ist wie die nationalstaatlichen Systeme und zugleich über diesen gelagert ist. Im Kontext des europäischen Einigungsprozesses haben sich allerdings die Zugangsbedingungen der europäischen Bürger zu den Institutionen der sozialen Sicherheit der jeweiligen Mitgliedsländer geändert. Der mit der Entstehung nationaler Sicherungssysteme institutionalisierte nationale Partikularismus ist aufgeweicht und ersetzt worden durch einen europäischen Partikularismus aller europäischen Marktbürger. Es handelt sich dabei um eine partikularistische und nicht um eine universalistische Gleichheitsvorstellung, weil die Rechte an den Status, Bürger eines Mitgliedslandes der EU zu sein, gebunden sind. Mit der Institutionalisierung der so genannten Freizügigkeitsregel für Arbeitnehmer haben alle Bürger das Recht erhalten, in allen anderen Ländern der EU zu arbeiten und damit auch das Recht, an den sozialen Sicherungssystemen des jeweiligen Landes zu partizipieren. Die Europäische Union hat damit schrittweise die Idee einer nationalstaatlich begrenzten Vorstellung von Gleichheit der Bürger ersetzt durch die Idee einer europäischen Gleichheit.

Ob und in welchem Maße die Bürger diese Umcodierung akzeptieren, ist die zentrale Forschungsfrage der folgenden Ausführungen. Dazu werden wir in einem ersten Schritt kurz beschreiben, wie die Europäische Union die Idee einer allein bin-

---

<sup>2</sup> Dass die europäische Sozialpolitik trotz aller großen politischen Rhetorik nicht sehr weit entwickelt ist, ist in der sozialwissenschaftlichen Literatur hinreichend beschrieben worden. Fritz Scharpf (1996) hat versucht zu erklären, warum es nicht zur Entwicklung eines europäischen Sozialstaates gekommen ist und wahrscheinlich nicht kommen wird. Die ärmeren Länder in der EU haben kein Interesse an hohen europaweiten sozialen Standards. Die Faktorproduktivität (die Produktivität von Arbeit und Kapital) ist in diesen Ländern deutlich geringer als in den ökonomisch entwickelten Ländern der EU. Wenn diese Länder trotzdem konkurrenzfähig sein wollen, dann müssen die Faktorkosten – also vor allem die Löhne, die Lohnnebenkosten und die Umweltkosten – recht niedrig sein. Eine Angleichung der Löhne und der Sozialstandards wäre für diese Länder wahrscheinlich mit einer Vernichtung von Arbeitsplätzen verbunden. Die ärmeren Länder der EU werden entsprechend vor allem für die Beibehaltung ihrer landesspezifischen Standards plädieren und ihr Veto gegen eine einheitliche Regelung geltend machen.

nennationalen Gleichheit transnationalisiert und ersetzt hat durch die Idee einer Gleichheit aller Bürger Europas. Manche Autoren gehen davon aus, dass sich mit einer Europäisierung der Politikfelder und einer Strukturierung eines europäischen gesellschaftlichen Raumes auch die Wahrnehmungen der Bürger verändern, so dass man von einer Europäisierung von Einstellungen und Werteorientierungen sprechen kann (Beck und Grande 2004: 266). Ob dies wirklich der Fall ist, wollen wir zumindest für Deutschland durch die Auswertung zweier Umfragen prüfen. In welchem Maße unterstützen die Bürger die Vorstellung, dass ausländische Bürger auf dem Arbeitsmarkt die gleichen Zugangsmöglichkeiten und Rechte genießen sollen wie die eigenen Bürger, und in welchem Maße unterstützen sie die Vorstellung, dass die europäischen Ausländer einen gleichen Zugang zu Sozialleistungen haben wie deutsche Bürger? Die Frage nach einer Unterstützung der EU-Politik durch die Bürger ist für die Legitimität der EU nicht unerheblich. Demokratien sind strukturell auf die Unterstützung ihrer Bürger angewiesen. Bleibt diese aus, kann es zu Legitimitätsproblemen der Institutionen selbst kommen.

Nach einer Diskussion unserer deskriptiven Befunde gehen wir im dritten Schritt der Frage nach, ob und in welchem Maße die Gleichheitsvorstellungen der Bürger belastungsresistent sind. Die Einstellungsforschung geht in der Regel von der Annahme aus, dass die Menschen den Werten, die sie vertreten, auch in konkreten Handlungssituationen folgen. Ob dies der Fall ist, wollen wir für den Bereich der Gleichheitsvorstellungen prüfen. Dazu haben wir in den beiden Umfragen, die wir durchgeführt haben, zum einen konkrete Handlungssituationen und zum anderen die Kosten einer Wertbefolgung simuliert. Auf diese Weise können wir prüfen, in welchem Maße die Bürger ihren Gleichheitsvorstellungen auch in konkreten Handlungssituationen und unter Bedingungen von variierenden Kosten folgen. Die Analysen werden abgeschlossen durch eine Zusammenfassung der Befunde. Der Aufbau des Artikels (Rekonstruktion der Politik der EU in einem spezifischen Feld, dann Überprüfung der Unterstützung der Politik durch die Bürger) folgt anderen Analysen, die wir bezüglich anderer Politikfelder durchgeführt haben (vgl. z.B. Gerhards 2007; Gerhards und Lengfeld 2006; Hölscher 2006).

## **1. Die Europäisierung von Sicherheit durch eine Europäisierung der Gleichheit**

Obschon der Nationalstaat historisch relativ spät zur dominanten gesellschaftlichen Organisationsform wurde, herrscht unter Sozialwissenschaftlern wenig Zweifel darüber, dass die europäischen Gesellschaften des späten 19. und des 20. Jahrhunderts als Nationalgesellschaften charakterisiert werden können (Gellner 1983; Anderson 1991; Hobsbawm 1992). Kernbestandteile der Nationalstaatswerdung sind die Monopolisierung physischer Gewaltsamkeit zum Zwecke der Sicherung der Außengrenzen sowie zur Ausübung von Macht im Inneren. Militärische Grenzsicherung, Zoll- und Migrationspolitik wurden zu zentralen Feldern der Abgrenzung einer Na-

tionalgesellschaft von den sie umgebenden Gesellschaften. Die Ausweitung staatlicher Macht im Inneren ging einher mit der Durchdringung der Gesellschaft durch den Aufbau des Polizeiwesens, der öffentlichen Verwaltung sowie einer staatlich regulierten Institutionenordnung.

Komplementär zur nationalstaatlichen Institutionenbildung erfolgte die Inklusion der Menschen, die innerhalb des Territoriums eines Staates leben. Sie wurden zu Bürgern *ihres* Staates, müssen seinen Bildungsangeboten nachkommen (Schulpflicht), haben die Verpflichtung, Steuern und Abgaben zu entrichten und erhalten im Gegenzug zivile und bürgerliche Rechte. Da sich Gleichheit damit auf die Chancengleichheit aller *innerhalb eines Nationalstaats* lebenden Bürger beschränkt, werden Nicht-Mitglieder, d. h. Angehörige anderer Nationalstaaten, weitgehend ausgeschlossen (Brubaker 1990; Hahn 2000).

Dieses nationalstaatlich definierte Verhältnis von Inklusion und Exklusion gilt auch für die Bereiche, die soziale Sicherheit produzieren. Heiner Ganßmann (2000) unterscheidet drei zentrale Institutionen der Produktion von sozialer Sicherheit. Auf Arbeitsmärkten erwirtschaften Menschen via Erwerbstätigkeit Einkommen; dieses Einkommen ermöglicht es ihnen, den Lebensunterhalt zu sichern und es eröffnet Konsummöglichkeiten. Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Krankheit und Alter sind Sicherheitsrisiken, die über Märkte in aller Regel nicht abgefangen werden können. Zur Kompensation marktinduzierter Unsicherheiten stehen die beiden anderen Institutionen der Herstellung von Sicherheit zur Verfügung – Familie und Staat. Die Bedeutung der Familie hat sich im Verhältnis zum Staat im Verlaufe des 20. Jahrhundert dramatisch verändert. Mit der Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten hat dieser in fast allen europäischen Ländern die Funktion der Familie in der Produktion sozialer Sicherheit zunehmend ersetzt, so dass es in erster Linie der Markt und der Sozialstaat sind, die dazu beitragen. Für Arbeitsmärkte und für den Sozialstaat gelten aber ähnliche nationalstaatlich begrenzte Inklusions- und Exklusionsverhältnisse, wie für fast alle Institutionen des Nationalstaates. Der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu den Leistungen des Sozialstaates steht den Staatsbürgern eines Nationalstaates offen, die Nichtmitglieder (Mitglieder anderer Nationalstaaten also) sind weitgehend ausgeschlossen und werden daher ungleich behandelt. Ausländer haben in aller Regel nicht das Recht, sich in einem fremden Land niederzulassen, dort zu arbeiten, eine Ausbildung zu genießen oder am Wohlfahrtsstaat zu partizipieren. Damit ist auch die Produktion von Sicherheit unmittelbar an den jeweiligen Nationalstaat gekoppelt.

Der Prozess der europäischen Integration hat die nationalstaatlich begrenzte Sicherheitsproduktion zumindest rechtlich-kulturell nachhaltig verändert, insofern alle Bürger der Mitgliedsländer der EU einen Zugang zu den europäischen Arbeitsmärkten (1) und zu den jeweiligen nationalen sozialen Sicherungssystemen (2) erhalten haben (vgl. Gerhards 2006; Koslovski 1997).

(1) Die Idee der europaweiten Gleichheit ist im Bereich des Arbeitsmarkts am weitesten fortgeschritten. Die Veränderung der Zugangsmöglichkeiten zu den nationalen Arbeitsmärkten ist Bestandteil der Entwicklung eines europäischen Binnenmarktes. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte, die 1986 beschlossen und 1993 endgültig implementiert wurde, entstand der gemeinsame europäische Binnenmarkt mit den so genannten „Vier Freiheiten“ für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital (Chalmers et al. 2006). Diese Bewegungsfreiheit gilt nicht allein für Arbeitnehmer, sondern auch für Menschen außerhalb des Arbeitsmarkts, wie Rentner und Studierende. Rechtliche Grundlage dafür ist die wechselseitige Anerkennung von Bildungszertifikaten und der Transfer von Sozialversicherungsansprüchen für Personen, die in einem anderen EU-Land leben als in jenem, in dem sie diese Ansprüche erworben haben. Die zentrale Rechtsnorm für diese personalen Gleichheitsrechte ist die so genannte Freizügigkeitsregel für Arbeitnehmer (Hartley 2003). Danach haben alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger die Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen. Diese Regelung umfasst neben dem eingewanderten Beschäftigten Ehegatten, Kinder unter 21 Jahren sowie weitere Verwandte in auf- und absteigender Linie, denen der Beschäftigte Unterhalt gewährt. Die Freizügigkeitsregel gilt analog für Selbstständige (Niederlassungsrecht).

Für die neu beigetretenen Länder wurden Übergangsfristen vereinbart. Portugal und Spanien sind der EU bereits 1986 beigetreten, die volle Freizügigkeit wurde jedoch erst im Jahr 1993 implementiert, da man starke Migrationsbewegungen von den ökonomisch schwächeren Beitrittsländern in die wohlhabenden Kernländer erwartete. Auch für die zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten, die der Gemeinschaft im Mai 2004 beigetreten sind, und für die 2007 beigetretenen Länder Bulgarien und Rumänien wurden Übergangsregeln erlassen. Einige der alten EU-Länder, allen voran Deutschland und Österreich, befürchteten massive Wanderungsbewegungen (Werner 2001; Bosch und Worthmann 2006; Brücker 2003; Kvist 2004). Diese Übergangsfristen sind a) auf bestimmte Länder und Personengruppen bezogen, sie sind b) zeitlich gestaffelt und c) auf maximal sieben Jahre beschränkt. Danach wird die Idee der Gleichheit aller Bürger im gesamten EU-Raum Geltung besitzen.

Mit der Implementierung der Freizügigkeitsregel ist die Idee einer europäischen Gleichheit aller Marktbürger zum europaweiten Rechtsanspruch geworden (Meehan 1993, 1997), die Idee einer national begrenzten Gleichheit, die Inländer und europäische Ausländer ungleich behandelt, wurde europäisiert. Die Zugangsmöglichkeit zu allen europäischen Arbeitsmärkten schafft die Möglichkeit, dort erwerbstätig sein zu können, ein Einkommen zu erwirtschaften und damit die eigene ökonomische Sicherheit gewährleisten zu können.

(2) Das Recht auf Freizügigkeit und die sozialen Rechte der Unionsbürger sind eng miteinander verknüpft. Damit die Unionsbürger ihr Recht auf Freizügigkeit tatsächlich und vollständig nutzen können, ist die Frage nach deren sozialer Sicherung im Falle einer Abwanderung in einen anderen Mitgliedstaat von erheblicher Bedeu-

tion. Nur wenn der Schutz der sozialen Sicherung gewährleistet ist und den Unionsbürgern keine Nachteile im Hinblick auf die soziale Sicherheit im Falle einer Abwanderung entstehen, ist echte Freizügigkeit und ein Funktionieren eines europäischen Arbeitsmarktes möglich, so die Vorstellung der EU (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002). Deswegen wurden bereits 1971 Anstrengungen unternommen, die sozialen Rechte der Unionsbürger zu schützen und den Gleichbehandlungsgrundsatz auch auf die sozialen Rechte anzuwenden. Erstmals wurden in der Verordnung „(EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern“ entsprechende Rechtsvorschriften erlassen. Diese Verordnung wurde durch die Verordnung „(EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit“ mit einigen geringfügigen Ausnahmen aufgehoben (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2004). Durch diese Verordnung wird eine verbesserte Koordinierung der nationalstaatlichen Systeme der sozialen Sicherung angestrebt. Eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ist ausdrücklich nicht vorgesehen. Der wohl wichtigste Grundsatz dieser Verordnung ist das Verbot der Ungleichbehandlung. Demnach unterliegen ausländische Unionsbürger bezüglich der Sozialleistungen denselben Pflichten und genießen dieselben Rechte wie inländische Unionsbürger (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2004). Es gilt das sogenannte Territorialitätsprinzip. Demnach haben EU-Bürger Anspruch auf Sozialleistungen in ihrem Wohnstaat, wie sie auch Inländern zustehen, was heißt, dass sie dieselben Leistungen unter denselben Bedingungen erhalten. Höhe, Umfang, Art und Dauer der Leistungen sind abhängig von den im jeweiligen Wohnstaat geltenden Gesetzen. Es ist in der Regel nicht möglich, Ansprüche im Wohnstaat geltend zu machen, die sich an den Leistungen im Herkunftsland orientieren. Wer in Spanien arbeitet, kann auch nur die dort geltenden Leistungen der sozialen Sicherung beanspruchen. Doch auch hier gibt es wieder Ausnahmeregelungen. In einigen Fällen, wie zum Beispiel der Rente, ist es möglich, Ansprüche und Leistungen aus dem Herkunftsland zu exportieren. Hierfür gelten gesonderte Rechtsbestimmungen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007).

Eine besonders bedeutsame Änderung in der neuen Verordnung ist die Ausdehnung des Sozialschutzes auf alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten. Die vorherige Beschränkung auf Erwerbspersonen entfällt. Demnach sind nun neben Arbeitnehmern, Selbständigen, Beamten, Studierenden und Rentnern auch nichterwerbstätige Personen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, sozial abgesichert. Die neue Verordnung deckt folgende Bereiche der sozialen Sicherheit ab: Krankheit, Mutterschaft, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Familienleistungen, Leistungen bei Alter und Sterbegeld (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2004). Im Unterschied zum Arbeitsmarktzugang wurden im sozialen Bereich keine Übergangsregelungen für die Anwendung des Gemeinschafts-

rechts zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006) vereinbart.

Fassen wir die Ergebnisse kurz zusammen: Arbeitsmärkte und sozialstaatliche Einrichtungen sind die zentralen Institutionen der Produktion sozialer Sicherheit. Ihr Zugang war nationalstaatlich begrenzt, Nicht-Staatsbürger wurden exkludiert und Staatsbürger als Gleiche behandelt. Der Prozess der europäischen Integration hat den Zugang zu den Arbeitsmärkten und den Sozialleistungen europäisiert. Zwar gibt es keinen europäischen Wohlfahrtsstaat, der als Zentralorgan für die Produktion sozialer Sicherheit zuständig ist. Was sich allerdings im Kontext des europäischen Einigungsprozesses geändert hat, das sind die Zugangsbedingungen der europäischen Bürger zu den Institutionen der sozialen Sicherheit der jeweiligen Mitgliedsländer. Damit verbunden ist eine Umcodierung der bis dato nationalstaatlich eingehetzten Gleichheitsidee. Der nationale Partikularismus ist aufgeweicht und ersetzt worden durch einen europäischen Partikularismus aller europäischen Marktbürger.

## **2. Die Legitimität der Europäisierung von Gleichheitsrechten**

Fraglich ist, inwieweit die politisch institutionalisierte Idee der Gleichheit aller EU-Bürger im Hinblick auf die genannten Rechte bei den Bürgern Zustimmung findet und damit zur Legitimität der rechtlichen Regelungen (im Sinne eines Legitimitätsglaubens) beiträgt. Unterstützen die Bürger die Idee der europäisierten Gleichheit oder favorisieren sie ein Ungleichheitskonzept, das zwischen Inländern und Ausländern unterscheidet?

Analysen mit Daten des „European Values Survey“ zeigen, dass die Idee einer europäischen Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt im Zeitraum zwischen 1990 und 2000 kaum Zustimmungsgewinne erzielt hat (Gerhards 2008). Größere Zustimmungsraten von rund 40 % der Befragten sind nur in den EU-15-Ländern zu finden. Insgesamt deuten die Daten darauf hin, dass die Idee der europäischen Chancengleichheit unter den EU-Bürgern als wenig legitim gilt. Allerdings sind diese empirischen Befunde nur unter Vorsicht zu verallgemeinern. Erstens konnte aufgrund der verwendeten Umfragedaten nicht zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern unterschieden werden. Zweitens wurden in der Studie nur Gleichheitsvorstellungen auf dem Gebiet des Arbeitsmarkts untersucht, nicht aber zu sozialen Rechten. Und drittens beziehen sich die Daten auf den Zeitpunkt 1999/2000 und mögen in der Zwischenzeit etwas veraltet sein.

Wir haben in zwei kleineren Pilotstudien versucht, erste Erkenntnisse über Ausmaß, Struktur und Ursachen der Legitimität europäisierter Gleichheitsrechte zu gewinnen. In der ersten Studie wurden die Einstellungen der Bürger der Bundesrepublik zur Akzeptanz des Zugangs anderer europäischer Bürger zum deutschen Arbeitsmarkt erhoben (1), in der zweiten Umfrage die Einstellungen zur Akzeptanz des Zugangs zu Sozialleistungen (2).

(1) Die im Folgenden analysierten Daten stammen aus einer Sondererhebung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) des DIW Berlin (vgl. Gerhards et al. 2007). Das SOEP wird als Panelbefragung seit 1984 jährlich in Westdeutschland, seit 1990 in Gesamtdeutschland in Form einer face-to-face Haushaltsbefragung durchgeführt. Da im SOEP für einzelne Panelstichproben regelmäßig neue Befragungsinstrumente eingesetzt werden, findet im Vorfeld einer jährlichen Befragung eine breit angelegte Pretest-Befragung statt. In der im Jahr 2006 durchgeführten Pretestbefragung wurden 1.063 Personen über 15 Jahren mittels CAPI-Fragebogen interviewt. Die Befragung wurde im Juni 2006 durch ein kommerzielles Umfrageinstitut durchgeführt. Sie entspricht in Stichprobenziehung (random route), -umfang und Befragungsmethode allen Standards kontrollierter Bevölkerungsumfragen.

In dieser Befragung wurde nach der Legitimität des Zugangs von Arbeitnehmern aus einem anderen EU-Mitgliedsland zum deutschen Arbeitsmarkt gefragt. Der genaue Fragetext lautet: *„Ein Ziel der Europäischen Union ist es, dass jeder Arbeitnehmer in jedem Land der EU arbeiten darf. Wie ist Ihre Meinung zu folgenden Aussagen? Es ist gerecht, dass Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedsland der EU in Deutschland arbeiten dürfen, auch wenn es für manche Deutsche dann schwieriger wird, einen Job zu bekommen“*. Zur Beantwortung der Frage standen die Antwortalternativen zur Verfügung: *„Stimme voll zu“*, *„Stimme eher zu“*, *„Lehne eher ab“*, und *„Lehne voll ab“*.

Die Frageformulierung hat mehrere Vorteile. Erstens misst sie recht gut das Prinzip der europäisierten Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Zweitens verweist der Fragetext auf die Europäische Union als den Akteur, der die Zugangsmöglichkeiten zu den europäischen Arbeitsmärkten eröffnet hat. Drittens fordert das Item den Befragten auf, eine Gerechtigkeitsbewertung abzugeben. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass keine situativen Akzeptanzurteile, sondern grundlegende Wertorientierungen erhoben werden. Und viertens wird den Befragten verdeutlicht, dass die Durchsetzung der Freizügigkeitsregel mit Kosten verbunden sein kann, die die Arbeitsmarktlage der Deutschen verschlechtern könnten. Dieser Bezug auf die Kosten der Wertbefolgung führt dazu, dass wir keine „sunshine beliefs“ erheben, sondern dass die Gleichheitsvorstellungen in gewissem Maße handlungsrelevant sind.

Die Frageformulierung wurde nun mehrmals variiert. Das zweite Item fragte nach der Chancengleichheit für deutsche Arbeitnehmer im EU-Ausland. Damit sollte geprüft werden, in welchem Ausmaß sich die Deutschen möglicherweise stärkere Rechte im Zugang zum Arbeitsmarkt einräumen als sie dies gegenüber EU-Ausländern tun. Die Items drei bis fünf fragten nach der Chancengleichheit für Arbeitnehmer aus (a) Frankreich, (b) Polen und (c) der Türkei. Die jeweiligen Länder wurden als Vertreter von Ländergruppen ausgewählt: Frankreich als altes, wohlhabendes EU-Land, Polen als neues EU-Land und die Türkei als aktueller Beitrittskandidat. Da diese Länder für unterschiedliche Wohlstandspositionen innerhalb der EU stehen, sollte geprüft werden, in welchem Ausmaß die Befragten zwischen der nationalen Herkunft der EU-Arbeitnehmer unterscheiden.

Tabelle 1 gibt die relativen Häufigkeiten zu den fünf Items zur Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt wieder. Die beiden Zustimmungskategorien und Ablehnungskategorien wurden jeweils zusammengefasst.

**Tabelle 1:** Akzeptanz der Gleichheit aller Europäer auf dem Arbeitsmarkt

	Zustimmung in %	N
EU-Arbeitnehmer in Deutschland	63,5	618
Deutsche Arbeitnehmer im EU-Ausland	69,3	674
Französische Arbeitnehmer in Deutschland	74,3	723
Polnische Arbeitnehmer in Deutschland	63,9	622
Türkische Arbeitnehmer in Deutschland	55,3	538

Quelle: GSOEP-Pretest 2006.

Die Ergebnisse sind bemerkenswert: Fast zwei Drittel der Befragten stimmen der Chancengleichheit für EU-Ausländer zu. Zugleich billigen sich die Deutschen zwar durchschnittlich höhere Rechte zu als sie dies den EU-Ausländern gegenüber tun; die Zustimmungsdifferenz fällt aber mit rund sechs % relativ gering aus. Die Korrelation zwischen beiden Fragen beträgt .83 (signifikant auf dem 1% Niveau). Die Vorstellung einer europäischen Gleichheit ist offenbar weitgehend reziprok und damit in der Bevölkerung Deutschlands gut verankert.

Blickt man auf die nach Herkunft eines Arbeitnehmers differenzierenden Fragen, so ergibt sich ein nach Wohlstandsniveau abgestuftes Bild: den französischen Arbeitnehmern werden häufiger gleiche Chancen zugebilligt als den polnischen Arbeitnehmern. Gleiches gilt auch für die türkischen Bürger, deren zukünftige Mitgliedschaft in der EU umstritten ist. Hier plädieren noch 55 % der Befragten für gleiche Chancen. Die Unterschiede zwischen den Gruppen sind nicht sehr hoch. Insgesamt gilt aber, dass die Vorstellung, Bürger aus dem europäischen Ausland sollten den gleichen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt haben wie deutsche Arbeitnehmer, von fast zwei Dritteln der Bürger akzeptiert wird. Die Europäisierung der Arbeitsmärkte, wie sie von der EU betrieben wurde, findet also bei den Bürgern der Bundesrepublik weitgehende Zustimmung.

(2) In einer zweiten Befragung hatten wir die Möglichkeit, die Akzeptanz des gleichen Zugangs aller EU-Bürger zu den sozialen Leistungen eines Nationalstaates zu überprüfen. Dazu wurde ein Fragemodul in eine vom Meinungsforschungsinstitut TNS-Infratest dimap regelmäßig durchgeführte Politikbus-Umfrage eingeschaltet. Befragt wurden 1.000 repräsentativ ausgewählte Bürger der Bundesrepublik. Die Befragung erfolgte telefonisch und wurde im Jahr 2006 durchgeführt. Der genaue Fragetext lautet folgendermaßen: „Nach europäischem Recht kann jeder EU-Bürger, der in einem anderen europäischen Land arbeitet, auch sämtliche Sozialleistungen des dortigen Lan-

des in voller Höhe bekommen, wie zum Beispiel Kindergeld und Sozialhilfe. Bitte sagen Sie mir zu jeder Aussage, ob Sie ihr voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, sie eher ablehnen oder voll und ganz ablehnen: „Ausländische EU-Bürger, die in Deutschland arbeiten, sollten die gleichen Sozialleistungen wie die Deutschen bekommen können.“

Auch hier wurde die Frageformulierung mehrfach variiert, indem wir nicht nur nach ausländischen EU-Bürgern im Allgemeinen, sondern nach den Zugangschancen zu Sozialleistungen für Arbeitnehmer aus (a) Frankreich, (b) Polen und (c) der Türkei gefragt haben. Die beiden Zustimmung- und Ablehnungskategorien wurden für die folgenden Analysen wiederum zusammengefasst.

**Tabelle 2:** Akzeptanz der Gleichheit aller Europäer im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen

	Zustimmung in %	N
Anspruch auf Sozialleistungen von EU-Bürgern in Deutschland	81,6	795
Anspruch auf Sozialleistungen von Franzosen in Deutschland	83,0	811
Anspruch auf Sozialleistungen von Polen in Deutschland	81,1	795
Anspruch auf Sozialleistungen von EU-Türken in Deutschland	80,1	778

Quelle: TNS-Infratest 2006.

Über 80 % der Befragten unterstützen die Idee, dass EU-Ausländer in Deutschland die gleichen Rechte auf Sozialleistungen haben wie Deutsche. Das ist eine enorm hohe Quote und spricht für die These, dass der nationale Partikularismus im Hinblick auf die Zugangsmöglichkeiten zum Sozialstaat aufgebrochen und europäisiert wurde. Die Akzeptanzquote übertrifft zudem deutlich die des freien Zugangs zu den Arbeitsmärkten. Weiterhin zeigt sich, dass die Bürger kaum zwischen den verschiedenen Ausländergruppen unterscheiden. Die Zustimmungsraten für Franzosen, Polen und Türken liegen sehr nahe bei einander. Wenn es um den Zugang zu Sozialleistungen geht, machen die Bürger offensichtlich keinen Unterschied nach dem Wohlstandsniveau des Landes, aus dem die Menschen kommen. Dies deutet darauf hin, dass es sich um eine nicht nur europäisierte, sondern um eine universalisierte Norm handelt.

### 3. Die Belastbarkeit der Gleichheitsvorstellungen der Bürger

In der Umfrageforschung wird häufig unterstellt, dass die Menschen den Werten, die sie vertreten, auch praktisch Folge leisten. Aus unserer Sicht erscheint es als eine Schwäche der traditionellen Werteforschung, dass die unterstellte Verhaltensrelevanz von Werten häufig nicht überprüft wird. Wenn z. B. ein deutscher Unternehmer zum Ausdruck bringt, dass Deutsche und Polen nach seiner Auffassung das gleiche Recht haben, in Deutschland einer Berufstätigkeit nachzugehen, so wissen wir nicht, ob diese Einstellung auch dazu führt, dass der Befragte in einem Bewerbungsverfahren Deutsche und Polen gleich behandeln würde. Andere Forschungen haben gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Personen sich von ihren Werten in konkreten Entscheidungssituationen leiten lassen, u. a. von den möglichen Kosten einer Handlung abhängt (vgl. Diekmann und Preisendörfer 2003; Fehr und Gächter 2002). Wir haben versucht, empirisch zu überprüfen, ob die im letzten Abschnitt beschriebenen hohen Unterstützungsraten auch eine Handlungsrelevanz besitzen und vielleicht mit der Höhe der Kosten, die aus dem Befolgen der Werte resultieren können, variieren. Wir haben diese Fragestellung wiederum für den Bereich der Gleichheit auf dem Arbeitsmarkt (1) und für den des Zugangs zu Sozialleistungen (2) getrennt analysiert.

(1) Zusätzlich zu der abstrakten Frage, ob die Befragten es in Ordnung finden, dass Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedsland der EU in Deutschland arbeiten dürfen, haben wir die Befragten mit folgender Entscheidungssituation konfrontiert: *„Stellen Sie sich jetzt bitte die folgende Situation aus dem Alltag vor: Ihre Waschmaschine ist kaputt und Sie wollen sie durch eine Fachfirma reparieren lassen. Sie erhalten ein Angebot von einer deutschen und einer polnischen Firma. Beide Firmen nehmen 200 Euro für die Reparatur. Die Qualität der Leistung und die Zuverlässigkeit der Handwerker sind bei beiden Firmen absolut gleich. Würden Sie dann lieber die deutsche oder lieber die polnische Firma beauftragen?“* Die Befragten konnten zwischen den Alternativen *„Deutsche Firma“*, *„Polnische Firma“* und *„Egal“* wählen.

**Tabelle 3:** Einstellung zur Gleichheit von Polen und Deutschen auf dem Arbeitsmarkt und deren Einfluss auf die Auswahl einer Firma (rel. Häufigkeiten in %)

	<b>Alle Befragten</b>	<b>Zustimmung zur Chancengleichheit von Polen und Deutschen</b>	<b>Ablehnung der Chancengleichheit von Polen und Deutschen</b>
Deutsche Firma beauftragen	74,2	67,7	85,7
Egal ob deutsche oder polnische Firma	24,1	29,9	13,8
Polnische Firma beauftragen	1,7	2,4	0,6
<i>N</i>	1.053	638	363

Quelle: GSOEP-Pretest 2006.

Wie die zweite Spalte in Tabelle 3 zeigt, würden drei Viertel aller Befragten eine deutsche Firma bevorzugen. Nur knapp ein Viertel sagt, dass es egal sei, welche der beiden Firmen die Reparatur übernimmt. Diese Befragten machen also keinen Unterschied zwischen einer deutschen und einer polnischen Firma. Bedenkt man, dass sich 64 % der Befragten für eine Gleichheit von Polen und Deutschen auf dem deutschen Arbeitsmarkt ausgesprochen haben (siehe Tabelle 1), dann fällt der Unterschied zwischen der Werteeinstellung einerseits und der (simulierten) Handlung der Befragten doch sehr deutlich aus. Auch wenn sich die Bürger mehrheitlich für einen gleichen Zugang der EU-Ausländer zum deutschen Arbeitsmarkt aussprechen, heißt dies offenbar noch lange nicht, dass sie deutsche und polnische Dienstleister gleich behandeln würden. Die Gründe dafür können vielfältig sein. Wir haben versucht durch die Frageformulierung zu suggerieren, dass beide Firmen in ihrer Leistung gleich gut sind, so dass die Präferenz für die deutsche Firma nicht auf antizipierbare Qualitätsunterschiede zurückzuführen ist. Insofern vermuten wir, dass kulturelle Vorurteile den Ausschlag geben für die Präferenz für die deutsche Firma.

Zugleich zeigt die Tabelle 3 aber auch, dass sich die generalisierten Werte durchaus auf die Handlungen der Akteure auswirken können. Wir haben die Einstellungen zu einem gleichberechtigten Zugang für Polen zum deutschen Arbeitsmarkt mit den Antworten zur Auswahl der Handwerkerfirma kreuztabelliert. Den Spalten 3 und 4 der Tabelle 3 ist zu entnehmen, dass unter denjenigen Befragten, die auf der generalisierten Ebene *für* eine europäische Gleichheit auf dem Arbeitsmarkt plädieren, sich doppelt so viele Personen befinden, denen es egal ist, ob sie eine deutsche oder polnische Firma beauftragen (knapp 30 gegenüber 14 %). Insofern gilt zwar,

dass abstrakte Werte und konkrete Handlungsentscheidungen voneinander entkoppelt sein können, die Überzeugungssysteme sind aber nicht völlig folgenlos für die Strukturierung von Handlungsentscheidungen.

Wir haben nun im nächsten Schritt versucht, die Kosten der Handlungsentscheidung zu variieren. Wie vor allem Studien im Kontext der so genannten „Low Cost“-These gezeigt haben (vgl. Diekmann und Preisendörfer 2003), hängt die Handlungsrelevanz der Werteorientierungen entscheidend von den Kosten der Wertbefolgung ab. Je höher die Kosten der Befolgung der eigenen Werteorientierungen sind, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese Werte wirklich handlungsrelevant werden. Die Kosten wurden in der Befragungssituation dreifach verändert, indem die Preise für die Reparatur der Waschmaschine der polnischen Firma verändert wurden. Neben der bereits berichteten Frage, in der die Kosten für die Reparatur der Waschmaschine zwischen der deutschen und polnischen Firma gleich waren, wurden in zwei weiteren Entscheidungssituationen unterschiedliche Preisdifferenzen simuliert:

1. „Nehmen wir jetzt einmal an, die polnische Firma ist für die gleiche Leistung 20 Euro preisgünstiger als die deutsche Firma. Die Qualität der Leistung und die Zuverlässigkeit sind bei beiden Firmen wieder absolut gleich. Wie würden Sie sich nun entscheiden?“ 2. „Wir wollen Sie noch nach einer dritten Möglichkeit fragen: Nehmen Sie an, dass die polnische Firma für die gleiche Leistung nur die Hälfte des Preises verlangt wie die deutsche Firma, also 100 Euro weniger. Wenn Qualität und Zuverlässigkeit wieder absolut gleich sind: Welche Firma würden Sie jetzt beauftragen?“

Die Skalierung entsprach jener der ersten Entscheidungssituation. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 wiedergegeben. Die Befragten, die bei gleicher Leistung, gleicher Zuverlässigkeit und gleichem Preis mit deutlicher Mehrheit die deutsche Firma präferieren würden, ändern dann ihre Meinung, wenn der polnische Dienstleister preiswerter ist als sein deutscher Konkurrent. In der ersten Variante (20 € Preisdifferenz) steigt der Anteil derer, die eine polnische Firma beauftragen würden, von rund 2 auf etwa 25 %. In der zweiten Variante ist die polnische Firma nur halb so teuer wie die deutsche Firma (100 € Preisdifferenz). Hier dreht sich die Prioritätenordnung komplett um: 62 % würden nun die polnische Firma beauftragen. Von den ursprünglich 74 % der Befragten, die die deutsche Firma unter der Bedingung gleicher Preise beauftragt hätten, bleiben nur noch 31 % übrig. Wie man sieht, haben die Kosten also einen enormen Einfluss auf die Entscheidung, welche der beiden Firmen beauftragt wird.

**Tabelle 4:** Auswahl einer deutschen bzw. polnischen Firma bei variierenden Preisen (rel. Häufigkeiten in %)

	Ausgewählte Reparaturfirma bei <b>gleichem Preis</b> , gleicher Leistung und Zuverlässigkeit	Ausgewählte Reparaturfirma, wenn polnische Firma <b>€ 20 preiswerter</b> ist	Ausgewählte Reparaturfirma, wenn polnische Firma <b>€ 100 preiswerter</b> ist
Deutsche Firma	74,2	62,4	31,1
Egal	24,1	12,8	7,4
Polnische Firma	1,7	24,8	61,5
	N=1.053 Cramers V =.199	N=1.046 Cramers V =.181	N=1.034 Cramers V =.159

Quelle: SOEP-Pretest 2006.

Die Kosten einer Reparatur schlagen aber offenbar nicht für alle Befragten gleichermaßen zu Buche. Dies wird deutlich, wenn man die Befragten danach einteilt, ob sie sich bei der oben erläuterten Frage für oder gegen die europäisierte Freizügigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt aussprechen.

Tabelle 5 zeigt, dass die Befragten umso eher bereit sind, für ihre generalisierte Werteorientierung in der konkreten Entscheidungssituation die Kosten zu übernehmen, wenn sie sich auf der Ebene der generalisierten Werteorientierungen gegen die europäische Gleichheitsidee aussprechen. Allerdings entscheidet sich auch die Mehrheit der Gegner der europäischen Chancengleichheit für die polnische Firma, wenn der Preisunterschied zwischen den Firmen 50 % beträgt.

(2) Schauen wir uns nun die Ergebnisse bezüglich der Einstellungen zu den sozialen Rechten an. Auch in diesem Fall haben wir versucht, die Kosten, die entstehen können, wenn sich die Anzahl der Anspruchsberechtigten auf soziale Leistungen durch den Anspruch europäischer Ausländer erhöht, in der Befragung zu modellieren. Dazu wurden folgende beide Fragen gestellt: *Stellen Sie sich jetzt bitte folgende fiktive Situation vor: Weil alle in Deutschland lebenden EU-Bürger das gleiche Kindergeld wie die Deutschen erhalten, sähe sich die Politik aus Haushaltsgründen gezwungen, das Kindergeld für alle zu kürzen. Wie stehen Sie zu folgenden Vorschlägen? 1. Ausländische EU-Bürger sollten auch dann das gleiche Kindergeld wie deutsche Familien bekommen, wenn dadurch das Kindergeld für alle um 20 Euro gekürzt werden müsste. 2. Ausländische EU-Bürger sollten auch dann das gleiche Kindergeld wie deutsche Familien bekommen, wenn dadurch das Kindergeld für alle um 100 Euro gekürzt werden müsste.* Die Antwortalternativen waren „Stimme voll zu“, „Stimme eher zu“, „Lehne eher ab“ und „Lehne voll ab“. Wir haben die beiden Zustimmung- und Ablehnungseinstellungen für die folgenden Analysen wieder zusammengefasst.

**Tabelle 5:** Handlungsrelevanz von Werten nach Grad der Zustimmung zur europäisierten Gleichheit auf dem Arbeitsmarkt (rel. Häufigkeiten in % )

	<b>Zustimmung zur Chancengleichheit von Polen und Deutschen</b>	<b>Ablehnung der Chancengleichheit von Polen und Deutschen</b>
<b>Gleicher Preis für beide Firmen</b>		
Deutsche Firma beauftragen	67,7	85,7
Egal ob deutsche oder polnische Firma	29,9	13,8
Polnische Firma beauftragen	2,4	0,6
	N= 638	N= 363
<b>Polnische Firma € 20 preiswerter</b>		
Deutsche Firma beauftragen	55,8	73,7
Egal ob deutsche oder polnische Firma	13,9	10,0
Polnische Firma beauftragen	30,6	16,3
	N=633	N=361
<b>Polnische Firma 100 € preiswerter</b>		
Deutsche Firma beauftragen	25,4	40,6
Egal ob deutsche oder polnische Firma	7,3	6,2
Polnische Firma beauftragen	67,3	53,2
	N=627	N=357

Quelle: SOEP-Pretest 2006.

**Tabelle 6:** Generalisierte Einstellung zur Gleichheit beim Bezug von Sozialleistungen und Einstellung zur Gleichheit unter der Bedingung der Reduktion der Leistung um € 20 bzw. €100 (rel. Häufigkeiten in %)

	<b>Alle Befragten</b>	<b>Zustimmung zur Gleichheit von Europäern und Deutschen</b>	<b>Ablehnung der Gleichheit von Europäern und Deutschen</b>
Zustimmung zur Gleichheit von Europäern und Deutschen, wenn das Kindergeld <b>um € 20</b> gekürzt wird	66,2	75,7	25,6
Ablehnung der Gleichheit von Europäern und Deutschen, wenn das Kindergeld <b>um € 20</b> gekürzt wird	33,8	24,3	74,4
<i>N</i>	933	757	179
<i>Cramers V = .415</i>			
Zustimmung zur Gleichheit von Europäern und Deutschen, auch wenn das Kindergeld <b>um € 100</b> gekürzt wird	48,0	55,8	16,1
Ablehnung der Gleichheit von Europäern und Deutschen, auch wenn das Kindergeld <b>um € 100</b> gekürzt wird	52,0	44,2	83,9
<i>N</i>	915	735	180
<i>Cramers V = .316</i>			

Quelle: TNS-Infratest 2006.

Wir hatten weiter oben (vgl. Tabelle 2) gesehen, dass 81,6 % der Befragten der Ansicht sind, dass Menschen aus dem europäischen Ausland die gleichen Rechte auf Sozialleistungen haben wie deutsche Bürger. Die Unterstützungsraten für diesen Gleichheitsgrundsatz sinkt auf 66,2 %, wenn der Zugang zu den Sozialleistungen mit Kosten, in diesem Fall mit einer Reduktion von € 20 für alle Anspruchsberechtigten, verbunden ist (vgl. Spalte 2 in Tabelle 6). Die Zustimmungsraten verringern sich nochmals um gut 18 % und sinken auf 48 %, wenn die Erweiterung des Kreises der Zugangsberechtigten zu einer Absenkung des Kindergeldes um € 100 führen würde.

Ähnlich wie bei dem oben diskutierten Waschenmaschinenszenarium, mit dem wir die Kosten für den Bereich des Arbeitsmarktes simuliert haben, gilt auch für den Bereich der Sozialleistungen, dass die abstrakte Unterstützung der Idee einer europäischen Gleichheit bzw. die Bevorzugung der eigenen nationalen Mitbürger „käuflich“ ist. Wenn die Befragten antizipieren, dass ihre Wertentscheidung mit konkreten Folgekosten verbunden ist, dann weichen sie von ihrer Grundüberzeugung ab. Die Abweichung ist aber nur von begrenzter Natur. Immerhin sind es 48 % der Befragten, die eine Reduktion des Kindergeldes akzeptieren würden. Und dem Waschmaschinenbeispiel vergleichbar zeigt sich auch hier, dass die Ausrichtung der generalisierten Werteinstellung einen Einfluss auf die Bereitschaft hat, die Kosten für die eigene Wertorientierung zu übernehmen. In den Spalten 3 und 4 der Tabelle 6 haben wir die Einstellung zum gleichen Zugang zu Sozialleistungen für alle Europäer mit der Bereitschaft, auch die Kosten für diese Einstellung zu übernehmen, kreuztabelliert. Diejenigen, die sich auf der generalisierten Werteebene für den gleichen Zugang von Deutschen und Europäern zu sozialen Leistungen aussprechen, sind auch häufiger bereit, die Kosten für diese Wertefestlegung in Form einer Reduktion des Kindergeldes zu tragen, als diejenigen, die den Europäern keinen Zugang zu den nationalen Sozialleistungen zubilligen. Auch hier gilt der Befund, den wir bereits oben konstatiert haben. Die Werteorientierungen der Menschen sind in gewisser Weise käuflich, sie sind dies aber nur in einem begrenzten Maße.

#### **4. Bilanz**

Der europäische Einigungsprozess hat die Gesellschaften der Mitgliedsländer der EU tief greifend verändert (Lepsius 1990; Münch 1993; 2000; Flora 2000; Delhey 2003; Kaelble 2007; Mau 2006; 2007; Immerfall 2006; Heidenreich 2006; Vobruba 2005). Die Herstellung des europäischen Binnenmarkts sowie die damit verbundene Freizügigkeit für Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräfte hat grenzüberschreitende Wirtschaftsprozesse befördert und entscheidend das Anwachsen des binneneuropäischen Handels, die Zunahme grenzüberschreitender und vor allem europäischer Wertschöpfungsketten und die Transnationalisierung des Kapitals begünstigt. Das für alle Länder verbindliche Gemeinschaftsrecht hat homogenisierende Effekte in vielen gesellschaftlichen Bereichen gezeitigt. Im Zuge der europäischen Einigung ist

es entsprechend in vielen Teilbereichen der Sozialstruktur zu Konvergenzentwicklungen gekommen.

Der Wohlfahrtsstaat gehört *prima facie* nicht zu den Bereichen, die sich im hohen Maße europäisiert haben, weil die EU in diesem Politikfeld nur sehr begrenzte Zuständigkeiten besitzt. Geändert haben sich allerdings die Zugangsbedingungen der Bürger zu den Institutionen der sozialen Sicherheit. Der mit der Entstehung nationaler Sicherungssysteme institutionalisierte nationale Partikularismus ist durch einen europäischen Partikularismus aller europäischen Marktbürger ersetzt worden. Mit der Institutionalisierung der Freizügigkeitsregel für Arbeitnehmer haben alle Bürger das Recht erhalten, in allen anderen Ländern der EU zu arbeiten und damit auch das Recht, an den sozialen Sicherungssystemen des jeweiligen Landes zu partizipieren. Die Europäische Union hat damit schrittweise die Idee einer nationalstaatlich begrenzten Vorstellung von Gleichheit der Bürger ersetzt durch die Idee einer europäischen Gleichheit. Geht man im Anschluss an die Arbeiten von Heiner Ganßmann davon aus, dass marktvermittelte Erwerbstätigkeit und staatsvermittelte Sozialleistungen die zentralen Institutionen der sozialen Sicherheit sind, dann kann man bezüglich des Zugangs zu diesen Sicherheitssystemen von einer Europäisierung vormals national kasernierter Systeme sprechen.

Ob und in welchem Maße die Bürger eine Öffnung der Zugangsmöglichkeiten zu dem eigenen (nationalen) Arbeitsmarkt und den eigenen Sozialleistungen begrüßen und den europäischen Ausländern diesbezüglich die gleichen Rechte zubilligen, stand im Mittelpunkt unserer Ausführungen. Anhand von zwei Umfragen haben wir gezeigt, dass die Europäisierung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten bei den Deutschen auf sehr hohe Zustimmung stößt. Mehr als zwei Drittel der Befragten sind der Auffassung, dass europäischen Ausländern Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gewährt werden sollte. Auch wenn die Befragten dabei Unterscheide nach der nationalen Herkunft eines EU-Ausländers machen, sinkt die Zustimmung nicht unter 50 %. Ähnliche Befunde haben wir für den Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen festgestellt. Hier liegen die Zustimmungsraten bei über 80 % der Befragten bei gleichzeitig geringen Unterschieden nach Herkunftsland.

Weiterhin haben wir unter Bezug auf die „Low Cost“-These versucht zu prüfen, inwiefern diese Überzeugungen das Handeln der Befragten auch anleiten, wenn die Befolgung der eigenen Werte mit Kosten verbunden ist. Vor die Aufgabe gestellt, einen Handwerkerauftrag an eine deutsche oder eine polnische Firma zu erteilen, entscheidet sich die deutliche Mehrheit für die deutsche Firma. Liegt das Angebot der polnischen Firma aber preislich deutlich unter dem der deutschen Firma, entscheidet sich die Mehrheit der Befragten für das Angebot des polnischen Dienstleisters. Dieser Befund deutet darauf hin, dass sich die deutsche Bevölkerung im hohen Maße für Chancengleichheit von ausländischen Arbeitnehmern und Dienstleistungsunternehmen auf den inländischen Märkten ausspricht, diese Dienstleistungen aber nur in Anspruch nehmen würde, wenn die ausländischen Anbieter deutlich preiswerter

sind als die deutsche Konkurrenz. Zugleich zeigte sich, dass diejenigen, die der europäischen Gleichheit generell zustimmen, auch häufiger bereit sind, den Auftrag an die polnische Firma zu vergeben.

Ähnlich ist die Situation im Hinblick auf den Zugang zu sozialen Sicherungsleistungen. Diejenigen, die sich auf der generalisierten Werteebene für den gleichen Zugang von Deutschen und Europäern zu sozialen Leistungen aussprechen, sind auch häufiger bereit, die Kosten für diese Wertefestlegung in Form einer Reduktion von Sozialleistungen zu tragen, als diejenigen, die den Europäern keinen Zugang zu den nationalen Sozialleistungen zubilligen. Zwar gilt auch hier, dass die generalisierten Werte bei steigenden Kosten an Handlungsrelevanz verlieren. Dennoch sind immer noch fast 50 % der Befragten bereit, eine radikale Kürzung der Sozialleistungen zugunsten der EU-Ausländer zuzulassen.

In der Summe weisen unsere Befunde auf eine relativ hohe Zustimmung zum Konzept der europäisierten Sicherheit unter der deutschen Bevölkerung hin und zwar auch dann, wenn die Europäisierung den Inländern Nachteile in Form von verringerten Arbeitsmarktchancen oder gekürzten Sozialleistungen bringen würde. Angesichts der in den letzten Jahren zahlreich gewordenen Krisenerscheinungen des europäischen Integrationsprozesses ist dies sicherlich kein schlechtes Zeichen für die Zukunft der europäisierten Chancengleichheit. Ob dieses Ergebnis allerdings auch für die anderen Länder Europas gilt, können wir mit Hilfe der von uns erhobenen Daten leider nicht sagen.

## Literaturverzeichnis

- Anderson, B. 1991: *Imagined Communities*. London/New York: Verso.
- Beck, U., Grande, E. 2004: *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007: *Sozial-Kompass Europa – Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich*. Bonn,  
[http://www.bmas.de/coremedia/generator/2882/property=pdf/sozial\\_\\_kompass\\_\\_europasoziale\\_\\_409.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/2882/property=pdf/sozial__kompass__europasoziale__409.pdf) (letzter Aufruf 02.09.2008).
- Bosch, G., Worthmann, G. 2006: Arbeitsmobilität in der EU. Bisherige Erfahrungen und künftige Herausforderungen. *Arbeit*, 15, 292-297.
- Brubaker, R. 1990: Immigration, citizenship, and the nation-state in France and Germany: A comparative historical analysis. *International Sociology*, 5, 379-408.
- Brücker, H. 2003: Die Arbeitsmarkteffekte der Ost-West-Migration: Theoretische Überlegungen, Simulationen und empirische Befunde. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72, 579-593.
- Chalmers, D. et al. 2006: *European Union Law: Text and Materials*. New York: Cambridge University Press.
- Delhey, J. 2003: Europäische Integration, Modernisierung und Konvergenz. Zum Einfluss der EU auf die Konvergenz der Mitgliedsländer. *Berliner Journal für Soziologie*, 13(4), 565-584.
- Diekmann, A., Preisendörfer, P. 2003: Green and Greenback: The Behavioral Effects of Environmental Attitudes in Low-Cost and High-Cost Situations. *Rationality and Society*, 15, 441-472.
- Fehr, E., Gächter, S. 2002: Altruistic Punishment in Humans. *Nature*, 415, 137-140.
- Fligstein, N., Stone Sweet, A. 2002: Constructing Politics and Markets. An Institutional Account of European Integration. *American Journal of Sociology*, 107, 1206-1243.
- Flora, P. 2000: Externe Grenzbildung und interne Strukturierung. Europa und seine Nationen. Eine Rokkan'sche Forschungsperspektive. *Berliner Journal für Soziologie*, 2, 151-165.
- Ganßmann, H. 2000: *Politische Ökonomie des Sozialstaats*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Gellner, E. 1983: *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gerhards, J. 2006: Europäische versus nationale Gleichheit. Die Akzeptanz der Freizügigkeitsregel für Arbeitskräfte in den Mitglieds- und Beitrittsländern der Europäischen Union. In M. Heidenreich (Hg.), *Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. Zur transnationalen Klassen- und Sozialstrukturanalyse*. Frankfurt: Campus, 253-278.
- Gerhards, J., Lengfeld, H. 2006: Das Ökologieskript der Europäischen Union und seine Akzeptanz in den Mitglieds- und Beitrittsländern der EU. *Zeitschrift für Soziologie*, 35, 24-40.
- Gerhards, J. 2007: *Cultural Overstretch? The enlargement of the European Union and the cultural differences between old and new member states and Turkey*. London und New York: Routledge.
- Gerhards, J., Lengfeld, H., Schupp, J. 2007: Die Akzeptanz der Chancengleichheit aller europäischer Bürger in Deutschland. *DIW-Wochenbericht*, 37-42.
- Gerhards, J. 2008: Free to move? The acceptance of free movement of labour and non discrimination among citizens of Europe. *European Societies*, 10/1, 121-140.
- Hahn, A. 2000: Staatsbürgerschaft, Identität und Nation in Europa. In K. Holz (Hg.), *Staatsbürgerschaft. Soziale Differenzierung und Politische Inklusion*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53-74
- Hartley, T. C. 2003: *The Foundation of European Community Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Heidenreich, M. (Hg.) 2006: *Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. Zur transnationalen Klassen- und Sozialstrukturanalyse*. Frankfurt, M./New York: Campus.

- Hobsbawm, E. J. 1992: Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality. Cambridge: University Press.
- Hölscher, M. 2006: Wirtschaftskulturen in der erweiterten EU. Die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger im europäischen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Immerfall, S. 2006: Europa - politisches Einigungswerk und gesellschaftliche Entwicklung: Eine Einführung zur gesellschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Kaelble, H. 2007: Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart. München: Beck.
- Knill, C. 2001: The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: Mitteilung der Kommission zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Volle Nutzung der Vorteile und Möglichkeiten, KOM(2002) 694, Brüssel, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2002&nu\\_doc=694](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=694) (letzter Aufruf 15.09.2008).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006: Mitteilung der Kommission [...] Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 - 30. April 2006), KOM(2006) 48, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0048:FIN:DE:PDF> (letzter Aufruf 06.10.2008).
- Koslowski, R. 1997: EU-interne Migration, Staatsbürgerschaft und Politische Union. In H. Kleger (Hg.), Transnationale Staatsbürgerschaft. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag, 209-248.
- Kvist, J. 2004: Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction Among EU Members States in Social Policy. *Journal of European Social Policy*, 14, 301-318.
- Leibfried, S., Pierson, P. 2000: Soziales Europa. Bilanz und Perspektiven. In H.-D. Klingemann, F. Neidhardt (Hg.), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung. WZB-Jahrbuch. Berlin: Edition Sigma, 321-362.
- Lepsius, M. R. 1990: Der europäische Nationalstaat: Erbe oder Zukunft. In M. R. Lepsius (Hg.), Interessen, Ideen, Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 256-268.
- Marshall, T. H. 1949/1983: Class, Citizenship, and Social Development. Essays. Westport: Greenwood Press.
- Mau, S. 2006: Grenzbildung, Homogenisierung, Strukturierung. Die politische Erzeugung einer europäischen Ungleichheitsstruktur. In M. Heidenreich (Hg.), Europäisierung sozialer Ungleichheit. Zur transnationalen Klassen- und Sozialstrukturanalyse. Frankfurt/M.: Campus, 109-136.
- Mau, S. 2007: Transnationale Vergesellschaftung. Die Entgrenzung sozialer Lebenswelten. Frankfurt/M.: Campus.
- Meehan, E. 1993: Citizenship and the European Community. London: Sage.
- Meehan, E. 1997: Staatsbürgerschaft und die Europäische Gemeinschaft. In H. Kleger (Hg.), Transnationale Staatsbürgerschaft. Frankfurt, M./New York: Campus Verlag, 42-63.
- Münch, R. 1993: Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Münch, R. 2000: Strukturwandel der Sozialintegration durch Europäisierung. In M. Bach (Hg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der KZfSS, 205-225
- Rat der Europäischen Gemeinschaften 2004: Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:DE:PDF> (letzter Aufruf 16.09.2008).
- Scharpf, F. W. 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration. Opladen: Westdeutscher Verlag, 109-140.
- Stone Sweet, A., Sandholtz, W., Fligstein, N. (Hg.) 2001: The Institutionalization of Europe. Oxford: Oxford University Press.

- Vobruba, G. 2005: Die Dynamik Europas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Werner, H. 2001: Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU. Aus Politik und Zeitgeschichte, B8, 11-19.
- Wessels, W. 1997: An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. Journal of Common Market Studies, 35, 267-299.