

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0173-5

ISSN 1435-5078

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte,
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und
der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Nomos



Einmal mehr: Zur Europäisierung der Sozialpolitik

Von Alexander Graser, Regensburg*

Die Sozialunion: Wird sie kommen? Brauchen wir sie überhaupt? Oder haben wir sie womöglich schon? Das Thema ist ein Wiedergänger der europapolitischen Debatten. Gerade für die politische Linke gehört der Ruf nach einem Ausbau der sozialen Dimension Europas seit jeher fest zum Repertoire. Fast ist es befremdlich, wie lange man unbeirrt dieselbe Forderung vor sich hertragen kann, ohne zu resignieren – oder anzukommen. Aber die Rahmenbedingungen verändern sich ja, und nicht nur sie. Auch die Sicht darauf wandelt sich. Und so gibt es auch immer wieder Anlass, das Ziel von neuem zu reflektieren.¹

Dementsprechend steht im Zentrum des nachfolgenden Beitrags die Frage, warum eine „Sozialunion“ erstrebenswert sein sollte (dazu II.). Im Anschluss daran geht es darum, wie dieses Ziel, ausgehend von der gegenwärtigen Situation (III.), weiter verfolgt werden könnte (IV.). Doch vorab bedarf es noch einer Vergewisserung, dass sich das Ziel nicht ohnehin von selbst verwirklicht (I.).

I. Die Logik fortschreitender Integration

Die europäische Integration hat eine eindrucksvolle Dynamik entfaltet. Weltweit wird sie – soweit man sich denn dafür interessiert – mit Staunen begleitet. Es gibt kaum ein Projekt regionaler Integration, für das Europa nicht Referenzpunkt wäre. Mitunter ist es sogar erklärtes Vorbild.² Auch die historischen Erzählungen sind die einer beispiellosen Erfolgsgeschichte. Sie handeln von transnationaler Befriedung und Prosperität, von der stärksten Form politischer Vergemeinschaftung seit der Herausbildung moderner Staatlichkeit. Dahinter schimmert die Hoffnung auf einen

* Alexander Graser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Politik an der Universität Regensburg und Senior Fellow der Hertie School of Governance, Berlin. Sein Dank gilt Frau stud. jur. stud. rer. pol. Larissa Borkowski für wertvolle Unterstützung und Kritik.

1 Neben vielen anderen hat auch der Verfasser sich schon wiederholt mit diesem Thema befasst; vgl. etwa: A. Graser, Auf dem Weg zur Sozialunion – Wie „sozial“ ist das europäische Sozialrecht?, ZIAS 2000, S. 366 ff.; ders., Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt?, 2001; ders., Towards a Multilevel System of Social Security in Europe?, in: D. Pieters (Hrsg.), Confidence and Changes: Managing Social Protection in the New Millennium, 2001, S. 215 ff.; ders., Approaching the Social Union?, in: E. O. Eriksen/C. Joerges/F. Rödl (Hrsg.), Law, Democracy, and Solidarity in a Post-National Union, 2008, S. 132 ff.; und zuletzt, zusammen mit Stein Kuhnle, Social Policy and Multilevel Governance, in: H. Enderlein/S. Wälti/M. Zürn (Hrsg.), Handbook of Multilevel Governance, 2010, S. 399 ff. Der Verweis auf diese eigenen Vorarbeiten sei verbunden mit einem mehrfachen disclaimer: Manche der hier vorgetragenen Gedanken ähneln dem, was schon andernorts vorgestellt wurde; vereinzelt lassen sich vielleicht auch Inkonsistenzen zu früher eingenommenen Haltungen ausmachen; und in jedem Fall wurden, dem überblicksartigen Charakter des vorliegenden Beitrags entsprechend, im Folgenden die Nachweise knapp gehalten und an geeigneten Stellen auf insoweit ausführlicher dokumentierte Vorarbeiten verwiesen.

2 Insbesondere im ASEAN-Kontext sind bei der Formulierung von Integrationszielen explizite Bezugnahmen auf die EU erstaunlich verbreitet. Vgl. statt vieler zum Beispiel den über Bloomberg verbreiteten Bericht von S. Adam/E. L. Yeoh, Asean Leaders Agree to Form EU-Style Bloc by 2015; abrufbar unter http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=1eaR_5QjP0c&refer=home.

Wegweiser in der ansonsten doch eher orientierungsarmen „postnationalen Konstellation“.³

Natürlich sind dies spezielle Perspektiven. Man gewinnt einen solch positiven Eindruck wohl nur, wenn man genügend Abstand hat, um hinwegzusehen über die wiederholten Rückschläge, die langen Phasen der Stagnation und das mitunter mühselige Klein-Klein des politischen Alltags in Brüssel. Aus der Nähe dominiert das Bild einer Bürokratie in Bleiweste, die ja, wenn man sie nur ließe, vielleicht effizient wäre, die aber realiter in Interessenvielfalt und Konsensanforderungen gefangen ist. Und nicht nur im Alltagsgeschehen, auch um die großen Schritte weiterer Integration wird meist zäh gerungen. Als Erfolge werden sie, einmal geschafft, nur selten gefeiert – eher bloß hingenommen, teils erleichtert über das Ende der Verhandlungen, teils zerknirscht wegen der Abstriche am erhofften Ergebnis. Wenn die europäische Integration denn eine Erfolgsgeschichte ist, dann jedenfalls keine, die von kollektivem Enthusiasmus getragen würde.

Wie aber passt nun, zwischen diese beiden Klischees der Nah- und Fernperspektive, das Konzept eines eigendynamischen Integrationsprozesses? Die funktionale Logik, die hinter diesem Konzept steckt, ist bekannt. Die Europäisierung eines Politikbereichs, so die Idee, zieht den nächsten nach sich. Auch zurzeit bekommt man es einmal mehr vor Augen geführt. Seit der globalen Finanzkrise zweifelt kaum mehr jemand daran, dass die gemeinsame Währung eine stärkere Europäisierung auch der Wirtschafts- und Finanzpolitik erfordert. Ähnliches trifft – spätestens seit die internen Grenzkontrollen gefallen sind – auf die Ausländer- und Asylpolitik zu. Und es gilt auch für all die Einhegungen wettbewerbsrechtlicher wie auch Verbraucherschützender Art, die ein Markt zum Funktionieren braucht und die mit der Verwirklichung des Binnenmarkts zunehmend europäisiert worden sind.

Wie gesagt, das Muster ist vertraut. Und es hat einen schier unbegrenzten Anwendungsbereich. Die genannten Beispiele betreffen ja nur die offensichtlichen Fälle. Oft ist die Logik kleinteiliger – so zum Beispiel, wenn es um das Bedürfnis nach einheitlichen technischen Standards geht. Oder sie ist diffuser. Man denke nur an jene Politikbereiche, in denen eine staatenübergreifende Kooperation zwar zweckmäßig ist, aber das Bedürfnis hiernach nicht gesteigert wird durch die Marktintegration oder die in ihrem Gefolge vollzogene Europäisierung weiterer Politikbereiche. Ein Beispiel hierfür ist die gemeinsame Politik zur inneren Sicherheit, die sich nur zum Teil als funktionale Konsequenz anderer Integrations Schritte deuten lässt. Dass man in Europa gemeinsam etwa gegen Cyberkriminalität vorgeht oder gegenüber Epidemien und Naturkatastrophen vorbeugt,⁴ dürfte sich eher daraus erklären, dass bereits die Existenz entsprechender Institutionen und Verfahren eine staatenübergreifende Vereinheitlichung, wie sie sonst wohl außer Reichweite läge, in den

3 Prägend zu diesem Begriff *J. Habermas*, *Die postnationale Konstellation*, 1998.

4 Vgl. dazu aus jüngerer Zeit die Mitteilung der Kommission an der Europäische Parlament und den Rat über die „EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa“; KOM(2010) 673.

Bereich des Machbaren rückt und so bei entsprechender Problemwahrnehmung als Katalysator weiterer Europäisierung wirken kann.

Und die Sozialpolitik? Wäre deren Europäisierung nach der skizzierten Logik nicht ebenfalls längst fällig? Gehört nicht auch sie, als Mechanismus einer sozial orientierten Korrektur, in einem weiten Sinne zu eben jenen Markteinhegungen, die vorher schon als Beispiel dienten und deren Europäisierung geboten ist, damit sie nicht unter die Räder kommen in dem mit der Marktöffnung einsetzenden „System-“ oder „Standortwettbewerb“⁵ zwischen den zu dezentralen Einheiten gewordenen Mitgliedstaaten? Auf diese Fragen wird im Folgenden noch einzugehen sein. Zunächst einmal mag das Beispiel der weiterhin überwiegend national geprägten Sozialpolitik zur Erinnerung daran dienen, dass die funktionalen Dynamiken der Integration nicht stets und in jedem Politikbereich gleichermaßen effektiv sind. Ein Selbstläufer ist Integration offenbar nicht.

Gewiss mag es – rückblickend – einleuchten, die Geschichte der Europäischen Union im Lichte der zuvor angedeuteten funktionalen Logik fortschreitender Integration zu begreifen. Auch ist es – prospektiv gewendet – durchaus plausibel, mit einer ebensolchen Eigendynamik zu rechnen. Es drängt sich ja geradezu auf, die besagte Logik, auf immer neue Bereiche angewandt, in die Zukunft zu extrapolieren.

Aber das bedeutet eben nicht, dass diese Dynamik sich auch stets durchsetzen würde. Auch die zuvor skizzierten Nah- und Fernperspektiven verdeutlichen dies. Nicht umsonst staunt man von außen über Europa. In keinem anderen regionalen Integrationssystem haben sich die funktionalen Dynamiken auch nur annähernd so entfaltet wie hier. Das zeigt, wie voraussetzungsreich ein solcher Integrationsprozess – bei aller immanenten Dynamik – bleibt. Ebenso entspricht dies auch den Erfahrungen der Binnenperspektive. Wer wollte schließlich die grundlegenden integrationspolitischen Debatten auch nur des letzten Jahrzehnts als bloß retardierendes Geplänkel auf dem vorbestimmten Weg einer unaufhaltsam fortschreitenden Integration deuten?

Natürlich ist bei jedem neuen Schritt das Scheitern stets eine reale Möglichkeit gewesen, und dies wird wohl auch künftig so bleiben. Ob das, was die funktionale Logik geböte, auch tatsächlich eintritt, hängt von vielem ab. Zunächst wohl davon, ob es gewollt ist. Der folgende Abschnitt wird dieser Frage mit Blick speziell auf eine Europäisierung der Sozialpolitik nachgehen.

II. Brauchen wir die „Sozialunion“?

Wozu also könnte eine Europäisierung der Sozialpolitik nutzen? Rettet sie den Wohlfahrtsstaat, und wenn ja, wovor? Oder ist es eher die europäische Integration, die mithilfe der Sozialpolitik belebt werden könnte?

5 Für eine pointierte Darstellung dieses stark von ökonomisch inspirierten Modellannahmen geprägten Paradigmas *H.-W. Sinn*, *The New Systems Competition*, 2003, vgl. insbesondere Chapter 3, „The Erosion of the Welfare State“, online verfügbar unter http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b1book/90publin-div/_publinsystems?item_link=publ-sinn-2002-systcomp.htm.

1. (Wozu) Könnte die Sozialpolitik Europa brauchen?

Der Wohlfahrtsstaat ist in der Krise. Man hat diesen Satz schon allzu oft gelesen. Wenn es denn eine Zeit gab, in der er nicht allgegenwärtig war, so ist die Erinnerung daran inzwischen längst verblasst. Immerhin sind aber die Gründe, deretwegen die Krise ausgerufen wird, nicht immer dieselben: Der Wandel der Arbeitswelt, die demographische Zeitbombe, die Kostenexplosion im Gesundheitswesen und – nicht zu vergessen – die Globalisierung. Sie vor allem scheint verantwortlich dafür zu sein, dass aus Herausforderungen Krisen werden, weil der zunehmend entgrenzte Staat jene Verpflichtungsfähigkeit einbüßt, derer er generell bedarf, um Solidarität in sozialstaatlichen Arrangements zu institutionalisieren,⁶ und auf die er umso mehr angewiesen wäre, um die genannten Herausforderungen zu bewältigen.

Der europäischen Integration kommt vor diesem Hintergrund eine doppelte Rolle zu. Zunächst einmal ist sie selbst ein Teil des Problems, vielleicht sogar der größte. Denn mit der Herstellung eines Binnenmarkts werden die insoweit entgrenzten nationalen Wohlfahrtsstaaten zu dezentralen Einheiten, geraten unter den Druck des Systemwettbewerbs und verlieren womöglich die nötigen Steuerungskapazitäten, um belastende Politiken, wie eben insbesondere die Sozialpolitik, aufrechtzuerhalten. Die europäische Integration figuriert in diesem Paradigma schlicht als eine intensivere Variante der Globalisierung im Kleinen und könnte mithin schlimmstenfalls selbst zum Sargnagel des Wohlfahrtsstaats werden.

Zugleich aber könnte Europa auch einen Rettungsanker für die Sozialpolitik abgeben. Denn wäre es nicht – wie zuvor angedeutet – nur folgerichtig, wenn man auch dieses Politikfeld europäisierte, um dem Binnenmarkt eine Steuerungsinstanz auf der entsprechenden politischen Ebene gegenüber zu stellen? Die Sorge um den Druck des Systemwettbewerbs wäre man damit jedenfalls insoweit los, als sie sich auf eine innereuropäische Konkurrenz bezieht. Und auch ansonsten könnte man dem so entstehenden „Super-Wohlfahrtsstaat“ vielleicht eher zutrauen, dem Druck der Globalisierung standzuhalten und womöglich sogar die anderen zuvor genannten Herausforderungen zu bewältigen.

So betrachtet, könnte die Ergänzung des noch unfertigen, weil marktlastigen Europas um eine soziale Dimension dem Wohlfahrtsstaat also vielleicht den Weg aus der Dauerkrise bahnen. Wie realistisch diese Hoffnung ist, mag man unterschiedlich beurteilen.⁷ Sicher war auch diese kurze Skizze wieder überzeichnet. Doch bevor wir uns um einige Differenzierungen bemühen, wenden wir uns zunächst der umgekehrten Frage zu.

6 Vgl. eingehend *W. Streeck*, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie – Herausforderungen für die Demokratietheorie*, 1998, S. 11 ff., zur Beobachtung einer schwindenden „Verpflichtungsfähigkeit“ (S. 37) aufgrund des Systemwettbewerbs, insbesondere im Bereich der umverteilenden Sozialpolitik (S. 34).

7 Näher dazu unten IV.

2. (Wozu) Könnte Europa die Sozialpolitik brauchen?

Nicht nur mit dem Wohlfahrtsstaat, auch mit der europäischen Integration ist der Begriff der Krise eng verbunden, wenn auch vielleicht noch nicht ganz so lange. Das Problem ist in diesem Fall die Legitimation. Um demokratische Partizipation geht es hierbei auch, aber bei weitem nicht nur. Denn nicht allein das Handeln, auch die politische Gemeinschaft als solche bedarf der Legitimation.

Im Gegensatz zu den Nationalstaaten entbehrt das supranationale Europa insoweit noch immer der Selbstverständlichkeit des Tradierten. Und die Erkenntnis, dass auch die Nationalstaaten ursprünglich wohl mindestens ebenso sehr konstruiert waren⁸ wie historisch gewachsen, kann an diesem Befund nichts ändern. Eine kollektive Identität im Sinne eines geteilten Zugehörigkeitsgefühls zu einer über ihre gemeinsame Geschichte definierten Gemeinschaft ist in Europa wohl günstigstenfalls im Entstehen, aber gewiss noch nicht etabliert.

Legitimation als Gemeinschaft kann das supranationale Europa daher vor allem über seine Zwecke und Ziele erlangen. Nicht umsonst ist die *finalité* zwischenzeitlich zu einer zentralen Kategorie des europäischen Projekts avanciert.⁹ Dass dies durchaus eine Besonderheit ist, zeigt ein Vergleich zu (national-)staatlichen Gemeinschaften. Nach dem Wozu der Gemeinschaft zu fragen, wäre in (national-)staatlichen Kontexten höchst ungewöhnlich und meist wohl bereits das Symptom einer tiefen Krise. Im supranationalen Europa ist dies anders. Die Frage nach dem Zweck ist allgegenwärtig, und aus diesem Befund allein können hier auch noch keine Rückschlüsse auf eine Legitimationskrise gezogen werden. Schließlich hat es über weite Strecken auch klare Antworten auf diese Frage gegeben. Die Sicherung von Frieden und Wohlstand haben das Europa der Nachkriegszeit lange getragen.¹⁰

Prekär ist eine Legitimation über den Zweck freilich dennoch. Ironischerweise gilt dies gerade in einer „erfolgreichen“ Gemeinschaft, die erreichte Zwecke durch neue ersetzen muss. Vielleicht tut man sich auch deswegen in Europa so schwer damit, Integrationserfolge zu feiern, weil jeder solche Schritt die nächste Sinnkrise schon in sich birgt.

Das bringt uns zurück zur Ausgangsfrage: Es geht darum, wozu Europa die Sozialpolitik brauchen könnte – oder spezifischer: inwiefern neben den zuvor skizzierten

8 Vgl. hierzu *B. Anderson*, *Imagined Communities – Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, 2. Auflage, 1991.

9 Was die öffentliche Aufmerksamkeit angeht, erreichte diese Debatte hierzulande einen Höhepunkt mit der Rede des damaligen Außenministers *J. Fischer*, *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede vom 12. Mai 2000, abrufbar unter http://www.ena.lu/rede_joschka_fischer_finalitat_europaischen_integration_berlin_12_mai_2000-3-17984. Eine Sammlung von Beiträgen zu diesem Thema im Allgemeinen liefert *Ch. Joerges/Y. Mény/J. H. H. Weiler* (Hrsg.), *What kind of Constitution for What Kind of Polity? – Responses to Joschka Fischer*, abrufbar unter <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/symp.html>.

10 Zu diesen „Gründungsideal“ der Europäischen Integration und ihrem fehlenden Potential für die Fortentwicklung des Projekts vgl. *J. H. H. Weiler*, *The Constitution of Europe*, 1999, insbesondere Kapitel 7 „Fin-de-Siècle Europe“, S. 240–246. *Weiler* identifiziert dort als drittes Gründungsideal den Supranationalismus. Es scheint jedoch, als basiere diese Annahme auf *Weilers* spezieller Lesart des Integrationsprojekts (vgl. dazu unten Fn. 14).

sozialpolitischen auch genuin europapolitische Erwägungen für die Sozialunion sprechen könnten. Vor dem Hintergrund der Überlegungen zur prekären Legitimation des supranationalen Europas liegt die Antwort auf der Hand. Die Schaffung oder Vollendung eines sozialen Europas könnte als nächstes Ziel der Gemeinschaft einen Zweck geben, der bis auf Weiteres zu ihrer Legitimation beiträgt.

Nun ist die Bestimmung eines solchen Ziels gewiss nicht beliebig. Für die Sozialunion spricht, dass dieses Ziel, wie zuvor dargelegt, durchaus als Antwort auf eine reale Besorgnis der Mitgliedstaaten und ein bestehendes Defizit der Union verstanden werden könnte. Zudem wäre es wohl auch deswegen besonders plausibel, weil der Wohlfahrtsstaat zwar längst kein Alleinstellungsmerkmal Europas mehr ist, aber wohl doch ein historisches Charakteristikum.¹¹ Ihn im supranationalen Raum neu zu erschaffen, könnte also vielleicht tatsächlich zu jenem identitätsstiftenden Projekt taugen, das die europäische Integration in einer nächsten Phase zu tragen vermöchte. Und womöglich wäre es sogar auch mit Blick auf die partizipatorische Komponente der Legitimation förderlich, wenn mit der Sozialpolitik ein notorisch umkämpftes Politikfeld mehr öffentliche Aufmerksamkeit nach Brüssel lenkte.¹²

Auf den ersten Blick scheint also auch hier alles zusammen zu passen. Überhaupt war das bisher gezeichnete Bild verheißungsvoll einfach: Europäische Integration und Wohlfahrtsstaat ziehen einander gegenseitig aus dem Sumpf – die Sozialunion als rettende Symbiose zweier in die Jahre gekommener Großprojekte. Fragt sich nur, warum wir diesen Königsweg dann nicht längst beschritten haben. Die Ideen sind ja nicht neu.

Machen wir uns also auf die Suche nach dem Haar in der Suppe – oder eher: nach den Haaren. Denn es sind viele. Und zu suchen braucht man auch nicht lange.

3. Warum Europa eine Sozialunion womöglich doch nicht brauchen könnte

Einwände gegen eine Europäisierung der Sozialpolitik ergeben sich zunächst aus integrationspolitischer Perspektive. Das Problem liegt hier vor allem in der Konkurrenz unterschiedlicher und zum Teil inkompatibler Zielsetzungen. Europa ist auch ein geopolitischer Akteur, und eine Union, die den Kontinent stabilisieren und ihre Peripherie zum diesem Zweck sukzessive integrieren soll, muss generell behutsam sein, was Fortschritte der Integration im Innern angeht. Zu groß könnte sonst

11 Nicht umsonst werden, wenn es darum geht, Elemente eines genuin europäischen Wertekanons zu identifizieren, immer wieder auch wohlfahrtsstaatliche Traditionen angeführt. Für ein prominentes Beispiel vgl. *J. Derrida/J. Habermas, Unsere Erneuerung – Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Mai 2003, S. 34. Für eine ausführlichere Reflexion zur Identitätsbildung durch kollektive Aneignung geteilter Traditionen, vgl. *J. Habermas, Eine Art Schadensabwicklung*, 1987, S. 171–175 (Kapitel zu „Geschichtsbewusstsein und posttraditionale Identität“).

12 So wurde schon verschiedentlich vorgeschlagen, der EU eigene Steuererhebungs Kompetenzen zu geben, um auf diese Weise die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit in Gang zu bringen; vgl. so zum Beispiel *J. H. H. Weiler, The Constitution of Europe*, 1999, Kapitel 10 „To be a European Citizen: Eros and Civilization“, S. 354–355; eine ausführlichere Ausarbeitung dieses Arguments bietet *A.J. Mendéndez, Taxing Europe – Two Cases for a European Power to Tax*, *Columbia Journal of European Law* 10 (2004), S. 15.

der Abstand werden, um von Assoziations- und Beitrittsarrangements noch überbrückt werden zu können. Im speziellen Fall der Sozialpolitik kommt hinzu, dass nicht nur der regulative *acquis* weiter anschwölle, sondern womöglich auch die sozialen Voraussetzungen sich in einer Weise entwickeln könnten, die Erweiterungen erschwert. Sozialpolitik und ganz besonders deren redistributive Formen stellen gesteigerte Anforderungen an die Bereitschaft zu (nicht immer wechselseitigen) Opfern seitens der mit ihrer Finanzierung Belasteten. Sozialpolitik setzt, mit anderen Worten, Solidarität voraus.¹³ Die Ausweitung der Bezugsgemeinschaft solcher Solidarität wird nicht ohne Weiteres möglich sein, sodass Erweiterungen einer solchermaßen intensivierten europäischen Gemeinschaft wohl schwerer würden. Kurz: Intensive und extensive Integration stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Auch das ist keine neue Erkenntnis. Aber in der Sozialpolitik ist das Problem besonders ausgeprägt.

Diese Erwägung mündet unmittelbar in einen weiteren Einwand: Wäre es wirklich erstrebenswert, auf supranationaler Ebene ein Abbild des nationalen Wohlfahrtsstaats zu schaffen? Manche sehen die große zivilisatorische Errungenschaft des supranationalen Europas gerade darin, dass es dem Nationalstaat ein Gegengewicht setzt, dass es dieser sehr intensiven und damit potenziell auch ausgrenzenden Form der Gemeinschaft Öffnung gebietet und kontinuierlich Toleranz abfordert.¹⁴ Ob Europa, um in dieses Bild eines zähmenden Dualismus zu passen, seinerseits Außengrenzen braucht und ob es ohne sie überhaupt ginge, mag dahinstehen.¹⁵ Jedenfalls dürfte ein solches Europa den Nationalstaat weder replizieren noch ersetzen, sondern müsste dauerhaft eine andere, offene und weniger intensive Form der Gemeinschaft bleiben. Die Sozialunion wäre hiermit nicht vereinbar, jedenfalls nicht in der weitreichenden Form, in der sie hier bisher verstanden wurde.

4. Warum die Sozialpolitik eine Europäisierung womöglich doch nicht brauchen könnte

Bedenken gegen eine Europäisierung der Sozialpolitik ergeben sich auch aus sozialpolitischer Perspektive. So legen die vorangegangenen Überlegungen zunächst die Frage nahe, ob das Ziel einer solch intensiven sozialen Integration nicht allzu ambitioniert ist. Würde sich, so der Einwand, die Solidarität in einem solch großen und heterogenen Raum nicht allzu leicht verflüchtigen? Vom Wohlfahrtsstaat, den zu bewahren man angetreten war, bliebe dann womöglich ohnehin nicht viel übrig.

13 Hierzu statt vieler C. Offe, Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine Europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration, in: W. Streeck (Hrsg.) Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie – Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt/M., 1998, S. 114 f., der mit Blick auf diese Voraussetzung die Aussicht einer wesentlich stärkeren sozialen Dimension der EU skeptisch beurteilt.

14 So insbesondere J.H.H. Weiler (Fn. 10), S. 250–252.

15 Insofern zweifelnd die dezidierte Kritik von Barber an Weilers Verständnis von Supranationalismus und seinem entsprechenden Konzept einer europäischen Staatsbürgerschaft, vgl. N. Barber, Citizenship, nationalism and the European Union, ELRev. 27 (2002), S. 241, 253 ff.

Aber selbst wenn man diese Frage optimistisch beurteilen wollte, so würden noch weitere Einwände bleiben, die sich – grundlegender – bereits gegen das behauptete Bedürfnis nach einer Europäisierung der Sozialpolitik erheben lassen. Im Kern geht es darum, wie berechtigt die Befürchtung eines für den Wohlfahrtsstaat ruinösen Systemwettbewerbs tatsächlich ist.¹⁶ Dabei lassen sich theoretische, empirische und weltanschauliche Zweifel erheben.

In theoretischer Hinsicht relativiert sich die genannte Befürchtung insofern, als auch aus Perspektive des Systemwettbewerbs nicht alle Ausgaben für soziale Zwecke gleichermaßen „verloren“ sind. Das gilt zum einen immer dann, wenn individuellen Belastungen entsprechende Gegenleistungen gegenüberstehen. Bekanntlich ist der gesamte Bereich der Sozialversicherung von einer solchen, wenngleich begrenzten, Reziprozität geprägt. Zum anderen können aber auch rein steuerfinanzierte Sozialleistungen mitunter als Investitionen in die Standortqualität gelten. So wäre ein Verzicht auf Armutsbekämpfung vermutlich für die innere Sicherheit nachteilhaft, und auch das Humankapital verlöre wohl an Wert, wenn man die öffentlichen Ausgaben für Bildung striche. Kurz: Selbst unter Bedingungen eines gnadenlos wütenden Wettbewerbs könnte Sozialpolitik sich noch rechnen, wenngleich auf einem recht niedrigen Niveau und in einer für tagespolitische Entscheidungshorizonte vielleicht allzu langfristigen Perspektive.

Allerdings lässt sich mit derlei theoretischen Erwägungen die Sorge um den Wohlfahrtsstaat ohnehin allenfalls abschwächen. Entscheidend bleibt – für das Bedrohungsszenario ebenso wie für seine Relativierungen – die Empirie. Das Problem ist nur, dass man kaum gesicherte Erkenntnisse hat. Wie auch? Allzu viele Faktoren beeinflussen die Verläufe nationaler Sozialpolitiken, und allzu verästelte sind die einzelnen Mechanismen des Systemwettbewerbs, als dass sich klare Zusammenhänge aussondern und belegen ließen.¹⁷ Evident ist hier nichts. Auch nach Jahrzehnten der wirtschaftlichen Integration sind die nationalen Wohlfahrtsstaaten in Europa noch da, und wer wollte beurteilen, ob ihr Schutzniveau heute ohne diese Form der Integration wesentlich anders aussähe?

So ist man auch insoweit weitgehend auf – günstigenfalls realitätsnähere, aber letztlich weiterhin theoretische – Spekulationen angewiesen. Nahe liegt dabei insbesondere, die selten explizierten Prämissen des Systemwettbewerbsparadigmas mit realen Gegebenheiten zu kontrastieren. Denn natürlich sind die Akteure nie „vollständig informiert“, zumal nicht im so heterogenen Europa. Und noch weniger realistisch ist die Annahme „vollkommener Faktormobilität“, zum einen, weil auch der Binnenmarkt noch mannigfaltige rechtliche Schranken kennt, zum anderen, weil –

16 Mit einer Übersicht zur weitgefächerten Literatur zu diesem Thema *Ph. Genschel*, Globalisation and the Welfare State – A Retrospective, *Journal of European Public Policy* 11 (2004), S. 613 ff.

17 Einen bemerkenswerten Sonderfall, der geradezu als „natürliches Experiment“ gelten kann, behandelt das Buch von *P. Peterson* und *M. Rom*, *Welfare Magnets – A New Case for a National Standard*, 1990. Die Studie untersucht über einige Jahrzehnte hinweg die Entwicklung der gliedstaatlich bestimmten Leistungsniveaus zweier bundesweit standardisierter Sozialleistungsprogramme in den USA; darstellend zu den Ergebnissen, welche die Systemwettbewerbsthese vorsichtig stützen: *A. Graser*, Wohlfahrtsstaatlichkeit (Fn. 1), S. 140 ff.

zumal, wenn mit „Faktor“ Menschen gemeint sind – diese auch ohne solche Schranken oft in geradezu altmodisch anmutender Weise ortsgebunden sind.

Die Zwangsläufigkeit, mit der eine simple Form des Systemwettbewerbsparadigmas die Erosion dezentraler Wohlfahrtsstaatlichkeit prognostizieren würde, ist damit zwar dahin. Falsifizieren jedoch lassen sich die Vorhersagen auf diese Weise auch nicht. Es bleiben die – eben allenfalls empirisch zu klärenden – Fragen, wie mobil Sozialleistungsempfänger bzw. die mit ihrer Finanzierung Belasteten wirklich sind, ob nicht bereits die Mobilität von Gütern, Dienstleistungen und vor allem Kapital ausreicht, um den behaupteten Druck auf die Akteure einer dezentralen Sozialpolitik zu erzeugen, und ob nicht vielleicht sogar die bloße Befürchtung solcher Mobilität die entsprechenden Reaktionen auslösen und reale Wirkungen entfalten kann.¹⁸

Der behauptete Bedarf nach einer den Wettbewerbsdruck aufhebenden Europäisierung der Sozialpolitik lässt sich mit Blick auf die empirische Plausibilität der Prämissen dieser Argumentation also in Zweifel ziehen – mehr als das jedoch nicht. Vor diesem Hintergrund scheinen spezifische Aussagen zum genannten Bedarf kaum möglich. Werden sie dennoch getroffen, sind sie unweigerlich dem Verdacht ausgesetzt, auf einer selektiven und womöglich auch ideologisch gefärbten Problemwahrnehmung zu beruhen.

Weltanschauliche Unterschiede würden im Übrigen auch dann eine Rolle spielen, wenn Einigkeit über das Ausmaß eines Wettbewerbsdrucks bestünde. Denn was den einen der Sargnagel für eine ohnehin krisengeschüttelte Sozialpolitik, ist den anderen die willkommene Schlankheitskur für einen aus den Fugen geratenen Wohlfahrtsstaat. Diese unterschiedlichen Sichtweisen werden sich kaum vereinen lassen. Umso mehr verdient der Kontrast Erwähnung.

Dabei kann man – zunächst noch ungeachtet aller weltanschaulichen Fragen – in jedem Fall hoffen, dass Wettbewerb Effizienzsteigerungen bringt. Denn warum sollte diese positive Tendenz, die dem Wettbewerb generell nachgesagt wird, nicht auch im Bereich der Sozialpolitik zum Tragen kommen können? Kaum jemand wird leugnen, dass Potenziale hierfür auch bei der Organisation und Erbringung sozialer Leistungen bestehen.

Erst wenn es um die weitergehenden Wirkungen des Wettbewerbs geht, werden die unterschiedlichen Sichtweisen relevant. Welches Maß sozialer Leistungen das richtige ist, entzieht sich einer eindeutigen Antwort. In Ermangelung eines hinreichend konkreten materiellen Maßstabs könnte man sich allenfalls auf Prozedurales zurückziehen, also verweisen auf die jeweiligen Präferenzen der Zugehörigen der entsprechenden Gemeinschaft, wie sie sich in deren Prozessen kollektiver Willensbildung äußern. Aber auch das hilft im gegebenen Kontext nicht weiter. Wie nämlich sollte man entscheiden, ob die maßgeblichen kollektiven Präferenzäußerungen jene mit oder ohne Systemwettbewerb sind? Und überhaupt: Um wessen Präferenzen

18 Zur zuletzt angesprochenen Möglichkeit vgl. die Nachweise in der vorigen Fn.

geht es eigentlich – reden wir noch von den nationalen oder schon von einer europäischen Gemeinschaft?¹⁹

Gewiss, in der zuvor skizzierten Sicht waren Antworten hierauf impliziert. Da war der Wettbewerbsdruck erst allmählich und von außen hereingebrochen in die Normalität nationaler Sozialpolitik. So betrachtet, ist es – natürlich – ein (allerdings fiktiver) status quo ante, der Aufschluss gibt darüber, was – eigentlich – auch jetzt noch gewollt wäre, auf nationaler und nötigenfalls dann eben auch auf supranationaler Ebene. Aber man kann es auch andersherum wenden und die Zeiten einer als abgegrenzt wahrgenommenen „Volks“-Wirtschaft für ein historisches Interludium halten, währenddessen der Wohlfahrtsstaat vorübergehend wie in einem Gewächshaus zu einer künstlichen Blüte gekommen ist. So betrachtet, wäre es wohl höchste Zeit, ihn zurückzustutzen, weil er unter aktuellen Bedingungen nicht überlebensfähig und seine artifizielle Blüte vielleicht auch zulasten anderer Werte gegangen sein könnte. Wer eine Politik, die materielle Ungleichheiten kontinuierlich zu begrenzen sucht, als sozialromantisch oder freiheitstötend empfindet, wird dieser Perspektive den Vorzug geben und nichts davon halten, den Wohlfahrtsstaat aus seiner dezentralen Bredouille zu hieven, um ihn als Sozialunion auf supranationaler Ebene von Neuem zu erschaffen.

5. Zwischenbilanz

Mit der Sozialunion ist es schwierig, und, je eingehender man sich damit beschäftigt, umso mehr. Als effektiv voll proklamierbares Ziel ist sie zeitlos, zugleich aber bei aller Integrationsdynamik gewiss kein Selbstläufer. Prima facie ist sie als sozial- und integrationspolitisches Desiderat zwar durchaus plausibel, in mancher Hinsicht sogar verheißungsvoll. Aber je näher man hinsieht, desto uneinheitlicher wird das Bild, und auch zunehmend ambivalent. Es scheint, als wisse man zu wenig – und schon deswegen auch nicht, was man wollen könnte und sollte.

Angesichts solcher Unsicherheiten über das Fernziel könnte es helfen, die Perspektive zu wechseln. Vielleicht trägt es ja zur Orientierung bei, sich des Ausgangspunkts zu vergewissern. Dort müsste die Reise schließlich beginnen, unabhängig davon, wohin genau sie führen soll. Der nächste Abschnitt fragt deswegen, wo die europäische Sozialpolitik zurzeit tatsächlich steht, um auf dieser Grundlage dann nochmals den Versuch einer Richtungsbestimmung zu unternehmen.

III. Was für eine „Sozialunion“ haben wir bereits?

Die normativen Diskussionen zur Sozialunion machen leicht vergessen, dass es eine europäische Sozialpolitik längst gibt. Jedenfalls in Ansätzen ist dies schon seit den Anfängen der europäischen Integration der Fall gewesen, und tatsächlich ist dieses Politikfeld inzwischen so ausgeprägt, dass selbst eine knappe Bestandsaufnahme an

19 Für eine in letzterer Hinsicht skeptische Position *F. Rödl*, in diesem Heft.

dieser Stelle nicht zu leisten wäre.²⁰ Stattdessen kann es hier nur darum gehen, einen groben Überblick zu gewinnen, um die vielfältigen realen Prozesse und deren Deutungen einzuordnen.

1. Handlungsweisen

Im Folgenden sollen vier Handlungsweisen der europäischen Sozialpolitik unterschieden werden.²¹ Es handelt sich um Maßnahmen der Ersetzung, Ergänzung und des Schutzes nationaler Sozialpolitik sowie solche des Eingreifens in sie. All diese Handlungsweisen beziehen sich auf die nationale Sozialpolitik, unterscheiden sich aber voneinander in Zielrichtung und Ansatzpunkt.

Der Verwirklichung einer Sozialunion, wie sie zuvor erörtert wurde, am nächsten käme es erstens, wenn die mitgliedstaatliche Sozialpolitik auf supranationaler Ebene in dem Sinne *ersetzt* würde, dass deren Maßnahmen übernommen und in einer Weise eingesetzt würden, die ihre Fortsetzung auf nationaler Ebene entbehrlich macht. Davon zu unterscheiden ist zweitens eine Handlungsform, die hier als *Ergänzung* geführt werden soll. Charakteristisch für das europäische Vorgehen in diesen Fällen ist, dass es, im Gegensatz zur vorigen Kategorie, nicht darum geht, einen gemeinsamen Nenner der mitgliedstaatlichen Politiken auf europäischer Ebene zu fixieren und bestehende mitgliedstaatliche Normen somit immerhin partiell zu ersetzen. Vielmehr handelt es sich bei dieser zweiten Kategorie um Maßnahmen, welche ein Politikfeld neu erschließen oder doch jedenfalls wesentlich prägen, indem sie bestehende mitgliedstaatliche Politiken deutlich übertreffen.

Maßnahmen der Ergänzung und der Ersetzung unterscheiden sich demnach nur mit Blick auf den Hintergrund mitgliedstaatlicher Sozialpolitiken, vor dem sie getroffen werden. Tatsächlich ist die Abgrenzung deswegen mitunter unscharf und hängt überdies davon ab, aus Perspektive welchen Mitgliedstaats man die Maßnahmen betrachtet. Beide Handlungsweisen haben dagegen gemein, dass es sich um Maßnahmen genuiner Sozialpolitik handelt, deren Einsatz nicht nur auf europäischer, sondern ebenso gut auf mitgliedstaatlicher Ebene denkbar wäre. Hierin unterscheiden sie sich von den anderen beiden Kategorien, die jeweils darauf zielen, die Rahmenbedingungen mitgliedstaatlicher Sozialpolitik zu beeinflussen und insofern eine Eigenheit der Mehrebenen-Sozialpolitik sind.

Ausgangspunkt für eine solche mittelbare Einflussnahme ist die zuvor wiederholt zitierte Vorstellung, dass in einem integrierten europäischen Binnenmarkt dezentrale Sozialpolitik einem Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist. Als Maßnahmen des *Schutzes* sollen in diesem Zusammenhang drittens nun solche gelten, die diesem Druck entgegenwirken, indem sie Abstriche an der Marktintegration vorsehen und auf diese Weise mitgliedstaatliche Sozialpolitik erleichtern. Dementsprechend sind

20 Für einen Versuch einer solchen knappen Bestandsaufnahme, auf der die nachfolgenden Beobachtungen aufbauen, vgl. A. Graser, Sozialunion (Fn. 1). Für eine aktuelle Perspektive siehe den Beitrag von M. Heinig in diesem Heft.

21 Eine frühere Version dieser Kategorisierung findet sich in A. Graser, Approaching (Fn. 1).

mit Maßnahmen des *Eingreifens* in die mitgliedstaatliche Sozialpolitik viertens schließlich solche gemeint, welche die Marktintegration in für die Sozialpolitik relevanten Bereichen vorantreiben, den potenziellen Druck also steigern und damit dezentrale Sozialpolitik mittelbar erschweren.

Nun könnte man bezweifeln, ob Maßnahmen der vierten Kategorie wirklich als Sozialpolitik firmieren sollten. Ihre Zielrichtung spräche vielleicht dagegen. Andererseits gilt nach gängigem Verständnis auch die Kürzung sozialer Leistungen oder Standards als Sozialpolitik – welchem Feld sonst würde man etwa die Hartz-Reformen zuordnen? Ferner ließe sich mit Blick auf die Definition der vierten Kategorie einwenden, dass die so erfasste mittelbare Form des Eingreifens nicht die einzige denkbare sei. Vergleichbar dem soeben zitierten Beispiel der Hartz-Reformen wäre ein Abbau sozialer Garantien vorstellbar, der auf europäischer Ebene unmittelbar angeordnet wird und insofern den ersten beiden der hier unterschiedenen Handlungsweisen korrelierte. Bislang ist dies jedoch nicht mehr als eine Denkmöglichkeit und kann insofern außer Betracht bleiben.

2. Profil

Ausgehend von den soeben getroffenen Unterscheidungen lässt sich ein grobes Profil der europäischen Sozialpolitik zeichnen. Sozialpolitische Maßnahmen nach mitgliedstaatlichem Muster, wie sie die ersten beiden Kategorien erfassen sollen, finden sich auf europäischer Ebene bisher nicht viele. So weist die europäische Politik zwar durchaus distributive Züge auf, aber eben keine offen sozial motivierte Verteilungspolitik, wie man sie auf Ebene der Mitgliedstaaten antrifft. Insofern handelt es sich, den beschränkten Möglichkeiten supranationalen Regierens entsprechend, bei den Maßnahmen, die den ersten beiden Kategorien zugordnet werden können, auch durchweg um regulative oder auch „weiche“ Politiken. Zentrale Beispiele sind – allen voran – das Antidiskriminierungsrecht, aber auch der Arbeits- und Verbraucherschutz. Bezogen auf die genannten Kategorien fallen sie fast ausnahmslos in die zweite Gruppe der ergänzenden Maßnahmen. Der ersten Kategorie lassen sich diese Normen allenfalls aus Perspektive solcher Mitgliedstaaten zuordnen, in denen bereits zuvor ein höheres soziales Schutzniveau herrschte – so beispielsweise in mancher Hinsicht im Fall des schon früh relativ weit entwickelten Antidiskriminierungsrechts im Vereinigten Königreich. Aber das sind Ausnahmefälle. Charakteristisch für die Maßnahmen genuiner europäischer Sozialpolitik ist, dass sie ergänzend neben die mitgliedstaatliche treten und dabei zwar beschränkt bleiben auf einzelne, eng begrenzte Bereiche, zugleich aber, wie die Beispiele zeigen, oft eine durchaus innovative Tendenz aufweisen.

Man kann diesen Einsatz ergänzender Maßnahmen unterschiedlich deuten. Denkbar ist, dass derlei sozialpolitische Modernisierung im vereinten Markt dezentral nur noch schwer zu realisieren war und von den Akteuren mitgliedstaatlicher Sozialpolitik deswegen auf supranationaler Ebene betrieben wurde. Vielleicht ist es aber auch Ausdruck einer primär integrationspolitisch motivierten Strategie, die gezielt

ein immerhin punktuelles supranationales Engagement in solchen Bereichen der Sozialpolitik verfolgt, in denen auf breite Zustimmung und damit vielleicht auch bleibende Akzeptanzgewinne gehofft werden kann, ohne dabei die eigenen Steuerungsmöglichkeiten überzustrapazieren. Die oben exemplarisch aufgeführten Felder sozialer Regulierung lassen beide Deutungen zu, die im Übrigen einander auch nicht ausschließen.

Mit Blick auf die dritte und vierte Kategorie sozialpolitischer Handlungsweisen ergibt sich, im Kontrast zu den ersten beiden, ein ausgesprochen vielfältiges Bild. Beispiele für beide Typen finden sich zuhauf. Unter den schützenden Maßnahmen lassen sich, als krude Variante, die Übergangsfristen für die Geltung der Freizügigkeitsgarantien herausgreifen, wie sie im Falle von Erweiterungen wiederholt vereinbart wurden.²² Ein diffizileres Beispiel aus jüngerer Zeit bietet die Unionsbürgerrichtlinie, welche es den Mitgliedstaaten unter näher bestimmten Voraussetzungen gestattet, Angehörigen anderer Mitgliedstaaten Leistungen der Sozialhilfe zeitweilig vorzuenthalten.²³

Zugleich mangelt es allerdings auch nicht an Beispielen für den entgegengesetzten Typus nicht schützender, sondern potenziell druckverstärkender und also eingreifender Maßnahmen. Seit langem wird die Konfliktlinie zwischen Marktintegration und mitgliedstaatlicher Sozialpolitik an immer neuen Fronten verhandelt und gezogen. Dabei ist die Schonung, welche die mitgliedstaatliche Sozialpolitik hinsichtlich einzelner Bereiche der Marktintegration lange genossen hat, allmählich aufgegeben oder doch jedenfalls grundlegend in Frage gestellt worden²⁴ – ein kontinuierliches sozialpolitisches Rückzugsgefecht in den Augen mancher.

Allerdings variieren die Bewertungen dieses Prozesses. Zum einen hat das mit dessen Facettenreichtum zu tun. So bieten und boten die verschiedenen betroffenen Teilbereiche der Sozialpolitik, vom Freizügigkeits- über das Wettbewerbssozialrecht bis hin zu den kollektiven Arbeitsbeziehungen, in unterschiedlichen Phasen der europäischen Integration auch unterschiedlich großen Anlass zur Sorge um die mitgliedstaatliche Sozialpolitik. Zum anderen ist aber auch hinsichtlich einzelner Stränge dieses Prozesses auf eine einheitliche Bewertung kaum zu hoffen. Ob etwa der zunehmende Wettbewerb, wie ihn Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit über das deutsche Gesundheitswesen gebracht haben,²⁵ nun dessen Basis erodieren

22 Einen Überblick über den aktuellen Stand hinsichtlich der beiden jüngsten Erweiterungen gibt *A. Bug*, Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Osterweiterung der Europäischen Union, Chancen und Risiken für den Arbeitsmarkt, Infobrief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 4.3.2011, abzurufen unter http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2011/arbeitnehmerfreizuegigkeit_nach_der_osterweiterung.pdf.

23 Näher hierzu und auch zur möglichen Primärrechtswidrigkeit dieser Bestimmung vgl. *M. Heinig*, in diesem Heft, sub. VI. 3. b.

24 Gemeint sind hier die Kontroversen um die Reichweite der Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit sowie des europäischen Kartell- und Beihilferechts im Bereich der Sozialpolitik. Einen Überblick für den besonders betroffenen Gesundheitsbereich bietet *Th. Kingreen*, Das Gesundheitsrecht im Fokus von Grundfreiheiten, Kartell- und Beihilfenrecht, GesR 2006, S. 193 ff.; allgemeiner *U. Becker*, Nationale Sozialleistungssysteme im europäischen Systemwettbewerb, in: ders./W. Schön (Hrsg.), Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb, 2005, S. 1 ff.

25 Vgl. dazu insbesondere *Th. Kingreen* (Fn. 24).

oder vielmehr eine willkommene Effizienzsteigerung verheißen, wird unterschiedlich gesehen. Und das kann auch nicht weiter verwundern angesichts der zuvor²⁶ ausgebreiteten Unsicherheiten und Ambivalenzen bei der Formulierung einer Zielvorstellung für die europäische Sozialpolitik.

Ungeachtet solcher Mehrdeutigkeit ist das gegenwärtige Profil europäischer Sozialpolitik in der vorangegangenen Skizze deutlich geworden. Ihre Kennzeichen bestehen zum einen in der punktuellen regulativen Ergänzung der mitgliedstaatlichen Sozialpolitik und zum anderen in einer prozesshaften Institutionalisierung deren dauerhaften Widerstreits mit den Prinzipien der Marktintegration. Erwägungen zu den Entwicklungschancen europäischer Sozialpolitik müssen hier ihren Ausgangspunkt nehmen.

IV. Perspektiven

Wer die Vision einer Sozialunion in den Blick nimmt, um ihr Warum und Wie zu erörtern, setzt die Erreichbarkeit dieses Ziels implizit voraus. Dabei gibt es durchaus Anlass, die Entwicklungschancen der europäischen Sozialpolitik grundlegend in Zweifel zu ziehen. Vertreter einer solchen skeptischen Position²⁷ verweisen mit Recht auf strukturelle Hemmnisse innerhalb der normativen Grundlagen und der Akteurskonstellation der Europäischen Union, die einen marktliberalen – oder plakativer: unsozialen – Drall zur Folge hätten. Beschränkte Kompetenzen, hohe prozedurale Anforderungen und zunehmend heterogene Interessenlagen im Bereich der Sozialpolitik würden zu einer Lähmung der politischen Akteure auf europäischer Ebene führen. Dadurch fehle es an einem Korrektiv für die Judikative, die auf Grundlage eines seit jeher marktlastigen Primärrechts die Erosion mitgliedstaatlicher Sozialpolitik schrittweise vorantreibe.

Die Argumentation ist fraglos stichhaltig, braucht aber jene, die das Ziel einer Sozialunion für erstrebenswert halten, nicht zum Defaitismus zu verleiten. Das gilt schon deswegen, weil der Verlauf des europäischen Integrationsprojekts so komplex – und so sehr auch tatsächlich von überraschenden Verläufen geprägt worden – ist, dass Gesetzmäßigkeiten zwar ohne Frage ermittelt, aber nicht ohne Weiteres in verlässliche Vorhersagen übertragen werden können. Auch die relativ bescheidenen Fortschritte, welche die vergleichende Erforschung regionaler Integrationsprozesse bisher in puncto Theoriebildung aufweisen kann, zeugen von den Schwierigkeiten, solche nicht zuletzt auch situativen politischen Faktoren unterworfenen Prozesse zu prognostizieren. Und so dürfte auch für die europäische Sozialpolitik gelten, dass der Ausgang der Verhandlungsprozesse in den unterschiedlichen maßgeblichen Foren durch die Rahmenbedingungen, welche die oben zitierte Position zurecht in den Blick nimmt, zwar zum Teil, aber nicht bis ins Letzte determiniert ist. Vor diesem Hintergrund hat es für die Anhänger einer Sozialunion allerdings umso mehr Be-

26 Vgl. dazu oben II.

27 Vgl. hierzu exemplarisch die Beiträge von M. Höpner und F. Rödl, in diesem Heft.

deutung, sich möglicher nächster Schritte zu vergewissern, die in den verschiedenen Foren in Richtung dieses Ziels getan werden könnten.

Was nun zunächst die zuvor unter den Kategorien drei und vier erfassten Maßnahmen angeht, so wird deren konkreter Zuschnitt primär in gerichtlichen Auseinandersetzungen bestimmt. Die mitgliedstaatliche Sozialpolitik schützende Anliegen können hier vor allem – wie die skeptische Position zurecht vermerkt – defensiv verfolgt werden, indem darauf hingewirkt wird, dass die richterrechtlich geprägten Rechtfertigungsmöglichkeiten gegenüber Beschränkungen der Grundfreiheiten eine entsprechende Anwendung erfahren. Zudem gälte es in dieser Perspektive, die in der dogmatischen Ausgangslage implizierte Grundvermutung, dass eine Marktöffnung grundsätzlich positive Effekte zeitige, für die verschiedenen Bereiche der Sozialpolitik konkret zu überprüfen und, soweit nötig, zu deplausibilisieren.

Ferner sind es aber neben der Judikative auch politische Foren, in denen die Balance zwischen Marktöffnung und Schutz mitgliedstaatlicher Sozialpolitik austariert wird. Abhängig von den jeweiligen Konsensanforderungen und Interessenkonstellationen kann es auch hier durchaus gelingen, schützende Anliegen zur Geltung zu bringen. Das Beispiel der Unionsbürgerrichtlinie illustriert dies für den Bereich der (Sekundär-)Rechtssetzung, aber es können auch (noch) stärker exekutiv geprägte Verfahren maßgeblich sein, wie insbesondere das Beihilfenrecht vor Augen führt. Nicht in all diesen Verfahren, so zeigt sich daran, ist der marktliberale Drall gleichermaßen präsent.

Was ferner die Möglichkeit des Ausbaus einer genuinen Sozialpolitik auf europäischer Ebene angeht, wie sie zuvor in den ersten beiden Kategorien erfasst wurde, so kann der Herausforderung hoher Konsensanforderungen bei gleichzeitig heterogener Interessenlage unterschiedlich begegnet werden. Möglich ist, die Offene Methode der Koordinierung, die inzwischen breite Anwendung gerade in der Sozialpolitik findet, als eine Reaktion hierauf zu deuten – als das Bestreben nämlich, europäische Sozialpolitik unterhalb der Schwelle verbindlicher Normierung zu betreiben, und vielleicht darüber hinaus sogar als den Versuch, in deliberativ konzipierten Verfahren über alle Hürden hinweg einen künftigen Konsens auch für „harte“ Normen vorzubereiten. Messbare Ergebnisse haben sich insofern allerdings bisher nicht eingestellt.²⁸

Es liegt deswegen nahe, zusätzlich zu diesem prozeduralen Ansatzpunkt nach materiellen sozialpolitischen Gestaltungsoptionen zu suchen, die möglichst konsensfähig sind. Mit Blick auf die zuvor unterschiedenen Kategorien einer genuinen europäischen Sozialpolitik käme hierfür gerade die – auf den ersten Blick vielleicht

28 Erste Zwischenbilanzen für die einzelnen Anwendungsfelder finden sich bei *B. Cantillon* (Hrsg.), *The open method of coordination and minimum income protection in Europe*, 2004; *F. Ruland* (Hrsg.), *Open method of coordination in the field of pensions – Quo vadis?*, 2003; *Y. Jorens* (Hrsg.), *Open method of co-ordination*, 2003 (im Bezug auf Gesundheitsvorsorge); *W. Eichhorst/T. Rein*, *Die Europäische Beschäftigungsstrategie – Beispiel der Methode der offenen Koordinierung*, in: *Deutscher Sozialrechtsverband* (Hrsg.), *Offene Methode der Koordinierung im Sozialrecht*, 2005. Zu den Vorläufern dieses Instruments vgl. *M. Göbel*, *Von der Konvergenzstrategie zur offenen Methode der Koordinierung: EG-Verfahren zur Annäherung der Ziele und Politiken im Bereich der sozialen Sicherung*, 2002.

ambitionierter erscheinende – erste Variante in Frage. Denn der Ersatz mitgliedstaatlicher Politiken wäre tatsächlich dann relativ wenig voraussetzungsreich, wenn sich die europäische Politik (zunächst) darauf beschränkte, den kleinsten gemeinsamen Nenner auf zentraler Ebene abzusichern. So wäre beispielsweise erwägenswert, dass man auf europäischer Ebene für einzelne Sozialleistungen auf diese Weise ermittelte Mindeststandards festschriebe oder – weitergehend, weil in den distributiven Bereich hineinreichend – die Finanzierung solcher Sockel auf europäischer Ebene organisierte.²⁹ Die mitgliedstaatlichen Akteure müssten unter diesen Voraussetzungen keine Veränderungen des bisherigen Niveaus sozialen Schutzes hinnehmen. Darüber hinaus würde die dezentrale Sozialpolitik auf diese Weise immerhin bis zur Höhe des Sockels von einem möglichen Wettbewerbsdruck befreit. Und auf europäischer Ebene würde die Basis sozialpolitischer Aktivitäten ausgeweitet – mit den möglichen integrationspolitischen Vorteilen, die zuvor erörtert wurden, und der Aussicht, dass ein weiterer Ausbau in den Bereich des Möglichen rückt.

Die große Vision einer Sozialunion, was immer man genau darunter verstehen mag, wäre damit zwar noch nicht realisiert. Aber vielleicht wäre das ja auch nicht nötig.

29 Näher zu den vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten einer solchen Zentralisierung, wie sie insbesondere der US-amerikanische „cooperative federalism“ im Bereich der Sozialpolitik vorführt, A. Graser, Multilevel System (Fn. 1); ausführlicher *ders.*, Wohlfahrtsstaatlichkeit (Fn. 1).