

Sozialpolitik in einer wachsenden EU

Zum Konflikt von Marktintegration, Wohlfahrtsstaatlichkeit und Subsidiarität

Von Alexander Graser

Die europäische Integration war von Anfang an eine primär ökonomische Angelegenheit. Bis 1992 sprach man von Wirtschaftsgemeinschaft. Das große Ziel bestand in der Herstellung des Binnenmarktes. Als nächstes folgte die Währungsunion, die seit Januar buchstäblich greifbar wird. Demgegenüber spielt die Sozialpolitik seit jeher eine geringere Rolle. Zwar fanden schon früh auch sozialpolitische Aspekte Eingang in die Europäischen Verträge, allen voran die Vorschriften zur Gleichstellung von Mann und Frau. Aber das waren Einzelfälle. Im großen und ganzen glaubte man, die Sozialpolitik sei auf der Ebene der Mitgliedstaaten besser aufgehoben. Eine ökonomisch integrierte Gemeinschaft souveräner Wohlfahrtsstaaten – das war das Leitbild.

Daß diese Rechnung auf Dauer nicht aufgehen konnte, brachte Ende der 90er Jahre Stephan Leibfried mit dem Begriff der „halbsouveränen Wohlfahrtsstaaten“¹ auf den Punkt. Dabei liegt der Souveränitätsverlust nicht im Rechtlichen, sondern im Faktischen. Nicht ihre rechtlichen Kompetenzen haben die Mitgliedstaaten eingebüßt, sondern ihre tatsächliche Handlungsfähigkeit. Denn unter den Bedingungen grenzüberschreitender ökonomischer Integration wird Sozialpolitik zum Standortnachteil.

Heute kennt man dieses Argument aus den allgegenwärtigen Globalisierungsdebatten. Aber bereits im 19. Jh. hatte man ähnliche Befürchtungen. Damals ging es um mögliche Wettbewerbsnachteile infolge des allmählich aufkommenden Arbeitnehmerschutzes. Ein Produkt dieser Diskussionen war die Gründung der International Labour Organization Anfang des 20. Jhs. Auch später, als man nach dem Zweiten Weltkrieg die europäische Einigung auf den Weg brachte, war diese Sorge wieder präsent. Aus diesem Grund hätte man es damals insbesondere auf französischer Seite gern gesehen, wenn mehr soziale Elemente Eingang in die Gründungsverträge gefunden hätten als die erwähnten Regeln gegen Geschlechterdiskriminierung.

Neu sind diese Befürchtungen also nicht, aber dennoch höchst aktuell. Denn mit der fortgeschrittenen ökonomischen Integration dürfte auch der Wettbewerbsdruck in Europa gestiegen sein. Überdies ist die „Fallhöhe“ für die europäischen Wohlfahrtsstaaten inzwischen eine andere als noch vor 50 Jahren. Zur Nagelprobe könnte die bevorstehende Osterweiterung werden. Sie macht das noch immer steile soziale Gefälle zwischen West und Ost zur inneren Angelegenheit der EU. Nicht umsonst dominiert in den hiesigen Diskussionen um Ob und Wie des Beitritts die sozialpolitische Erosionsangst.

1 Vgl. Stephan Leibfried und Paul Pierson, Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten. Soziale Sicherung in der europäischen Mehrebenenpolitik, in: „Blätter“, 12/1997, S.1457-67.

Längst hat sich auch die Bundesregierung des Problems angenommen. Gestützt auf zwei eigens zu dieser Frage erstellte Gutachten² setzte sie sich im letzten Jahr auf europäischer Ebene vehement für zusätzliche Maßnahmen zum Schutz unseres Sozialstaates ein. Sie lief damit bei den ähnlich betroffenen „Grenzstaaten“ erwartungsgemäß offene Türen ein, fand aber schließlich auch bei anderen Mitgliedstaaten Zustimmung. Im Ergebnis „verständigte“ sich die Union daraufhin mit den zähneknirschenden Beitrittskandidaten auf mehrjährige Übergangsfristen bis zur vollständigen Gewährung der durch EU-Recht garantierten Freizügigkeit. Gebannt ist die Gefahr damit freilich nicht, allenfalls begrenzt. Außerdem sind die nächsten Beitrittswellen bereits in Sicht. Grund genug, den Sorgen um den Sozialstaat nachzugehen und nach politischen Handlungsalternativen zu fragen.

1. Das „magische Dreieck“ ökonomische Integration, Wohlfahrtsstaatlichkeit und Subsidiarität

Warum Sozialpolitik als Standortnachteil gilt, ist hinlänglich bekannt. Man fürchtet, daß die mit ihrer Finanzierung Belasteten abwandern oder – speziell im Fall von Unternehmen – jedenfalls Wettbewerbsnachteile erleiden. Zudem könnten gar zu großzügige Sozialleistungen potentielle Empfänger anlocken. Einerseits schwinden also die Einnahmequellen zur Finanzierung von Sozialpolitik, während andererseits die Ausgaben womöglich sogar noch ansteigen. Um den Kollaps zu vermeiden, unterbieten sich die konkurrierenden politischen Einheiten in ihren Sozialstandards. Das Ergebnis ist der vielbeschworene Wettlauf nach unten, das *race to the bottom*.

Umstritten ist, wie man darauf reagieren soll. Dabei lassen sich drei Extrempositionen unterscheiden. Die erste würde die Erosion des Wohlfahrtsstaates begrüßen als eine längst überfällige Schrumpfkur. Das wäre die neoliberale Sichtweise. Die Argumentation ist bekannt: Der Sozialstaat lähmt die Eigeninitiative und erdrosselt die Marktwirtschaft. Der Wettbewerbsdruck von außen ist aus dieser Perspektive deswegen willkommen, weil er leistet, was das politische System aus eigener Kraft nicht schafft – nämlich den wuchernden Wohlfahrtsstaat zurückzustutzen. Die anderen beiden Positionen sehen dagegen in der Erosion des Sozialstaates eine Bedrohung, die es abzuwenden gilt. Aber sie schlagen unterschiedliche Lösungen vor. Die eine Position sieht die Wurzel allen Übels in der fortschreitenden ökonomischen Integration und würde versuchen, sie zurückzudrehen. Die Idealvorstellung wäre hier eine Rückkehr in die Vor-Globalisierungszeit – in die Zeit also, als die nationalen Grenzen den Sozialstaat noch zusammenhielten. Die andere Option bestünde demgegenüber nicht im Rückzug, sondern in der Flucht nach vorn. Wenn die nationalstaatlichen Grenzen zu eng werden und die Ökonomie sie zu sprengen

² Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA): Hans-Werner Sinn u.a., EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, München 2001; für das BMF: Wissenschaftlicher Beirat des Bundesfinanzministeriums, Freizügigkeit und Soziale Sicherung in Europa, Gutachten April 2001, erhältlich über das BMF, www.bundesfinanzministerium.de/fach/abteilungen/beirat/gutfreizueg.pdf.

droht, dann muß man die Grenzen eben ausweiten. Bezogen auf die EU würde das bedeuten, auf zentraler Ebene einen gigantischen Klon der nationalen Wohlfahrtsstaaten zu kreieren.

Einladend klingt keine dieser Extrempositionen. Aber sie veranschaulichen den Zielkonflikt, in dem wir uns befinden, nämlich den Konflikt zwischen den drei Zielen Wohlfahrtsstaatlichkeit, ökonomische Integration und Subsidiarität.³ Schematisch vereinfacht, kann man diesen Konflikt als „magisches Dreieck“ begreifen. Man kann zwar zwei, aber nie alle drei Ziele gleichzeitig verwirklichen. Oder genauer: Jedes „Mehr“ bei einem der Ziele muß mit Abstrichen bei einem der beiden anderen erkaufte werden.

Dabei hat „ökonomische Integration“ dieselbe Bedeutung, die man aus dem Kontext der europäischen Einigung kennt. Gemeint ist also der Prozeß, der auf Herstellung eines Binnenmarktes gerichtet ist, sprich: der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit. „Subsidiarität“ meint, ebenfalls getreu der europarechtlichen Bedeutung, das Prinzip, daß politische Zuständigkeiten auf möglichst dezentraler Ebene angesiedelt werden sollen. „Wohlfahrtsstaatlichkeit“ schließlich bezeichnet zunächst die Gesamtheit aller sozialpolitischen Ziele, welche die Wohlfahrtsstaaten heute üblicherweise verfolgen, also insbesondere Mindestsicherung, Umverteilung und Sicherung gegen soziale Risiken. Der Begriff wird sich sogleich weiter eingrenzen lassen.

Doch zunächst soll der Zusammenhang des magischen Dreiecks näher erläutert werden, und zwar ausgehend von den drei zuvor skizzierten Extrempositionen. Jede von ihnen würde zwei Ziele des magischen Dreiecks verwirklichen und dafür Abstriche beim jeweils dritten in Kauf nehmen. Die dritte Position – das war die Flucht nach vorn in die Zentralisierung – würde Subsidiarität aufgeben, um ökonomische Integration und Wohlfahrtsstaatlichkeit miteinander vereinbaren zu können. Die zweite Option – das war die Rückkehr in die Zeit, als Grenzen noch Grenzen waren – würde die ökonomische Integration zurückdrehen, damit Wohlfahrtsstaatlichkeit und Subsidiarität gleichzeitig verwirklicht werden können. Und die erste Position – das war der neoliberale Standpunkt – würde schließlich für ökonomische Integration und Subsidiarität eintreten – mit der Folge, daß der dezentral organisierte Wohlfahrtsstaat zusehends erodiert.

Nun drängen sich gleich mehrere Einwände gegen das magische Dreieck auf. Ein besonders naheliegender ist, daß es auf einer gar zu dramatischen Einschätzung der Konfliktlage zwischen ökonomischer Integration und Wohlfahrtsstaatlichkeit beruht. Tatsächlich ist die Metapher vom „race to the bottom“ in mehrfacher Hinsicht übertrieben. So ist es erstens sicherlich falsch, von einem „Rennen“ zu sprechen. Das zeigt ein Blick in die Praxis. Kaum jemand wird ernstlich behaupten, daß sich unser Sozialstaat auf einer rasanten Talfahrt befände. Daß die theoretische Prognose insofern nicht stimmt, ist bei näherem Hinsehen nicht überraschend. Denn die Logik vom Wettbewerb der Systeme setzt unter anderem voraus, daß die Marktteilnehmer vollständig informiert und unbegrenzt mobil sind – beides offensichtlich keine realistischen Annahmen. Zweitens ist aber

3 Ausführlich zu diesem Zielkonflikt Alexander Graser, *Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt?* Berlin 2001.

nicht nur „race“, sondern auch „bottom“ übertrieben. Denn das suggeriert, daß der Wohlfahrtsstaat am Ende ganz verschwunden wäre. Doch ist diese Prognose nicht nur unrealistisch, sondern auch theoretisch unhaltbar. Denn bis zu einem gewissen Grad können Sozialleistungen auch als „rentable“ Investitionen in die Standortqualität gelten. Ein Minimum an Armutsbekämpfung beispielsweise dient der inneren Sicherheit und „rechnet sich“ deswegen. Drittens läßt das Bild vom „race to the bottom“ außer acht, daß der Wettbewerbsdruck mitunter auch heilsam sein kann, nämlich insofern, als er hilft, Ineffizienzen in der Leistungsgewährung zu beseitigen und die Verwaltung zu verbessern.

Ein weiterer zentraler Einwand gegen das magische Dreieck ist, daß es nicht für alle Bereiche der Sozialpolitik gleichermaßen gültig ist. Vielmehr wird man differenzieren müssen, um welche sozialpolitischen Maßnahmen es geht und wer von ihnen betroffen ist, und mit diesen Differenzierungen gewinnt auch der zuvor nur vage umschriebene Begriff der „Wohlfahrtsstaatlichkeit“ innerhalb des magischen Dreiecks an Kontur. Erstens wurde bereits festgestellt, daß Sozialpolitik auch ein positiver Standortfaktor sein kann. Als Beispiel diene zuvor die Mindestsicherung. Ähnliches dürfte etwa für Bildungsinvestitionen gelten, weil auch sie sich im Systemwettbewerb „rentieren“ können. Allgemeiner läßt sich sagen: Je mehr sich eine sozialpolitische Maßnahme auch als Investition in die Standortqualität begreifen läßt, umso besser dürfte sie dem Wettbewerbsdruck standhalten. Zweitens muß man danach unterscheiden, wie der Wettbewerbsdruck im Einzelfall übertragen wird. Maßgeblich ist zum Beispiel, ob mit der Finanzierung des Wohlfahrtsstaats Kapital oder Menschen belastet werden, weil letztere deutlich weniger mobil sein werden und der Wettbewerbsdruck deswegen geringer. Drittens schließlich kommt es entscheidend darauf an, wie sehr eine bestimmte Sozialleistung „umverteilende“ Wirkung hat. Im Bereich der Sozialversicherung, wo Beitrag und Anspruch, also Belastung und Begünstigung zusammenhängen, wird der Druck geringer sein als bei den rein steuerfinanzierten Leistungen.

Bleibt ferner das Bedürfnis nach empirischer Erdung. Könnte es nicht sein, daß der theoretisch prognostizierte Wettbewerbsdruck in der Realität eine *quantité négligeable* ist, ein wirtschaftswissenschaftliches Hirngespinnst? Studien dazu gibt es hierzulande kaum. Vielleicht lohnt sich deswegen ein kurzer Abstecher in die USA, wo es eine ganze Reihe solcher Untersuchungen gibt.⁴ Meist befassen sie sich mit einer Art steuerfinanzierter Sozialhilfe für bedürftige Familien. Diese Leistung gibt es aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen in allen Gliedstaaten. Finanziert wird sie von Bund und Gliedstaaten gemeinsam, aber über die Leistungshöhe entscheiden allein die Gliedstaaten. Aus Sicht der Bedürftigen führt das dazu, daß sie durch einen Umzug in ein anderes Bundesland in den Genuß höherer Leistungen kommen können. Bei den Gliedstaaten grassiert deswegen die Angst, daß gar zu großzügige Leistungen die Bedürftigen der ganzen Nation anziehen könnten.

Die Ergebnisse der Studien sind auch für Europa interessant. Einen Wettlauf nach unten beobachtet man in den USA zwar nicht, wohl aber eine schlei-

4 Die wohl umfangreichsten stammen von Paul Peterson, *The Price of Federalism*, Washington D.C. 1995; vgl. a. Paul Peterson und Mark Rom, *Welfare Magnets*, Washington D.C. 1990.; für eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem empirischen Material siehe Graser, Anm. 3.

chende Abwärtstendenz, und zwar seit Ende der 60er Jahre. Seit diesem Zeitpunkt haben Zuwanderer aus anderen Gliedstaaten einen Anspruch auf Unterstützungsleistungen im neuen Gliedstaat.⁵ Des weiteren läßt sich zeigen, daß eine Veränderung des Leistungsniveaus in einem Gliedstaat in der Regel auch Veränderungen in den Nachbarstaaten nach sich zieht. Im Schnitt beträgt dieser „Veränderungsimpuls“ für die Nachbarn 30% der Veränderung im Ausgangsstaat.

Beides scheint die bisherigen Erwägungen zu stützen. Der Wettbewerbsdruck vernichtet die dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit zwar nicht. Aber langfristig zeigt er doch spürbare Wirkungen. Insbesondere muß man bei den Daten aus den USA noch berücksichtigen, daß der Druck bei dieser konkreten Leistung abgemildert ist, weil der Bund sie mitfinanziert – oder im Schema des magischen Dreiecks: weil die teilweise Zentralisierung der Finanzierung dazu beiträgt, das Verhältnis von Wohlfahrtsstaatlichkeit und ökonomischer Integration zu entspannen.

Auch die Differenzierung nach Leistungsarten läßt sich mit Daten aus den USA untermauern. Betrachtet man nämlich nicht Familienleistungen in Geld, sondern Leistungen der medizinischen Grundversorgung, dann sollte man einen geringeren Wettbewerbsdruck erwarten. Denn über medizinische Leistungskataloge werden die Leute weniger informiert sein, und Kranke sind wohl auch weniger mobil. In der Tat ist der ermittelte Veränderungsimpuls für die Nachbargliedstaaten hier nur halb so groß.

Soviel Einklang zwischen Theorie und Empirie stimmt skeptisch. Und tatsächlich gibt es bei all diesen Deutungen noch ein Problem. Sie gehen davon aus, daß Wettbewerbsdruck durch die Mobilität der Leistungsempfänger übertragen wird. Aber diese zunächst naheliegende Vermutung wird durch die Praxis widerlegt. Denn bei allen Problemen, die sozialleistungsinduzierten Wanderungsbewegungen genau zu quantifizieren – fest steht: Es sind so wenige, daß der finanzielle Druck auf den Zuwanderungsgliedstaat minimal ist. Das illustriert ein Zahlenbeispiel⁶ aus Kalifornien, einem der größten *welfare magnets* der USA. Um die zuwanderungsbedingten Mehrkosten für die besagte Familienleistung auszugleichen, hätte dort eine Kürzung der monatlichen Leistungen für alle Empfänger von ganzen 72 US-Cent genügt – und das bei einer Leistungshöhe von mehreren hundert Dollar. Demnach scheidet die tatsächliche Mobilität der Leistungsempfänger hier als Überträger des Wettbewerbsdrucks aus. Trotzdem ist der Druck da. Offenbar bedarf es also gar keiner tatsächlichen Wanderungen. Vielmehr genügt schon ihre bloße Befürchtung. Oder konkreter: Es genügt, wenn sie – wie in den USA, aber eben auch wie bei uns – ein gewichtiges Argument in der politischen Debatte sind.

Für die zuvor aufgeworfene Frage bedeutet dies, daß sie falsch gestellt war. Weil sich Wettbewerbsdruck primär in den Köpfen abspielt, kann er selbst dann noch reale Auswirkungen zeitigen, wenn es sich um ein wirtschaftswissenschaftliches Hirngespinnst handeln sollte. Für das magische Dreieck sind das

5 Vgl. die Entscheidung des US Supreme Court im Fall Shapiro v. Thompson, 394 U.S. 618 (1969).

6 Es stammt aus der Entscheidung des US Supreme Court in Saenz v. Doe and Roe, 119 S.Ct. 1518 (1999).

gute Nachrichten. Seine Plausibilität wird nicht erschüttert durch den Einwand tatsächlich geringer Mobilität.

Die Sorge um die nationalen Wohlfahrtsstaaten in Europa mag demnach zwar mitunter überzogen sein. Prinzipiell jedoch erscheint sie berechtigt. Umso mehr gilt es, alle politischen Handlungsoptionen zu erkennen und gegeneinander abzuwägen. Denn das Spektrum ist breiter, als die öffentliche Debatte vermuten läßt. Insbesondere sollte das Problem nicht, wie jüngst bei der Diskussion um die Osterweiterung, auf den Konflikt von Wohlfahrtsstaatlichkeit und ökonomischer Integration verengt werden. Schließlich ließe sich dieser Konflikt, jedenfalls nach den Vorhersagen des magischen Dreiecks, dadurch abmildern, daß man Abstriche in puncto Subsidiarität macht, im gegebenen Kontext also durch eine Zentralisierung (sprich: Europäisierung) der Sozialpolitik, und mit der Sozialpolitik natürlich auch des Sozialrechts. Nun ist derzeit – zumindest unter Sozialrechtlern – allenthalben die Rede von einer solchen Europäisierung. Ist die EU also längst im Begriff, die Spannung zwischen Wohlfahrtsstaatlichkeit und ökonomischer Integration mittels Zentralisierung aufzulösen?

II. Europäische Sozialpolitik – Eine Bestandsaufnahme⁷

Als „Herzstück“ des europäischen Sozialrechts gilt gemeinhin das Koordinationsrecht. Es „koordiniert“ die verschiedenen nationalen Systeme sozialer Sicherheit, und zwar mit Hilfe zwingender europarechtlicher Normen. Diese Normen sind inzwischen über 40 Jahre alt und wurden kontinuierlich fortentwickelt, so daß man es heute ohne Frage mit einem hochentwickelten und ausdifferenzierten Rechtsbereich zu tun hat. Auf den ersten Blick scheint die Suche also bereits erfolgreich, scheint das zentralisierte Sozialrecht bereits gefunden, das dazu beiträgt, ein Nebeneinander von Wohlfahrtsstaatlichkeit und ökonomischer Integration zu ermöglichen.

Aber der Eindruck trügt. Denn was da als Europäisches Sozialrecht firmiert, könnte man ebensogut als „Unsozialrecht“ bezeichnen. Der eigentliche Zweck des Koordinationsrechts besteht nämlich darin, die wirtschaftliche Integration zu fördern. Man erkennt das bereits daran, daß die rechtliche Kompetenzgrundlage für diese Normen eine der Grundfreiheiten ist, nämlich die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Diese Freizügigkeit würde behindert, wenn Arbeitnehmer, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten wollen, fürchten müßten, durch den Umzug ihre sozialrechtliche Absicherung zu verlieren. Deswegen baut man diese Hindernisse ab, indem man Regeln für solche Fälle trifft – mit anderen Worten: indem man die Sozialrechtssysteme koordiniert. Das Ziel ist also, die Mobilität des Faktors Arbeit zu steigern. Doch damit wird zwangsläufig auch der Systemwettbewerb weiter verschärft.

Nun ist es zugegebenermaßen verkürzt, das Koordinationsrecht deswegen als „unsozial“ abzutun. Schließlich ist es aus Sicht eines Wanderarbeitnehmers

⁷ Näher zum folgenden Alexander Graser, Auf dem Weg zur Sozialunion – Wie „sozial“ ist das europäische Sozialrecht? In: „Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht“, 4/2000, S.366-381.

keineswegs „unsozial“, wenn seine soziale Absicherung im Fall des Umzugs erhalten bleibt. Und dank der stetigen Fortentwicklung des europäischen Sekundärrechts sowie der insofern progressiven Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gilt dasselbe inzwischen nicht nur für Wanderarbeitnehmer, sondern für einen deutlich erweiterten Kreis von Personen, nämlich für Familienangehörige, für potentielle und für ehemalige Arbeitnehmer. Aber auch wenn die einzelnen Wanderarbeitnehmer oder ihre Familien vom Koordinationsrecht profitieren mögen – es bleibt dabei, daß Koordination nicht die Form von Zentralisierung ist, die ein Nebeneinander von Wohlfahrtsstaatlichkeit und ökonomischer Integration erleichtert.

Die Suche geht also weiter, kann aber jetzt eingeeengt werden auf solche Bereiche, die genuin sozialpolitische Ziele verfolgen. Insofern sind zwei Typen der Regulierung zu unterscheiden, nämlich zum einen solche, die soziale Mindeststandards für eine weiterhin nationale Gesetzgebungstätigkeit festschreiben, und zum anderen solche, die noch einen Schritt weiter gehen und ein eigenständiges sozialpolitisches Engagement der Zentralebene umsetzen.

Die zweite Kategorie ist schnell abgehandelt. Ein in diesem Sinne eigenständiges Engagement betreibt die EU nämlich nur im Rahmen ihrer verschiedenen Strukturfonds, im gegebenen Zusammenhang also insbesondere des Sozialfonds. Es geht dort um die Vergabe von öffentlichen Fördergeldern an die Mitgliedstaaten für bestimmte arbeitsmarktpolitische Projekte. Das zeigt, wie weit dieses Engagement von dem entfernt ist, was man auf nationalstaatlicher Ebene mit Wohlfahrtsstaatlichkeit verbindet. Die konkrete Ausgestaltung der Förderprogramme bleibt in der Hand der Mitgliedstaaten, gegenüber den Empfängern tritt die EU gar nicht auf, und ohnehin geht es nur um einen sehr kleinen Ausschnitt des sozialpolitischen Spektrums. Hinzu kommt, daß auch der Umfang der verteilten Mittel gering ist, jedenfalls verglichen mit dem, was auf nationaler Ebene verteilt wird. Das eigenständige sozialpolitische Engagement der EU steckt demnach noch in den Kinderschuhen.

Weniger übersichtlich ist die Lage bei der anderen Kategorie, den zentral gesetzten Mindeststandards für die nationale Sozialpolitik. Hier hilft zunächst eine weitere Differenzierung, und zwar zwischen verbindlichen und unverbindlichen Normen, zwischen „hard and soft law“. Zu den verbindlichen, den „harten“ Regeln gehören zum Beispiel Antidiskriminierungsregeln, der Arbeitsschutz und – wenn man Sozialpolitik sehr weit faßt – auch der Verbraucherschutz. Hier gibt es zwingendes europäisches Recht auf fraglos hohem Schutzniveau. Allerdings sind von solchen Regeln nur wenige Bereiche betroffen. Das Gros der nationalen Sozialpolitik bleibt völlig unberührt davon.

Das ist anders bei den unverbindlichen, den „weichen“ Regelungen auf EU-Ebene. Hierzu zählt allen voran die neue Grundrechtecharta, die auch eine ganze Reihe sozialer Garantien enthält. Aber es gehören auch deren Vorläufer dazu, insbesondere die 1989 entstandene „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“. Diese Dokumente lesen sich wie sozialpolitische Wunschzettel. In vielen Punkten gehen sie deutlich weiter, als man es von den nationalen Verfassungen gewohnt ist. Man findet darin zahlreiche Diskriminierungsverbote, Vorgaben für das kollektive Arbeitsrecht (Mitbestimmung,

Streikrecht), individuelle Rechte auf angemessene Entlohnung, Ausbildung, soziale Absicherung – was das Herz begehrt. Aber diese Großzügigkeit erklärt sich natürlich daraus, daß die dort garantierten Rechte nicht einklagbar sind. Zwar ist inzwischen weitgehend anerkannt, daß der Europäische Gerichtshof diese Chartas in seiner Rechtsprechung immerhin berücksichtigen kann. Vereinzelt hat er das auch bereits getan. Aber dabei fungieren sie immer nur als Auslegungshilfen. Einklagbar werden sie dadurch nicht.

Zurück zur Ausgangsfrage, ob die EU derzeit im Begriff sei, den Konflikt zwischen ökonomischer Integration und Wohlfahrtsstaatlichkeit dadurch aufzulösen, daß sie Sozialpolitik zentralisiert. Der Befund ist weitgehend negativ. Im einzelnen hat diese kursorische Bestandsaufnahme gezeigt, daß erstens der wichtigste Bereich des europäischen Sozialrechts (das Koordinationsrecht) primär der Marktintegration dient und soziale Ziele nur mittelbar ins Spiel kommen; daß zweitens die EU bislang kaum eigenständige sozialpolitische - Aktivitäten unterhält, sondern sich weitgehend darauf konzentriert, die mitgliedstaatliche Sozialpolitik zu regulieren; und daß schließlich drittens auch diese Regulierung kaum dazu beitragen kann, die Spannung zwischen ökonomischer Integration und Wohlfahrtsstaatlichkeit aufzulösen. Denn verbindliche Regulierung gibt es nur in wenigen, eng umgrenzten Bereichen der Sozialpolitik. Der Rest bleibt den zwar ambitionierten, aber eben nicht durchsetzbaren Bekenntnissen überlassen, wie man sie in den diversen Chartas findet.

Damit ist freilich nur der Status quo umrissen. Über die künftige Entwicklung sagt das noch nichts. Tatsächlich könnte das sozialpolitische Gefüge Europas durchaus in Bewegung geraten. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür schuf der Vertrag von Amsterdam, der die sozialpolitischen Kompetenzen der Union deutlich ausweitete und überdies Einstimmigkeitserfordernisse im Rat abbaute. Es mag zwar noch kaum europäisches Sozialrecht geben, das diesen Namen wirklich verdient. Aber es könnte inzwischen deutlich leichter welches gemacht werden.

III. Rettungsanker Zentralisierung?

Fragt sich nur, ob man das auch tun sollte. Gewiß, es winken Vorteile. Denn jedenfalls nach der Logik des magischen Dreiecks könnten so Spielräume geschaffen werden, sei es, um dem gebeutelten Wohlfahrtsstaat eine Verschnaufpause zu gönnen, sei es, um die noch bestehenden – oder im Fall Osteuropas: neu geplanten – Beschränkungen der Freizügigkeit abzubauen.

Andererseits hat Zentralisierung keinen guten Klang, und schon gar nicht im Bereich der Sozialpolitik. Dafür gibt es gute Gründe. Wenn Solidarität staatlich organisiert werden soll, dann geht das nicht im „luftleeren Raum“. Vielmehr müssen bestimmte soziale Voraussetzungen erfüllt sein. Insbesondere bedarf es eines gewissen Zusammenhaltes innerhalb der politischen Gemeinschaft, und dafür spielen deren Größe und Homogenität eine wichtige Rolle. Womöglich überschreitet die EU insofern die kritische Masse. Nicht minder problematisch ist die Frage nach der demokratischen Legitimation. Denn wenn es daran

hapert – und in der EU ist dieses Problem bekanntlich höchst virulent –, dann wird auf Dauer auch die Sozialpolitik kaum gedeihen können. Allerdings gilt dieser Einwand keineswegs allein für die Sozialpolitik. Schon jetzt ist die EU in so vielen Bereichen aktiv, daß man den Spieß auch umdrehen und fragen könnte, warum ausgerechnet die Sozialpolitik ausgespart bleiben sollte. Schließlich stellt sich die Legitimationsfrage genauso sehr, wenn es um all' die Maßnahmen zur Marktintegration geht. Genau genommen handelt es sich dabei ja zuweilen sogar um sozialpolitische Entscheidungen – nur daß man sich dem Thema von der anderen Seite nähert, aus Sicht der Liberalisierung. Deswegen kann der Legitimationseinwand nicht selektiv nur gegen sozialpolitische Aktivitäten erhoben werden.

Dennoch bleiben Subsidiaritätsverzichte Einbußen, und die Bedenken gegen eine Zentralisierung sollten ernst genommen werden. Nur ist das kein Grund, sich gegenüber dieser politischen Gestaltungsoption völlig zu verschließen. Es geht schließlich nicht darum, den nationalen Sozialstaat auf zentraler Ebene neu zu erschaffen. Dafür fehlen in der Tat alle sozialen Voraussetzungen. Aber Zentralisierung ist – genauso wie Marktintegration – eine graduelle Angelegenheit. Es gibt eine Vielzahl von Instrumenten, mit deren Hilfe sich der Druck auf die nationalen Sozialstaaten senken ließe, ohne daß sie ihre Autonomie dabei völlig einbüßen müßten. Der vorangegangene Überblick über das europäische Sozialrecht hat immerhin eine Ahnung davon vermittelt. Aber das Spektrum ist längst nicht ausgeschöpft mit den beschriebenen Regulierungen unterschiedlichen Härtegrades sowie den vereinzelt Programmen redistributiven Charakters. Am unteren Rand wäre es zu ergänzen um die freiwillige Angleichung sozialer Standards durch politische Absprachen, wie sie die Kommission unter der Bezeichnung „offene Koordinierung“ für manche Felder der Sozialpolitik bereits in Angriff genommen hat. Für den oberen Rand könnte ein erneuter Blick auf die USA Inspiration bringen. Dort teilen sich Bund und Gliedstaaten in unterschiedlichem Mischungsverhältnis die Verwaltung und Finanzierung von Leistungen der sozialen Sicherheit. Eines von vielen Beispielen⁸ hierfür ist die zuvor erwähnte Unterstützungsleistung für bedürftige Familien, die zwar von den Gliedstaaten ausgestaltet und verwaltet, aber vom Bund mitfinanziert wird.

Das lädt ein zu Gedankenspielen. Angenommen, auch die EU würde sich eines Tages an der Finanzierung von mitgliedstaatlichen Mindestsicherungsleistungen beteiligen, gleich ob anteilig oder mit einem fixen Sockelbetrag: Der Autonomieverlust für die Mitgliedstaaten hielte sich in Grenzen, solange man ihnen nur wie in den USA bei der Ausgestaltung der Leistungen weitgehend freie Hand beließe. Und die Angst vor „Sozialleistungstouristen“ und der resultierende Wettbewerbsdruck dürften sich so abmildern lassen.

Spinnerei? – Vielleicht, aber doch nicht ohne Reiz. Jedenfalls könnte sich die EU unter diesen Vorzeichen leichteren Herzens künftigen Beitrittskandidaten öffnen.

8 Zu den vielfältigen Ausprägungen des sozialpolitischen „cooperative federalism“ Alexander Graser, *Towards a Multilevel System of Social Security in Europe?* S.215ff., in: Danny Pieters, *Confidence and Changes: Managing Social Protection in the New Millennium*, European Institute for Social Security (EISS), Yearbook 2000, Den Haag 2001; ausführlicher ders., *Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit...* (Anm. 3).