

Die Unionsbürgerschaft in sozialrechtlicher Perspektive

Stefanie Börner

Beitrag zur Veranstaltung der Sektion Europasozioogie »Kampf um Europa: Felder, Diskurse, Relationen«

1. Einleitung

Klassischerweise erfahren soziale Rechte, also Rechte, die ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit garantieren, ihre Konkretisierung im nationalen Sozialrecht, das die Ansprüche auf Sach-, Dienst- und Geldleistungen regelt. Im Zuge des Ausbaus dieser sozialpolitischen Maßnahmen im Laufe des 20. Jahrhunderts hat sich der nationale Sozialstaat als zentrale Instanz sozialer Integration und Sicherheit herausgebildet und säumt seitdem die Lebenswege unzähliger Bürgerinnen und Bürger (Lessenich 2012, S.14).

Während der vergangenen Jahrzehnte wurde dieses institutionelle Arrangement jedoch massiv geschwächt. Eine Entwicklung, die aus der Perspektive der Adressatinnen und Adressaten sozialstaatlicher Interventionen besonders problematisch erscheint, da sich für diese angesichts der sozialen Konsequenzen des globalen Wettbewerbs und der europäischen Integration das subjektive Schutzbedürfnis erhöht hat, während die nationalstaatlichen Sozialschutzmechanismen zu erodieren drohen. Dies resultiert in einer Gemengelage, in der die EU-weit stattfindenden wirtschaftlichen und sozialen Europäisierungsprozesse als Ursache für die Angst vor sozialem Abstieg und die zunehmend als unmöglich wahrgenommene Planbarkeit des Lebens bzw. der Karriere ins Blickfeld geraten müssen. Einige Bevölkerungsgruppen betrachten europäische Integration schlicht als Zumutung und Problemverursacherin (Polyakova, Fligstein 2016, S.61). Das steht im eklatanten Widerspruch zu den während der einzelnen Integrationschritte geäußerten Versprechen einer Wohlstandsmehrung für alle und einer Intensivierung der sozialen Dimension Europas. So ist die Tatsache, dass (bei immensen regionalen Unterschieden) europaweit nahezu ein Viertel der unter 25-jährigen EuropäerInnen keine Arbeit findet, nicht länger nur Ausdruck krisenhafter arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Handlungsmöglichkeiten innerhalb vieler Mitgliedstaaten, sondern auch fehlender Ausgleichmechanismen auf gesamt-europäischer Ebene. Als jüngster Vorstoß der Europäischen Kommission ist die Europäische Säule Sozialer Rechte hier durchaus als Versuch zu werten, die soziale Dimension Europas zu stärken – bei aller Kritik an den inhaltlichen Ausrichtung der einzelnen Maßnahmen (Seikel 2017) und der Rede von einem sozialen Europa im Allgemeinen, die zwar als mächtige Selbstbeschreibung der Union, nicht aber als zutreffende Zustandsbeschreibung Geltung habe (so jüngst Höpner 2018). Ist die vielbeschworene soziale Dimension Europa tatsächlich ein Mythos, der die sozialpolitischen Versuche der

Union ins Reich der Symbolpolitik verweist? Um diese Frage zu beantworten, bedarf es eines externen Maßstabs, mit Hilfe dessen die existierende EU-Sozialpolitik untersucht werden kann. Ein solches Bewertungsinstrument stellt das Konzept der sozialen Staatsbürgerschaft dar, das der britische Soziologe T. H. Marshall erstmals 1949 in einer Rede in Cambridge entwickelte. Nicht nur die Semantik der 2017 verabschiedeten Europäischen Säule Sozialer Rechte legt einen solchen sozialrechtlichen Blickwinkel nahe, sondern auch das Selbstverständnis der EU als Raum transnationaler Rechte. Aus sozialpolitischer Perspektive stellt es ein anspruchsvolles und ganzheitliches Konzept dar, das die Integration von Märkten und Sozialem miteinander verbindet und zugleich ausreichend Offenheit in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der sozialen Rechte bietet. Die vorgenommene Analyse unterbreitet einen sozialrechtlichen Deutungsvorschlag für die bestehenden sozialpolitischen Bemühungen der EU. Dazu möchte ich zunächst das Konzept vorstellen und seinen analytischen Mehrwert diskutieren, um dann im zweiten Schritt die bisherigen Ansätze europäischer Sozialpolitik daraufhin zu untersuchen. Denn gegenwärtig ist der Status der *social citizenship* in Europa nicht nur defizitär, wie häufig betont wird, sondern bewirkt zudem eine Selektivität sozialer Rechte, die die europäische soziale Ungleichheit noch verschärft. Diese stratifizierende Wirkung steht im starken Kontrast zu der Idee einer allgemeingültigen und fundamentalen Unionsbürgerschaft mit universalen Rechten in allen drei Säulen der Staatsbürgerschaftsrechte.

2. Marshalls dreigliedriges Konzept der *citizenship*

Die moderne Institution der Staatsbürgerschaft stellt ein Set aus prinzipiell gleichen bürgerlichen Rechten und Pflichten dar, die unabhängig vom Status oder Einkommen sind. Staatsbürgerrechte, so Marshall „verleihen einen Status, mit dem all jene ausgestattet sind, die volle Mitglieder einer Gemeinschaft sind. Alle, die diesen Status innehaben, sind hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten gleich“ (Marshall 1992 [1949], S.53). Die Staatsbürgerrechte umfassen die die individuelle Freiheit sichernden bürgerlichen Rechte, politische Rechte, welche die Teilnahme am Gebrauch politischer Macht gewährleisten, und soziale Rechte, die ein Mindestmaß an wirtschaftlichem Wohlstand und sozialer Sicherheit garantieren. Den drei Rechtsformen sind jeweils spezifische moderne Institutionen typisch: Während Gerichtshöfe und Parlamente die bürgerlichen und politischen Rechte repräsentierten, sind soziale Rechte im Bildungswesen und den sozialen Diensten einer politischen Ordnung beheimatet. Insbesondere das Bildungswesen nahm für Marshall, der sein Konzept aus dem britischen Kontext heraus entwickelte, einen zentralen Stellenwert ein. Einer deutschen Leserschaft mag das fremd erscheinen, da Sozial- und Bildungspolitik hierzulande weitestgehend als voneinander getrennt betrachtete Politikbereiche verstanden werden. Diese Unterschiede im Verständnis von Sozialpolitik sind auf die nationalstaatlichen Sozialstaatstraditionen zurückzuführen (vgl. Kaufmann 1997, S.27ff.; 2003, S.30ff.). Hieran wird bereits deutlich, dass sich die Universalität des Staatsbürgerschaftsstatus an nationalen Unterschieden bricht und jeweils nur auf eine bestimmte soziale und politische Ordnung bezogen ist. Im Inneren sind die politisch gewährleisteten Staatsbürgerrechte jedoch zum zentralen Garanten gesellschaftlicher Teilhabe der Industriegesellschaft geworden. Eine Inklusionsfunktion, die, wie Marshall deutlich machte, insbesondere den sozialen Rechten zukommt, denn die im Sozialstaat institutionalisierten sozialen Rechte bilden den „final stone in the arch which holds up the roof of citizenship“ (Dahrendorf 1985, S.94) und damit die Voraussetzung für die volle Mitgliedschaft der Bürgerinnen und Bürger. Soziale Rechte haben damit eine Schlüsselrolle inne, denn „die formale Anerkennung einer gleichen Rechtsfähigkeit“ der Bürgerinnen und Bürger allein genügt nicht (Marshall 1992 [1949], S.61), sondern es bedarf sozialer Rechte, um die bürgerlichen Freiheits- und politischen Mitbestimmungs-

rechte für alle praktizierbar zu machen und alle mit der Fähigkeit auszustatten, diese auch auszuüben. Solange soziale Ungleichheiten jedoch so massiv sind, dass die unteren gesellschaftlichen Schichten nicht von ihren existentiellen Grundängsten befreit sind, ist die Behauptung gleicher Freiheitsrechte zynisch, denn ökonomisch schwache InhaberInnen von bürgerlichen Rechten werden wohl kaum von ihren Eigentumsrechten Gebrauch machen (Marshall 1992 [1949], S.57f.; Dahrendorf 1985, S.85).

Die Betonung dieser Brückenfunktion legt eine analytische Unterscheidung zwischen den nominalen Rechten und den Chancen, diese auch zu realisieren, wie sie in der politikwissenschaftlichen Staatsbürgerschaftsdebatte vorgenommen wird, nahe (Bauböck 2011). Entscheidend für die Argumentation hier ist demzufolge nicht die Reihenfolge der Einführung der drei Rechtsformen, für die Marshall zumeist Pate steht (etwa Reese 1996), sondern die Selbstreferentialität von Staatsbürgerschaftsrechten, die sich insbesondere in der Gewährleistungsfunktion sozialer Rechte äußert.

Nach Marshalls (1992 [1949], S.41) Auffassung ist dieser Staatsbürgerstatus „definitionsgemäß national“, formuliert er doch die volle und gleiche Mitgliedschaft in einer national verfassten Gesellschaft. Beispiele wie die Inklusion von GastarbeiterInnen und die Verrechtlichungsprozesse im Rahmen europäischer Integration, die dem nationalen Bürgerstatus eine Reihe supranationaler Bürgerrechte hinzufügten, zeigen jedoch, dass eine Erweiterung des Konzepts über den nationalstaatlichen Rahmen hinaus sowohl nach innen als auch nach außen denkbar ist (vgl. dazu auch Crowley 1998).

3. „Civis Europeus Sum“¹

3.1 Bürgerliche und politische Rechte

Bevor im Folgenden die sozialen Rechte im Mittelpunkt stehen, wird zunächst kurz der Stand der zivilen und politischen Rechte in der EU skizziert. Mit der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht vollzog sich auch die Einführung der Unionsbürgerschaft 1993, die den Unionsbürgerstatus an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates koppelte und einen transnationalen Staatsbürgerschaftsstatus für EU-BürgerInnen schuf. Auf Seiten der IntegrationistInnen verbanden sich damit große Hoffnungen, schien die Unionsbürgerschaft doch ein Inklusionsversprechen einzulösen, das nicht länger nur auf mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschränkt blieb (Callies 2007; Farahat 2017, S.102f.). Obgleich die Unionsbürgerschaft keine eigenständige Staatsbürgerschaft für die EU darstellt, suggerierte sie zumindest auf der Ebene der symbolischen Ordnung eine große Nähe zur nationalen Staatsbürgerschaft. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) bestätigte in seinen Rechtssachen diese Lesart:

„Der Unionsbürgerstatus ist nämlich dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen“ (EuGH-Urteil in der Rs. C-184/99 vom 20.9.2001).

Lange vor der Einführung der Unionsbürgerschaft beinhaltete die europäische *Säule der bürgerlichen Rechte* bereits transnationale Personenfreizügigkeitsrechte. Hierbei handelt es sich um Rechte, welche die vier Binnenmarktfreiheiten auf der individuellen Ebene vervollständigen, insbesondere die rechtli-

¹ So Generalanwalt Jacobs 1992 im Schlussantrag der Rechtssache Konstantinidis (vgl. Callies 2007, S.7), in der es um die rechtmäßige Ausübung der Niederlassungsfreiheit ging.

che Gleichstellung im Hinblick auf den Arbeitsmarktzugang und die grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivität in Europa (vgl. Tabelle 1). Mittels dieser (binnen)marktorientierten Zuspitzung wurde eine Marktbürgerschaft konstruiert, die das Bild eines unvollständigen europäischen Bürgers als ökonomisch und transnational aktivem *Marktbürger*, dessen Teilhabe „rein ökonomisch“ gedacht wurde, zeichnete (Callies 2007, S.10; Münch 2008; Clemens 2014). Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft beschränkte sich das Verhältnis zwischen der EU und ihren BürgerInnen jedoch nicht länger nur auf das ökonomisch aktive Marktsubjekt. So treten zu den bürgerlichen Rechten die diplomatischen und konsularischen Schutzrechte hinzu.

Neben dem Wahlrecht zum Europäischen Parlament beinhaltet die *Säule der politischen Rechte* auch das Petitionsrecht. Transnational mobile EU-BürgerInnen haben zudem das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene. Supranationale politische Rechte beschränken sich also auf die supranationale und kommunale Ebene, während die politischen Rechte auf nationaler Ebene unberührt bleiben.

Alle EU-BürgerInnen sind also gleichermaßen mit nominalen Freiheits- und Partizipationsrechten ausgestattet, sie unterscheiden sich dennoch maßgeblich in ihren individuellen *Chancen*, diese auch zu nutzen. Das liegt daran, wie im Folgenden gezeigt wird, dass es auf EU-Ebene bisher nicht gelungen ist, die dritte Dimension der Marshallschen Staatsbürgerschaftsrechte so auszubauen, dass soziale Rechte den EU-BürgerInnen räumliche Mobilität und ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit im transnationalen Raum ermöglichen.

Tabelle 1: Bürgerliche, politische und soziale Rechte im Rahmen der Unionsbürgerschaft

| <i>Bürgerliche Rechte</i> | <i>Politische Rechte</i> | <i>Soziale Rechte</i> |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Niederlassungsfreiheit | Wahlrecht (EP) | Exportabilität |
| Personenfreizügigkeit | Petitionsfreiheit | (beschränkter) Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen der Mitgliedstaaten |
| Vertrags- und Handelsfreiheit | aktives und passives Wahlrecht auf kommunaler Ebene | |
| Schutzrechte | | Diskriminierungsverbot |

3.2 Soziale Rechte

Im institutionellen Rahmen nationaler Wohlfahrtsstaaten sind soziale Rechte überwiegend in individuelle Leistungsansprüche übersetzt worden, was Esping-Andersen (1990, S.15) dazu veranlasste, die Dekommodifizierung des individuellen Status gegenüber dem Markt als zentrales sozialstaatliches Merkmal zu betrachten. Als rechtlich verbriefte Solidarnormen zeichnen sich diese Anspruchsrechte im deutschen Sozialrecht durch Rechtssicherheit und die Möglichkeit der sozialgerichtlichen Einklagbarkeit aus (mit Ausnahme von Ermessensleistungen; SGB I Art. 38).² Hierzu zählen die Teilsysteme der Vorsorge, der sozialen Entschädigung und des sozialen Ausgleichs durch Förderung und Hilfe. In

² Aus Menschenrechtsperspektive gehen soziale Rechte selbstverständlich über die sozialrechtlichen Bestimmungen eines Staates hinaus. Sie umfassen beispielsweise auch diskriminierungsrechtliche Bestimmungen, die den gleichberechtigten Zugang zu zentralen Lebensbereichen wie Gesundheit, Bildung oder Arbeit regeln.

Europa ist diese definitionsgemäß nationale soziale Staatsbürgerschaft gleich von mehreren Seiten unter Druck geraten: auf der supranationalen Ebene sind es die Europäisierungsprozesse, die die Souveränität nationaler Wohlfahrtsstaaten zunehmend in Frage stellen (Scharpf 2010; Höpner, Schäfer 2012), auf der transnationalen Ebene ist es die erhöhte grenzüberschreitende Mobilität, die national geschlossene Wohlfahrtsstaaten vor immer neue Herausforderungen stellt (Leibfried 2010). Das wirft die Frage auf, ob eine neue Generation von auf EU-Ebene angesiedelten sozialen Rechte diese Lücken zu schließen vermag.

Bei transnationalen sozialen Rechten denkt man zunächst an internationale Abkommen zur Stärkung der sozialen Menschenrechte wie die 1989 angenommene Sozialcharta oder das Sozialprotokoll, welches die Verhandlungspartner mit Ausnahme Großbritanniens 1992 dem Vertrag von Maastricht beifügten. Für den Verlauf der europäischen Integration stellen sie wichtige Meilensteine dar, da sie die Gleichrangigkeit wirtschaftlicher und sozialer Integration betonen. Da „im Wesentlichen ein symbolischer Akt“ (Puetter 2009, S.68), stehen die Abkommen jedoch nicht auf einer Stufe mit umverteilenden oder regulierenden soziapolitischen Instrumenten, die den vereinbarten sozialen Grundrechtskatalog in konkrete Maßnahmen umsetzen. Im Folgenden werden daher lediglich die in der Literatur diskutierten konkreten sozialpolitischen Maßnahmen auf EU-Ebene vorgestellt und unter dem Gesichtspunkt der *social citizenship* untersucht. Diese Perspektive legt es nahe, genauer darauf zu schauen, ob die jeweilige Maßnahme einen individuellen Rechtsanspruch konstituiert, wer der Kreis der AdressatInnen ist und welche Ziele sie verfolgen.

Bei allem angebrachten Zweifel ob der Existenz adäquater sozialpolitischer Lösungsangebote auf europäischen Ebene lassen sich jenseits von unverbindlichen Willensbekundungen vier Strategien von EU-Sozialpolitik systematisch unterscheiden:

1. Der 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft galt zunächst die erweiterte Makroökonomie als die beste Sozialpolitik. In einem prosperierenden gemeinsamen Markt, so die Annahme, profitieren alle Marktteilnehmenden gleichermaßen vom erzielten Fortschritt und Wohlstand. Zur Errichtung des Binnenmarktes bedurfte es dennoch einer Reihe marktflankierender *sozialer Regulierungen*, mit deren Hilfe einheitliche Sozialstandards beispielsweise im Bereich Arbeitsschutz, Antidiskriminierung und Gleichstellung errichtet und Wettbewerbsnachteile abgebaut werden konnten. Diese sozialpolitische Strategie zielt in erster Linie auf die Abschaffung von mitgliedstaatlichen Wettbewerbsnachteilen ab. Ihre Adressatinnen sind im Grunde die von dem Ausgleich der Wettbewerbsfähigkeit profitierenden nationalen Ökonomien. So wurde die Entgeltgleichheit zwischen Mann und Frau (Art. 119 EWG-Vertrag; heute Art. 157 AEUV) nicht als sozialpolitisches Projekt, sondern als Aufhebung von Wettbewerbsnachteilen diskutiert (Rödl 2014). Nichtsdestotrotz verbindet sich mit den formulierten sozialpolitischen Regulierungen ein Rechtsanspruch gegenüber dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), dessen Beitrag zur Gewährleistungs- und Ermöglichungsfunktion der sozialen Rechte allerdings als gering einzustufen ist, denn die arbeitsmarktbezogenen Regulierungen sind keineswegs in der Lage, die nationalstaatliche Steuer- und Umverteilungspolitik des *taxing and spending* (Majone 1997, S.148) zu ersetzen.

2. Da die wirtschaftliche Zusammenarbeit in einem gemeinsamen Markt allein die angestrebte Angleichung der Lebensverhältnisse nicht erreichen konnte, spielt als einzige genuin umverteilende Sozialpolitik auf europäischer Ebene die *Struktur- und Regionalpolitik* eine wichtige Rolle im sozialpolitischen Konzert der EU. Unter ihnen zählt der beschäftigungs- und zunehmend auch bildungs- und geschlechterpolitisch ausgerichtete Europäische Sozialfonds (ESF) zu den ältesten sozialpolitischen Instrumenten und ist in seiner heutigen Struktur ein typisches Produkt der europäischen Mehrebenenpolitik. Institutionell ist der ESF direkt in der Europäischen Kommission angesiedelt, um ihn herum hat sich aber eine zunehmende Anzahl transnational, lokal oder national organisierter Interessengruppen

angesiedelt, die den ESF maßgeblich mitgestalten (Kopp-Malek, Lackowska 2011). 2007 wurde die EU-Regionalpolitik um ein weiteres umverteilendes strukturpolitisches Instrument ergänzt, dem finanzschwächeren Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (Lamping 2008). Auch wenn die beiden Instrumente die einzigen Strukturfonds darstellen, durch die auch Einzelpersonen (zumeist Langzeitarbeitslose) gefördert werden, deutet deren Zielstellung, die Folgen des Strukturwandels und der Globalisierung in Europa abzufedern und strukturschwache Regionen finanziell zu fördern, darauf hin, dass weniger Individuen sondern vielmehr Regionen im Mittelpunkt stehen und die eigentlichen Adressatinnen des ESF sind. Diese regionalisierte Umverteilungspolitik ist Ausdruck eines supranationalen Politikansatzes, der statt soziale Rechte zu etablieren, allenfalls ergänzend zu den nationalen sozial- und beschäftigungspolitischen Bestrebungen wirkt. Was aus Sicht regionaler und lokaler Akteure sinnvoll erscheinen mag,³ erscheint auf individueller Ebene fast schon willkürlich, denn es handelt sich eben nicht um rechtlich verbriefte Ansprüche auf aktive Arbeitsmarktförderung (etwa dem SGB III vergleichbar), sondern um lokal umzusetzende operationale Programme, die über das Gutdünken oder Engagement der SachbearbeiterInnen den Weg zu den Arbeitsuchenden erst finden müssen.

3. Mit voranschreitender Marktintegration entstand seit den 1980er Jahren zudem eine Reihe unintendierter sozialpolitischer Nebeneffekte, die sich aus den vier Marktfreiheiten ergeben. Diese sogenannten *spill over*-Effekte zielen auf die *Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme*, die insbesondere vor dem Hintergrund der Personenfreizügigkeit erforderlich wurde. Durch sie wurden die UnionsbürgerInnen mit ungeahnten sozialen Rechten ausgestattet, nach denen mobile europäischen Bürgerinnen und Bürger, die in einem anderen oder mehreren Mitgliedstaaten arbeiten, den gleichen Anspruch auf Sozialleistungen haben wie InländerInnen (Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG) bzw. EU-BürgerInnen auf Kosten des heimischen Gesundheitssystems eine medizinische Behandlung in einem anderen Mitgliedstaat durchführen lassen können (Patientenmobilitätsrichtlinie 2011/24/EU). Hat jemand in einem anderen Mitgliedstaat Anwartschaften erworben, regelt das europäische koordinierende Sozialrecht zudem die Zusammenlegung von Versicherungszeiten, die Tatbestandsgleichstellung und den Transport von Sozialleistungen. „Soziale Rechte vermögen so transnational zu wirken“ (Eichenhofer 2014, S.525). Die Verflechtung der mitgliedstaatlichen Sozialstaaten mit der europäischen Ordnung nimmt durch diese Dimension ungleich an Fahrt auf, mit entsprechenden Konsequenzen für die territoriale Souveränität dieser Wohlfahrtsstaaten, die sich nun zunehmend den Freizügigkeitsanforderungen unterordnen müssen (Leibfried 2010; Ferrera 2005). Durch diese supranationale Koordinierung der bestehenden Systeme sozialer Sicherungen werden in dem Maße, in dem die europäische Marktordnung auf nationale Sicherungsprogramme trifft, auch redistributive Politiken beeinflusst, ohne dass die EU selbst die Steuerhoheit besitzt, geschweige denn Transferzahlungen konstitutionalisiert hat. Dies hat möglicherweise Konsequenzen für jene, die aus den transnationalen sozialen Rechten gar keinen Nutzen ziehen. Diese Auswirkungen auf die mitgliedstaatlichen Sozialstaaten und die anfänglich großzügigen Auslegungen der Unionsbürgerschaft durch den EuGH erklären, warum der Ausbau der sozialen Rechte zu einer der umstrittensten Fragen der europäischen Integration zählt.

Im Unterschied zu den unter Punkt 1 beschriebenen Maßnahmen, die alle in der EU arbeitenden Bürgerinnen und Bürger betreffen, beziehen sich diese koordinierenden Bemühungen nur auf die im Rahmen der vier Marktfreiheiten grenzüberschreitend tätigen bzw. mobilen Personen. Entsprechend ergibt sich daraus der neue AdressatInnenkreis der mobilen EU-BürgerInnen, so dass bei der europäi-

³ Der kommunale Umgang mit dem ESF unterscheidet sich allerdings beträchtlich (Zimmermann 2016).

schen Sozialrechtskoordinierung von einer „Sozialpolitik der Wenigen“ (Börner 2014) die Rede sein kann. Diese Diagnose verschärft sich mit der jüngeren Rechtsprechung des EuGH noch, durch die sich eine noch stärker stratifizierende Wirkung Bahn bricht (Bruzelius et al. 2017).

4. Mit der im Vertrag von Amsterdam verankerten und im Luxemburger Prozess institutionalisierten Europäischen Beschäftigungsstrategie begann die EU 1997 schließlich, eine vierte sozialpolitische Strategie zu verfolgen. Mit der sogenannten *Offenen Methode der Koordinierung* (OMK), deren Etablierung dem Mangel an beschäftigungspolitischen Kompetenzen auf EU-Ebene geschuldet ist, sind keine supranationalen sozialen Rechte verbunden. AdressatInnen dieses neuen Steuerungsinstrumentes sind vielmehr nationale Regierungen, denn die Anreizstruktur der OMK ist auf mitgliedstaatliche Reformbestrebungen durch freiwillige Selbstverpflichtung der Akteure statt auf bindende Regulierungen ausgerichtet. Den gemeinsamen beschäftigungspolitischen Zielvorgaben (wie die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit) soll mithilfe von neuen Managementtechniken wie Benchmarking, Monitoring oder Modellen guter Praxis zum Erfolg verholfen werden. Inhaltlich zielen sie auf zwischenstaatliche Konvergenzen und aktivierungspolitische Reformen ab. Die Partizipations- und Politikgestaltungsprozesse sind im Vergleich zu den anderen drei Strategien weniger institutionalisiert, was den weichen Charakter (*soft law*) dieser informellen Methode ausmacht (Zirra 2010, S.175). Während der 2000er Jahre wurde die OMK auf weitere sozialpolitische Bereiche, die ebenfalls außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der EU lagen, ausgeweitet, unter anderem Altersvorsorge, soziale Inklusion, Gesundheitspolitik und Migration (Leibfried 2010).

Tabelle 2: Vier Strategien europäischer Sozialpolitik

| | Politische Steuerung | Ziele | AdressatInnen | soziales Recht |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| <i>Arbeitsrechtliche Regulierung</i> | regulativ | Harmonisierung des nationalen Arbeitsschutzes etc. | nationale Ökonomien | ja |
| <i>EU-Strukturpolitik</i> | redistributiv | Förderung strukturschwacher Regionen | Regionen | nein |
| <i>Koordinierung der Sozialsysteme</i> | <i>hard law</i> und <i>case law</i> der EU | Koordinierung nationaler sozialer Rechte | Mobile EU-Bürger | ja |
| <i>Offene Methode der Koordinierung</i> | <i>soft law</i> | Nationalstaatliche beschäftigungspolitische u. a. Reformen | Mitgliedstaaten | nein |

EK = Europäische Kommission

Die vier skizzierten, in Tabelle 2 zusammengefassten Ansätze sozialpolitischer Steuerung auf EU-Ebene verdeutlichen den sozialpolitischen Sonderweg der EU, der vor dem Hintergrund vollständig ausgebauter, höchst diverser nationaler Wohlfahrtsstaaten und folglich dem Mangel an supranationalen Kompetenzen in diesem Bereich verständlich wird. Dieser Sonderweg sieht keinerlei individuelle Anwartschaftsrechte für Sozialleistungen vor. Je nach Perspektive und Sozialpolitikverständnis kann dieser Status quo durchaus als erstaunlich gelten.⁴ In einen Zustand gut ausgebauter transnationaler

⁴ Entsprechend weit auseinander liegen die Positionen hier. Sie reichen von einer quasi nicht vorhandenen EU-Sozialpolitik (vgl. dazu Vobruba 2017, S.11) bis zu der Darstellung der EU als aufkeimendem Sozialstaat mit Sozialstaatspostulat (Eichenhofer 2007, Kapitel 4; Bryde 2012, S.2).

sozialer Rechte, welche die eingangs erläuterte Brückenfunktion sozialer Rechte erfüllen, kulminierte diese Entwicklung bisher jedoch nicht.

Die vier zu unterscheidenden Schwerpunkte, in denen die EU sozialpolitisch tätig ist, bewegen sich auf der Ebene harmonisierender und mit Blick auf die Mitgliedstaaten vor allem koordinierender Politikinstrumente, was auf der Instrumentenebene in dem durchaus als kreativ zu bezeichnenden Einsatz neuer Regulierungs- und Regierungsformen zum Ausdruck kommt. Für die diesem Beitrag zugrundeliegende Perspektive der sozialrechtlichen Wirkung ist jedoch deren schwache Durchsetzbarkeit und die mangels Rechtscharakter fehlende Erwartungssicherheit und Verbindlichkeit für die AdressatInnen von Sozialpolitik entscheidend.

Ganz im Zeichen der Marktschaffung rücken die frühen Sozialpolitiken auf europäischer Ebene wie die ersten regulativen Bestimmungen zur Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen (Strategie 1) und die transnationalen wirtschaftlichen Austauschbeziehungen in den Mittelpunkt, denn „das soziale Versprechen eines angleichenden Fortschritts der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten“ sollte über den gemeinsamen Binnenmarkt erfüllt werden (Rödl 2014, S.545). Damit ist allenfalls ein schwacher Ausbau transnationaler sozialer Rechte verbunden, der auf die präventive Wirkung regulativer Sozialpolitik setzt, aber weder kompensatorische Wirkung erzielt, noch dazu verhilft, die Idee eines fundamentalen Unionsbürgerschaftsstatus zu komplettieren. Mit den regional umverteilenden Strukturfonds wiederum, die diese Lücke eventuell hätten schließen können, verbindet sich kein Rechtsanspruch auf individuelle Unterstützung (Strategie 2).

Der Zugang zu europäischen sozialen Rechten setzt vielmehr grenzüberschreitende Mobilität voraus (Strategie 3). Damit wird das soziale Risiko des Verlusts erworbener sozialer Ansprüche und Anwartschaften aufgrund des Verlassens des Rechtskreises des Herkunftslandes abgesichert, was in einer auf Mobilität und grenzübertretende wirtschaftliche Aktivitäten abzielenden transnationalen Ordnung zunächst mal folgerichtig erscheint. In ihrer Wirkung sind jene sozialen Rechte aber äußerst selektiv, da sich die ohnehin geringe Zahl der transnational Mobilen⁵ durch einen Sinneswandel des EuGH, der eine Abkehr vom unionbürgerschaftlichen Gleichheitsversprechen implizierte, weiter verringert (vgl. RL 2004/38/EG und VO 883/2004). Nachdem sich die mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht 1993 eingeführte Unionsbürgerschaft auch in zahlreichen EuGH-Urteilen widerspiegelte (etwa die Rechtssachen Grzelczyk, Trojani und Bidar zwischen 1999 und 2002), wird das Aufenthaltsrecht im europäischen Zielland seit den 2010er Jahren wieder an den Erwerbsstatus und den ökonomischen Status der migrierenden Person geknüpft (vgl. die Fälle Brey, Alimanovic oder Dano 2012–2014) (vgl. Farahat 2017). Aufgrund dieser deutlichen Akzentverschiebung ist die Freizügigkeit bedürftiger Personen und geringfügig Beschäftigter gefährdet, da sie laut europäischer Rechtsprechung keinen Anspruch auf beitragsunabhängige Grundsicherungsleistungen des Aufnahmelandes haben. EU-BürgerInnen, die nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen, sind demzufolge auch nicht aufenthaltsberechtigt. Die in der EU vorhandenen soziostrukturellen Unterschiede werden so für das Integrationsprojekt zu virulenten Probleme sozialer Ungleichheit, die sich aus sozialrechtlicher Perspektive als Unionsbürgerschaft zweiter Klasse beschreiben lassen (Verschueren 2015; Bruzelius et al. 2017) und nach einer supranationalen Bearbeitung verlangen.

⁵ 2017 lebten 3,3 Prozent der EU-Bevölkerung in einem andern Mitgliedstaat (Eurostat 2017, migr_pop1ctz).

4. Fazit

Im 20. Jahrhundert trugen soziale Rechte maßgeblich dazu bei, die aufklärerische Idee der bürgerlichen Gleichheit auch für jene Bevölkerungsgruppen zu realisieren, die bis zuletzt mangels Ressourcen von ihren staatsbürgerlichen Rechten keinen Gebrauch machen konnten (Marshall 1992 [1949]). In der Geschichte des nationalen Sozialstaats führte dies vor dem Hintergrund jeweils vorherrschender Gerechtigkeitsvorstellungen zu einem Primat sozialer Gerechtigkeit gegenüber den primären Verteilungsprinzipien des Marktes.

Der Beitrag nahm die Diskrepanz aus anhaltender sozialer Ungleichheit in Europa (sowohl transnational als auch national) und erodierendem Sozialschutz zum Ausgangspunkt und unterbreitete mithilfe von Marshalls dreigliedrigem Konzept der Staatsbürgerschaftsrechte ein Deutungsangebot sozialer Rechte, das hilfreich ist, die Notwendigkeit supranationaler Sozialpolitik in einem derart vorangeschrittenen Integrationsprojekt zu erkennen. Auch wenn die auf EU-Ebene institutionalisierten und langsam ausgeweiteten Unionsbürgerrechte eine Nähe zu ihren nationalstaatlichen Komplementen suggerieren, bricht sich ihr vermeintlich universeller Charakter jedoch an dem europarechtlichen Primat der transnationalen Mobilität, das dem Freizügigkeitsregime der EU inhärent ist. Auch die Einführung der Unionsbürgerschaft vor 25 Jahren hat den erhofften Universalisierungseffekt nicht herbeigeführt. Anders als die zuvor verwendete Bezeichnung des Marktbürgers gewährt die Unionsbürgerschaft ihren TrägerInnen zwar politische Rechte und erste soziale Rechte, die nicht mehr im Rahmen der ökonomischen Ziele der Union zu sehen sind, eine „Unionsbürgerschaft als inklusive und identifikationsstiftende Bürgerschaft“ (Farahat 2015) ist dadurch jedoch nicht entstanden.

Neben der weiterhin defizitären Demokratisierung der EU ist dies insbesondere auf den mangelhaften Ausbau der dritten Säule der Staatsbürgerrechte zurückzuführen, wie die hier vorgenommene Analyse der sozialpolitischen Maßnahmen der EU aus sozialrechtstheoretischer Perspektive zeigt. Die vier sozialpolitischen Steuerungslogiken wurden unter den Gesichtspunkten der Reichweite und der Rechtsqualität rekonstruiert. Dass die an räumliche Mobilität geknüpften supranationalen sozialen Rechte ihre Brückenfunktion nicht erfüllen, liegt daran, dass der Zugang zu ihnen äußerst voraussetzungsvoll und ihre Reichweite sehr gering ist. Infolge dieses Selektionseffektes bleibt ökonomisch schwächeren UnionsbürgerInnen die volle Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft de facto verwehrt, so dass allenfalls von einer selektiven transnationalen Sozialbürgerschaft gesprochen werden kann. Dass sich analog zu der Bezeichnung des Marktbürgers noch kein Begriff des Sozialbürgers herausgebildet hat, ist da nur folgerichtig.

In den anderen skizzierten sozialpolitischen Tätigkeitsfeldern der Union haben sich aufgrund der steuerungspolitischen Besonderheiten individuelle soziale Rechte gar nicht erst herausgebildet. Auch die Europäische Säule sozialer Rechte, anders als ihr Name vermuten lässt, bedeutet keine sozialrechtliche Besserstellung. Als Willensbekundung europäischer Organe lässt sie sich keinem der vier Steuerungsinstrumente zuordnen und ist eher als öffentlichkeitswirksame Selbstvergewisserung mit symbolischer Tragweite einzuordnen. Neben diesen symbolpolitischen Bemühungen sollte europäische Sozialpolitik vielmehr als Chance begriffen werden, wirkungsvolle supplementierende Maßnahmen zu ergreifen, die die durch Trans- und Supranationalisierungsprozesse entstehenden Probleme der Mitgliedstaaten lösen helfen und in der Lage sind, der europaweiten sozialen Ungleichheit entgegenzuwirken. Denn es ist mitnichten so, dass sozialpolitischen Frage- und Zielstellungen auf der supranationalen Ebene keinerlei Bedeutung zukommt. Im Gegenteil, die transnationalen Krisen der vergangenen Dekade haben gezeigt, dass Fragen sozialer Ungleichheit in dem Maße für die supranationale politi-

sche Ordnung an Bedeutung gewinnen, in dem sich auch die Problemursachen und ihre Auswirkungen auf diese Ebene verlagern. In diese Richtung weisen aktuell auch zahlreiche Vorschläge,⁶ welche die nationalen sozialpolitischen Tradition und damit auch die bestehenden sozialen Rechte unberührt lassen und diese vielmehr um transnationale soziale Rechte zu ergänzen trachten. So wie die Unionsbürgerschaft die bürgerlichen Rechte für alle EU-BürgerInnen (und nicht nur der MarktbürgerInnen) eingeführt hat, gilt es im nächsten Schritt, die transnationalen sozialen Rechte ebenfalls so zu gestalten, dass sozial Benachteiligte in allen Lebenslagen davon profitieren und dass es nicht nur den besser gestellten Europäerinnen und Europäern erlaubt ist, mobil zu sein. Aus dem *Mythos* soziales Europa könnte so wieder eine *Vision* werden. Die drei Rechtsformen als Einheit zu betrachten und sich die Wechselwirkungen zwischen bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten vor Augen zu führen, kann hierbei behilflich sein.

Literatur

- Andor, Laszlo. 2014. Social dimension of the Economic and Monetary Union: What lessons to draw from the European elections? Rede an der Hertie School of Governance, Berlin, 13. Juni 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-455_en.htm.
- Bauböck, Rainer. 2011. Citizenship and Free Movement. In *Citizenship, Borders and Human Needs*, Hrsg. Rogers M. Smith, 343–76, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Börner, Stefanie. 2014. Die Konstruktion transnationaler Solidarität durch EU-Sozialpolitik. In *Solidarität in der EU*, Hrsg. Michele Knodt und Anne Tews, 63–81. Baden-Baden: Nomos.
- Bryde, Brun-Otto. 2012. Europäisches Grundrecht der Tarifautonomie und europäisches Sozialstaatsprinzip als Schranken europäischer Wirtschaftsregulierung, *Soziales Recht* 2(1):2–16.
- Bruzelius, Cecilia, Reinprecht, Constantin und Martin Seeleib-Kaiser. 2017. Stratified social rights limiting EU citizenship. *Journal of Common Market Studies* 55(6):1239–1253.
- Calliess, Christian. 2007. Der Unionsbürger: Status Dogmatik und Dynamik. *Europarecht* 41(Beiheft 1):7–42.
- Clemens, Michael. 2014. Vom Marktbürger zum Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft als „Grundfreiheit ohne Markt“? *Würzburger Online-Schriften zum Europarecht* 4/2014.
- Crowley, John. 1998. The National Dimension of Citizenship in T. H. Marshall. *Citizenship Studies* 2(2):165–178.
- Dahrendorf, Ralf. 1985. *Law and Order*. London: Stevens.
- Dullien, S. 2008. Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. SWP-Studie 1/2008, Berlin. online unter: http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/arbeitslosenversicherung_fuer_die_eurozone.html.
- Eichenhofer, Eberhardt. 2007. *Geschichte des Sozialstaats in Europa*. München: C.H. Beck.
- Eichenhofer, Eberhardt. 2014. Sozialrechtliche Perspektiven europäischer Integration angesichts der Globalisierung. In *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Hrsg. Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink, Ulrich Becker und Stephan Leibfried, 517–538. Berlin: ESV.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

⁶ Angesichts der gegebenen Aufgabenteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten brachte der damalige EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration László Andor (2014) beispielsweise einen Metawohlfahrtsstaat „to create a European safety net for the welfare safety nets of individual Member States“ ins Spiel. Konkreter sind Vorschläge wie der Entwurf einer paneuropäischen Arbeitslosenversicherung (Dulien 2014; Vandembroucke et al. 2018) oder die Empfehlung, ein Europäisches Mindesteinkommen zu implementieren (Bruzelius et al. 2017). Sie versuchen, die strukturellen Ungleichheiten, die aus den höchst unterschiedlichen sozialpolitischen Architekturen resultieren, auszugleichen, ohne die Sozialpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

- Farahat, Anuscheh. 2015. Der Umbau der europäischen Sozialbürgerschaft: Anmerkungen zum Urteil des EuGH in der Rechtssache Alimanovic [Online]. *verfassungsblog.de* (letzter Zugriff am 16.11.2018).
- Farahat, Anuscheh. 2017. Wettbewerb um Migranten? Die Stratifikation von Freizügigkeitsrechten in der EU. In *Wettbewerb der Systeme – System des Wettbewerbs in der EU*, Hrsg. Stefan Kadelbach, 101–122. Baden-Baden: Nomos.
- Höpner, Martin und Armin Schäfer. 2012. Embeddedness and regional integration: Waiting for Polanyi in a Hayekian setting. *International Organization* 66:429–455.
- Höpner, Martin. 2018. Illusion: Das Soziale Europa kommt. Warum wir endlich mit liebgewonnenen Mythen brechen müssen [Online]. *Internationale Politik und Gesellschaft*. <https://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/illusionen/artikel/detail/illusion-das-soziale-europa-kommt-3030/> (letzter Zugriff am 28.01.2019).
- Kaufmann, Franz-Xaver. 1997. *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 2003. *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Leibfried, Stephan. 2010. Social Policy. Left to the Judges and the Markets? In *Policy-Making in the European Union*, Hrsg. Helen Wallace, Mark Pollack und A. R. Young, 253–282. Oxford, OUP.
- Lessenich, Stephan. 2012: *Theorien des Sozialstaats*. Hamburg: Junius.
- Majone, Giandomenico. 1997. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy* 17:139–167.
- Kopp-Malek, Tanja und Marta Lackowska. 2011. Structural Funds. In *Policies within the EU Multi-Level System*, Hrsg. Hubertus Heinelt und Michele Knodt, 153–170. Baden-Baden: Nomos.
- Marshall, Thomas H. 1992 [1949]. *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/New York: Campus.
- Münch, Richard. 2008. *Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft. Zur Dialektik von transnationaler Integration und nationaler Desintegration*. Frankfurt am Main: Campus.
- Polyakova, Alina und Neil Fligstein. 2016. Is European Integration causing Europe to become more nationalist? Evidence from the recent financial crisis, *Journal of European Public Policy* 23(1):60–83.
- Puetter, Uwe. 2009. *Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU*. Wien: Facultas.
- Reese, Anthony. 1996. T. H. Marshall and the progress of citizenship. In *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, Hrsg. Martin Bulmer und Anthony Reese, 1–24. London: Routledge.
- Rödl, Florian. 2014. Die dialektische Entwicklung des Sozialen im Prozess der europäischen Integration. In *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Hrsg. Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink, Ulrich Becker und Stephan Leibfried, 539–557. Berlin: EVG.
- Scharpf, Fritz W. 2010. The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a social market economy. *Socio-Economic Review* 8(2):211–250.
- Seikel, Daniel. 2017. Was bringt die Europäische Säule Sozialer Rechte? *Policy Brief WSI* 11/2017. Hans-Böckler Stiftung.
- Vandenbroucke, Frank, Brian Burgoon, Theresa Kuhn und Francesco Nicoli. 2018. Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS). AISSR Policy Report 1.
- Verschueren, Herwig. 2015. Free Movement of EU Citizens. Including for the Poor? *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 22(1):10–34.
- Vobruba, Georg. 2017. *Krisendiskurs. Die nächste Zukunft Europas*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Zimmermann, Katharina. 2016 Local Responses to the European Social Fund: A Cross-City Comparison of Usage and Change. *Journal of Common Market Studies* 54(6):1465–1484.
- Zirra, Sascha. 2010. *Die Europäisierung nationaler Beschäftigungspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.