

# Soziale Rechte in der Europäischen Union. Eine Bestandsaufnahme

Mit der Europäischen Säule sozialer Rechte hat die Europäische Union (EU) zum wiederholten Male ihren sozialpolitischen Gestaltungsanspruch bekräftigt. Dieser ist jedoch höchst umstritten. Auch zeigen sich – gemessen an T. H. Marshalls Konzept sozialer Rechte – die Unzulänglichkeiten der bisher im europäischen Rechts- und Wirtschaftsraum der EU etablierten sozialen Rechte und sozialpolitischen Maßnahmen. In einem transnationalen sozialen Gefüge, das seine Grundfreiheiten auf grenzüberschreitenden Verkehr und Mobilität hin zentriert, erweist sich das zunehmend als problematisch; nicht zuletzt weil soziale Rechte, so Marshall, eine notwendige Voraussetzung sind, um die Ausübung anderer bürgerlicher Rechte auf einer breiten Basis überhaupt erst zu ermöglichen.<sup>1</sup>

STEFANIE BÖRNER

## 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 solcher sozialpolitischen Maßnahmen im Laufe des 20. Jahrhunderts hat sich der nationale Sozialstaat nicht nur als zentrale Instanz sozialer Integration und Sicherheit herausgebildet, sondern säumte auch die Lebenswege unzähliger Bürgerinnen und Bürger (Lesenich 2012, S. 14).

Dieses institutionelle Arrangement wurde in den vergangenen Jahrzehnten jedoch massiv geschwächt, u. a. weil sich Regelungskompetenzen zugunsten der EU verschoben haben. Aus Sicht der Adressatinnen und Adressaten sozialstaatlicher Interventionen ist diese Entwicklung besonders problematisch, da sich für sie aufgrund der sozialen Verwerfungen des globalen Wettbewerbs und der europäischen Integration das subjektive Schutzbedürfnis erhöht hat, während gleichzeitig die nationalstaatlichen Sozialschutzmechanismen zu erodieren drohen. So verwundert es nicht, dass die EU-weit stattfindenden wirtschaftlichen und sozialen Europäisierungsprozesse vielfach als Ursache für die Angst vor sozialem Abstieg oder als Grund für die zunehmenden persönlichen wie auch be-

ruflichen Planungsunsicherheiten gesehen werden. Einige Bevölkerungsgruppen betrachten die europäische Integration schlicht als Zumutung und Problemverursacherin (Polyakova/Fligstein 2016, S. 61). Das steht im eklatanten Widerspruch zu den Versprechen der EU, dass die einzelnen Integrationsschritte zu einer Wohlstandsmehrung für alle und einer Intensivierung der sozialen Dimension Europas führen würden. Bei aller Kritik an der inhaltlichen Ausrichtung einzelner ESSR-Maßnahmen (Seikel 2017) und der Rede von einem sozialen Europa im Allgemeinen, das zwar als mächtige Selbstbeschreibung der Union, nicht aber als zutreffende Zustandsbeschreibung Geltung habe (so jüngst Höpner 2018), kann der jüngste Vorstoß der Europäischen Kommission, mit der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) umfassende Reformen der europäischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik anzustoßen, als (erneuter) Versuch gewertet werden, die soziale Dimension Europas zu stärken. Damit stellt sich die Frage, ob die bestehenden supranationalen Sozialpolitiken dem zuletzt explizit durch die ESSR bekräftigten sozialpolitischen Gestaltungsanspruch der EU auch wirklich gerecht werden.

<sup>1</sup> Mein herzlicher Dank gilt den zwei anonymen Gutachtern bzw. Gutachterinnen der WSI-Mitteilungen für ihre kritischen Anmerkungen zu einer Vorfassung dieses Textes. Eventuell verbleibende Schwachstellen in der Argumentation liegen in der Verantwortung der Autorin.

Ziel dieses Beitrages ist eine sozialrechtliche Bestandsaufnahme: Erfüllen die sozialpolitischen Regulierungen auf EU-Ebene tatsächlich die Anforderungen sozialer Rechte? Um diese Frage zu beantworten, ist es hilfreich, auf das Konzept der sozialen Rechte zurückzugreifen, das der britische Soziologe T. H. Marshall<sup>2</sup> erstmals 1949 in einer Rede in Cambridge entwickelte. 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 sozialer Rechte bietet. Nicht nur die Semantik der 2017 verabschiedeten ESSR legt einen solchen sozialrechtlichen Blickwinkel nahe, sondern auch das Selbstverständnis der EU als Raum transnationaler Rechte.

Mit der Analyse verbindet sich die Intention, den (politischen) Akteuren, die der ambitionierten Zielbeschreibung „soziales Europa“ Substanz verschaffen wollen, einen normativen Bewertungsmaßstab an die Hand zu geben, um einschätzen zu können, ob und inwieweit die aktuellen sozialpolitischen Bemühungen der EU ihrem eigenen Anspruch gerecht werden.

Ich stelle zunächst Marshalls Konzept der sozialen Rechte vor, veranschauliche dessen analytischen Mehrwert (Abschnitt 2) und untersuche dann in einem zweiten Schritt, ob die etablierten Ansätze europäischer Sozialpolitik die Voraussetzungen erfüllen, um die sozialen Rechte der EU-Bürgerinnen und -Bürger zu stärken (Abschnitt 3). Dafür werden auf der Regulierungsebene die institutionellen Ausprägungen der EU-Politiken in Hinblick auf ihren Adressatenkreis und ihre sozialrechtliche Qualität untersucht. Die Analyse fokussiert auf vier schon länger etablierte sozialpolitische Aktivitäten der EU: Harmonisierung, Fördern, Kooperation und Koordination. Dass der Status der *social citizenship* in Europa – das sei vorweggenommen – sich als defizitär erweist, ist ein Befund, der wenig überrascht. Das verwendete Analyseinstrument der sozialen Rechte erlaubt es darüber hinaus, die Mechanismen zu identifizieren, die dieses Defizit verursachen, und die ungleichheitsverstärkende Selektivität der vorhandenen sozialen Rechte aufzuzeigen. Deren letztlich stratifizierende Wirkung steht im starken Kontrast zu der Idee einer allgemeingültigen und fundamentalen Unionsbürgerschaft mit universalen Rechten in allen drei Säulen der Staatsbürgerschaftsrechte. Die Bedeutung von Sozialpolitik (und damit der Diagnose des sozialen Defizits) geht jedoch weit über deren sozioökonomische Wirkung hinaus. Das besondere Augenmerk auf die Wechselwirkungen von politischen, bürgerlichen und sozialen Rechten verdeutlicht zudem die legitimierenden und bewusstseinsbildenden Effekte von Sozialpolitik und verweist damit auf den kritischen Zusammenhang zwischen europäischer Integration und sozialer Ungleichheit.

## 2 Marshalls dreigliedriges Konzept der *citizenship*

Die moderne Institution der Staatsbürgerschaft stellt ein Set aus prinzipiell gleichen bürgerlichen Rechten und Pflichten dar, die unabhängig von 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

- bürgerliche Rechte, die die individuelle Freiheit sichern,
- politische Rechte, welche die Teilnahme am Gebrauch politischer Macht gewährleisten, und
- soziale Rechte, die ein Mindestmaß an wirtschaftlichem Wohlstand und sozialer Sicherheit garantieren.

Diesen drei Rechtsformen sind laut Marshall jeweils spezifische moderne Institutionen zugeordnet: Während Gerichtshöfe und Parlamente die bürgerlichen und politischen Rechte repräsentieren, sind soziale Rechte im Bildungswesen und den sozialen Diensten einer politischen Ordnung beheimatet. Insbesondere das Bildungswesen hatte für Marshall, der sein Konzept aus dem britischen Kontext heraus entwickelte, einen zentralen Stellenwert. 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 Sozialstaats-traditionen zurückzuführen (vgl. Kaufmann 1997, S. 27ff.; 2003, S. 30ff.). Daran 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“ eines Staatsgefüges sind die politisch gewährleisteten Staatsbürgerrechte jedoch zum zentralen Garanten gesellschaftlicher Teilhabe geworden. Eine besondere Inklusionsfunktion kommt nach Marshall jedoch den sozialen Rechten zu, 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 den vollen Bürgerstatus. Soziale Rechte haben folglich eine Schlüsselrolle inne: „die formale Anerkennung einer gleichen Rechtsfähigkeit“ (Marshall 1992 [1949], S. 61) der Bürgerinnen und Bürger allein genügt nicht, sondern es bedarf sozialer

2 Thomas H. Marshall (1893–1981) lehrte als Professor an der London School of Economics and Political Science.

Rechte, um die bürgerlichen Freiheits- und politischen Mitbestimmungsrechte praktikierbar zu machen und alle mit der Fähigkeit auszustatten, diese auch zu nutzen. 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 mit bürgerlichen Rechten ausgestattete, aber ökonomisch schwache Personen werden wohl kaum von ihren Eigentumsrechten (bzw. auf EU-Ebene von ihren Mobilitätsrechten) Gebrauch machen (vgl. Marshall 1992 [1949], S. 57f.; Dahren-dorf 1985; S. 85).

Die Betonung dieser Brückenfunktion legt eine analytische Unterscheidung zwischen den nominalen Rechten und den Chancen, diese auch zu realisieren, nahe, wie sie auch in der politikwissenschaftlichen Staatsbürgerschaftsdebatte vorgenommen wird (Bauböck 2011). Entscheidend für die Argumentation hier ist demzufolge nicht die Reihenfolge der Einführung der drei Rechtsformen, für die Marshall zumeist Pate stand (etwa Reese 1996), sondern die Selbstreferenzialität von Staatsbürgerschaftsrechten, die sich insbesondere in der Gewährleistungsfunktion sozialer Rechte äußert. Nach Marshalls (1992 [1949], S. 41) Auffassung ist dieser Staatsbürgerstatus „definitions-gemäß national“, formuliert er doch die volle und gleiche Mitgliedschaft in einer national verfassten Gesellschaft. Beispiele aus der jüngeren Geschichte wie die Inklusion von sogenannten Gastarbeitenden 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 Die drei Rechtsdimensionen auf EU-Ebene

#### 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 Staatsbürgerstatus für EU-Bürgerinnen und -Bürger schuf. Damit verbanden sich 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 ei-

genständige 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 Rechtssetzungen, welche die vier Binnenmarktfreiheiten auf der individuellen Ebene vervollständigen, insbesondere die rechtliche Gleichstellung im Hinblick auf den Arbeitsmarktzugang und die grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivität in Europa (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 und Bürgern jedoch nicht mehr länger auf das nur ökonomisch aktive Marktsubjekt. So treten zu den bürgerlichen Rechten die diplomatischen und konsularischen Schutzrechte hinzu.

Marshalls zweite Dimension, die *Säule der politischen Rechte*, beinhaltet neben dem Wahlrecht zum Europäischen Parlament auch das Petitionsrecht. Transnational mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger haben zudem das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene.

Alle EU-Bürger sind also gleichermaßen mit nominalen Freiheits- und Partizipationsrechten ausgestattet, sie unterscheiden sich dennoch maßgeblich in ihren *individuellen Chancen*, diese auch nutzen und damit am europäischen Markt teilhaben zu können. Auf EU-Ebene sind bürgerliche und politische Rechte in unterschiedlichem Maß von dieser Einschränkung betroffen, da nur ein Teil der politischen Rechte an Mobilität geknüpft ist.<sup>3</sup>

Im Folgenden wird gezeigt, dass es der EU bisher nicht gelungen ist, die dritte Dimension der Marshallschen Staatsbürgerschaftsrechte so auszubauen, dass soziale

3 So muss man nicht mobil sein, um seine Stimme zum Europäischen Parlament abzugeben. Marshall betrachtete aber auch derlei politische Rechte als sozial voraussetzungsvoll, da sie ein gewisses Bildungsniveau und politische Mündigkeit der Wählenden voraussetzen.

Rechte den EU-Bürgerinnen und -Bürgern räumliche Mobilität und ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit im transnationalen Raum ermöglichen.

### 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 verbrieft Solidarnormen zeichnen sich diese Anspruchsrechte im deutschen Sozialrecht durch Rechtssicherheit und die Möglichkeit der sozialgerichtlichen Einklagbarkeit aus (mit Ausnahme von Ermessensleistungen; bspw. SGB I Art. 38).<sup>4</sup> Hierzu zählen die Teilsysteme der Vorsorge, der sozialen Entschädigung und des sozialen Ausgleichs durch Förderung und Hilfe. Nach Jahrzehnten europäischer Integration können nationale soziale Staatsbürgerschaftsrechte jedoch nicht mehr isoliert betrachtet werden. So betreten mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den Geltungsbereich des Sozialleistungssystems des Empfängerlandes, was zu einer unvorhergesehenen Öffnung nationaler Sozialstaaten geführt hat (Ferrera 2005). Diese zunehmende Verflechtung der nationalen und supranationalen Ebene wurde vielfach kritisch beleuchtet, da sie die definitionsgemäß nationale soziale Staatsbürgerschaft gleich von mehreren Seiten unter Druck setzte. Sie stellte nicht nur die Souveränität nationaler Wohlfahrtsstaaten zunehmend infrage. Die erzwungene Öffnung schuf für die vormals geschlossenen Wohlfahrtsstaaten neue Herausforderungen bezüglich der Ausgestaltung der sozialen Rechte. So haben zahlreiche Autorinnen und Autoren darauf hingewiesen, dass die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu Rechtssachen wie Viking oder Laval die nationalen Arbeitnehmerrechte schwächten oder dass Regierungen insbesondere westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten mit vorausseilenden Kürzungen sozialer Leistungen auf die Arbeitsmarkttöffnung reagierten (vgl. u. a. Leibfried 2010; Scharpf 2010; Höpner/Schäfer 2012). Das wirft die Frage auf, ob eine neue Generation von auf EU-Ebene angesiedelten sozialen Rechten diese Sicherungslücken 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 die Abkommen jedoch „im Wesentlichen ein symbolischer Akt“ (Puetter 2009, S. 68) sind, stehen sie nicht auf einer Stufe mit solchen umverteilenden oder regulierenden sozialpolitischen Instrumen-

TABELLE 1

### Bürgerliche, politische und soziale Rechte im Rahmen der Unionsbürgerschaft

Bürgerliche Rechte	Politische Rechte	Soziale Rechte
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Niederlassungsfreiheit</li> <li>– Personenfreizügigkeit</li> <li>– Vertrags- und Handelsfreiheit</li> <li>– Schutzrechte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wahlrecht (EP)</li> <li>– Petitionsfreiheit</li> <li>– aktives und passives Wahlrecht auf kommunaler Ebene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Exportabilität</li> <li>– (beschränkter) Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen der Mitgliedstaaten</li> <li>– Diskriminierungsverbot</li> </ul>

WSI Mitteilungen

Quelle: Eigene Darstellung

ten, die den vereinbarten sozialen Grundrechtekatalog 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 und Adressaten ist und welche Ziele sie verfolgen. Mit individuellen sozialen Rechten sind soziale Rechte gemeint, die den Bürgerinnen und Bürgern einen Anspruch auf Gesundheitsversorgung und soziale Sicherheit in Form von Sach-, Dienst- oder Geldleistungen gewähren (bspw. der Sozialhilfeanspruch laut SGB XII).

Bei allem angebrachten Zweifel ob der Existenz adäquater sozialpolitischer Lösungsangebote auf europäischer Ebene lassen sich jenseits von unverbindlichen Willensbekundungen vier Strategien der EU-Sozialpolitik systematisch unterscheiden:<sup>5</sup>

- 4 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.
- 5 Hier ließe sich noch eine fünfte Dimension ergänzen, denn auch die im Rahmen der Finanzkrise und der Europa-2020-Strategie geschaffenen wirtschaftspolitischen Akteure und Instrumente – die Troika und das Europäische Semester – können im weitesten Sinn als EU-Sozialpolitik begriffen werden. Es handelt sich um eine haushaltspolitische Steuerung, die auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten abzielt. Innerhalb der betreffenden Länder hatte dies zwar spürbare soziale Konsequenzen für die Adressaten von Sozialpolitik, wenn gleich nicht in Form gestaltender Sozialpolitik, sondern in Form europäischer wirtschaftspolitischer Koordinierung (mit negativen sozialen Konsequenzen), die sich häufig als Kürzungen sozialer Leistungen, Lohnzurückhaltung oder Rationalisierungsmaßnahmen Ausdruck verschaffen (Schulten/Müller 2013). Aus diesem Grund fallen sie nach Einschätzung der Autorin nicht in den Bereich der EU-Sozialpolitik, sondern in den Bereich Wirtschaftspolitik.



(1) Der 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft galt zunächst die erweiterte Makroökonomie als die beste Sozialpolitik. In einem prosperierenden gemeinsamen Markt, so die Annahme, profitierten alle Marktteilnehmenden gleichermaßen vom erzielten Fortschritt und Wohlstand. Zur Errichtung des Binnenmarktes bedurfte es dennoch einer Reihe marktf flankierender sozialer Regulierungen, mit deren Hilfe einheitliche Sozialstandards beispielsweise im Bereich Arbeitsschutz, Antidiskriminierung und Gleichstellung errichtet und Wettbewerbsnachteile abgebaut wurden. Diese sozialpolitische Strategie zielt in erster Linie auf die Abschaffung von mitgliedstaatlichen Wettbewerbsnachteilen. Ihre Adressatinnen und Adressaten 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), der jedoch keinen Leistungsanspruch konstituiert, da es sich um kollektive Rechte handelt. Ihr Beitrag zur Gewährleistungs- und Ermöglichungsfunktion der sozialen Rechte ist allerdings als gering einzustufen, denn sie vermögen die nationalstaatliche Steuer- und Umverteilungspolitik des *taxing and spending* (Majone 1997, S. 148) nicht zu ersetzen.

(2) Da die wirtschaftliche Zusammenarbeit in einem gemeinsamen Markt die angestrebte Angleichung der Lebensverhältnisse allein nicht erreichen konnte, spielt als einzige genuin umverteilende Sozialpolitik auf europäischer Ebene die *Struktur- und Regionalpolitik* eine wichtige Rolle im sozialpolitischen Konzert der EU. Hierbei 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 gruppiert, die den ESF maßgeblich mitgestalten (Kopp-Malek/Lackowska 2011). 2007 wurde die EU-Regionalpolitik um ein weiteres umverteilendes strukturpolitisches Instrument ergänzt, den 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, so deutet deren Zielstellung, die Folgen des Strukturwandels und der Globalisierung in Europa abzufedern und strukturschwache Regionen finanziell zu fördern, darauf hin, dass letztlich nicht so sehr Individuen,

sondern vielmehr Regionen im Mittelpunkt stehen und die eigentlichen Adressatinnen des ESF sind. Diese regionalisierte Umverteilungspolitik ist Ausdruck eines supranationalen Politikansatzes, der – anstatt soziale Rechte zu etablieren – allenfalls ergänzend zu den nationalen sozial- und beschäftigungspolitischen Bestrebungen wirkt. Was aus Sicht regionaler und lokaler Akteure sinnvoll erscheinen mag,<sup>6</sup> erscheint auf individueller Ebene fast schon willkürlich, denn es handelt sich eben nicht um rechtlich verbrieft Ansprüche auf aktive Arbeitsmarktförderung (etwa dem SGB III vergleichbar), sondern um lokal umzusetzende operationale Programme, die über das Gutdünken oder Engagement der jeweiligen Sachbearbeitung den Weg zu den Arbeitsuchenden erst finden müssen.

(3) Mit voranschreitender Marktintegration entstand seit den 1980er Jahren zudem eine Reihe nicht intendierter sozialpolitischer Nebeneffekte, die sich aus den vier Marktfreiheiten ergeben. Diese sogenannten *spill over*-Effekte zielen auf die *Zusammenarbeit der sozialen Sicherungssysteme*, die insbesondere vor dem Hintergrund der Personenfreizügigkeit erforderlich wurde. Durch sie wurden die Unionsbürger mit ungeahnten sozialen Rechten ausgestattet, sodass nunmehr mobile europäische Bürgerinnen und Bürger, die in einem anderen oder mehreren Mitgliedstaaten längerfristig arbeiten, den gleichen Anspruch auf Sozialleistungen haben wie Inländer (Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG, Art. 24). Zu dem Zugewinn an sozialen Rechten zählt u. a. auch, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger 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 Sozialrecht zudem die Zusammenlegung von Versicherungszeiten, die Tatbestandsgleichstellung und den Transport von Sozialleistungen (VO Nr. 883/2004): „Soziale Rechte vermögen so transnational zu wirken“ (Eichenhofer 2014, S. 525). Auch wenn die Verordnung von der „Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit“ spricht, so geht ihre Steuerungswirkung doch deutlich darüber hinaus. Denn nicht nur die Öffnung der mitgliedschaftlichen Sozialstaaten, auch ihre Verflechtung mit der europäischen Ordnung nimmt durch diese Dimension ungleich an Fahrt auf. Dadurch wird die territoriale Souveränität dieser Wohlfahrtsstaaten, die sich nun zunehmend den Freizügigkeitsanforderungen unterordnen müssen, geschwächt (Leibfried 2010; Ferrera 2005). Durch diese supranationale Steuerung der bestehenden Systeme sozialer Sicherungen werden in dem Maße, in dem die europäische Marktordnung auf nationale Sicherungsprogramme trifft,

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

auch redistributive Politiken beeinflusst, ohne dass die EU selbst die Steuerhoheit besäße, geschweige denn Transferzahlungen konstitutionalisiert hätte. 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 großzügige Auslegung der Unionsbürgerschaft durch den EuGH erklären, warum der Ausbau der sozialen Rechte eine der umstrittensten Fragen der europäischen Integration ist.

Im Unterschied zu den unter Punkt (1) beschriebenen Maßnahmen, die auf alle in der EU arbeitenden Bürgerinnen und Bürger abzielen, betreffen diese Richtlinien nur die im Rahmen der vier Marktfreiheiten grenzüberschreitend tätigen bzw. mobilen Personen. Entsprechend ergibt sich daraus der neue Adressatenkreis mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger. Folglich kann bei der europäischen Sozialrechtskoordinierung von einer „Sozialpolitik der Wenigen“ (Börner 2014) gesprochen werden: EU-Sozialpolitik zielt eben nicht auf die klassischen sozialen Risiken und damit auf Einkommensschwache ab, sondern auf die neuen Risiken infolge transnationaler Mobilität. Diese Diagnose verschärft sich mit der jüngeren Rechtsprechung des EuGH noch, durch die sich eine noch stärker stratifizierende Wirkung Bahn bricht (Bruzelius et al. 2017a, 2017b).

(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 jedoch keine transnationalen 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 Konvergenz 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, u. a. Altersvorsorge, soziale Inklusion, Gesundheitspolitik und Migration (Leibfried 2010).

Auch wenn die ESSR nicht in den Gegenstandsbereich der Offenen Methode fällt, entspricht ihre Institutionalisierung am ehesten dieser Steuerungsstrategie.<sup>7</sup> Der als europäische Säule bezeichnete Katalog sozialer Rechte wurde im Rahmen des Europäischen Semesters 2017/18 erstmals eingesetzt. Ganz ähnlich wie bei der OMK dient hierbei das neugeschaffene Instrument des sozialen *Scoreboards* der Vermessung der sozialpolitischen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und der Begleitung potenzieller Reformprozesse (Hacker 2018). Soziale Rechte werden also bestenfalls auf der nationalen Ebene ausgebaut. Seikel (2017, S.5f.) hat jedoch deutlich gemacht, dass im programmatischen Rahmen der ESSR auch ein Abbau sozialer Rechte denkbar ist, da einige Formulierungen auf die Absenkung sozialer Leistungsniveaus abzielen.

TABELLE 2

### Vier Strategien europäischer Sozialpolitik

	Politische Steuerung	Ziele	Adressaten	soziale Rechte
Arbeitsrechtliche Regulierung	regulativ	Harmonisierung des nationalen Arbeitsschutzes etc.	nationale Ökonomien	ja (kollektive)
EU-Strukturpolitik	redistributiv	Förderung strukturschwacher Regionen	Regionen	nein
Koordinierung der Systeme sozialer Sicherung u. ä.	<i>hard law</i> und <i>case law</i> der EU	Wahrung sozialer Rechte zur Gewährleistung der Freizügigkeit	mobile EU-Bürger	ja
Offene Methode der Koordinierung und ESSR	<i>soft law</i>	Koordinierung nationalstaatlicher Reformen	Mitgliedstaaten	nein

Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

Die vier skizzierten Ansätze sozialpolitischer Steuerung auf EU-Ebene (siehe auch *Tabelle 2*) verdeutlichen, dass die EU einen sozialpolitischen Sonderweg eingeschlagen hat, 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 kaum individuelle Anwartschaftsrechte für Sozialleistungen vor (und wenn, wie im Fall der Koordinierung, obliegt die Umsetzung dieses Rechts weiterhin den nationalen Sozialverwaltungen). Je nach Perspektive und Sozialpolitikverständnis kann dieser Status quo durchaus als erstaunlich

7 Das wird z. B. daran deutlich, dass mit der Verabschiedung der ESSR „keine Ausweitung der in den Verträgen festgelegten Befugnisse und Aufgaben der Union“ angestrebt wurde (Europäische Kommission 2017, S. 5).

gelten.<sup>8</sup> Die systematische Einzelanalyse zeigt jedoch, dass diese Entwicklung keinesfalls mit einem stetigen Ausbau transnationaler sozialer Rechte gleichgesetzt werden darf.

In den vier zu unterscheidenden Schwerpunktfeldern, in denen die EU sozialpolitisch tätig ist, nutzt sie mit Blick auf die Mitgliedstaaten vor allem harmonisierende und koordinierende Politikinstrumente. Für die diesem Beitrag zugrunde liegende Perspektive der sozialrechtlichen Wirkung ist jedoch vor allem die schwache Durchsetzbarkeit der gewählten Regulierungsformen und die mangels Rechtscharakter fehlende Erwartungssicherheit und Verbindlichkeit für die Adressaten der sozialpolitischen Maßnahmen 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), 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 kollektiver sozialer Rechte auf transnationaler Ebene verbunden, der auf die präventive Wirkung regulativer Sozialpolitik setzt, aber weder kompensatorische Wirkung erzielt, noch dazu verhilft, die Idee eines fundamentalen Unionsbürgerschaftsstatus zu kompletieren. Mit den regional umverteilenden Strukturfonds wiederum (Strategie 2), die diese Lücke eventuell hätten schließen können, verbindet sich kein Rechtsanspruch auf individuelle Unterstützung, der bspw. in wirtschaftlichen Krisen ausgleichend wirken könnte.

Der Zugang zu europäischen sozialen Rechten setzt vielmehr grenzüberschreitende Mobilität voraus (Strategie 3). Damit wird Mobilität adressiert, indem das soziale Risiko abgesichert wird, erworbene soziale Anwartschaften zu verlieren, wenn der Rechtskreis des Herkunftslandes verlassen wird. In einer auf grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten abzielenden transnationalen Ordnung ist dies zunächst mal folgerichtig. In ihrer Wirkung sind jene sozialen Rechte aber äußerst selektiv und aufgrund eines Sinneswandels des EuGH, der eine Abkehr vom unionbürgerschaftlichen Gleichheitsversprechen implizierte, könnte sich die ohnehin geringe Zahl der transnational Mobilen<sup>9</sup> noch weiter verringern. Denn 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 euro-

päischer Rechtsprechung keinen Anspruch auf beitragsunabhängige Grundsicherungsleistungen des Aufnahmelandes haben. EU-Bürgerinnen und -Bürger, 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 Problemen sozialer Ungleichheit, die sich aus sozialrechtlicher Perspektive als Unionsbürgerschaft zweiter Klasse beschreiben lassen (Verschuere 2015; Bruzelius et al. 2017a, S. 1251) und nach einer supranationalen Bearbeitung verlangen.

## 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 dahin 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 zwischen 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, so die Ausgangsüberlegung, hilfreich ist, die Notwendigkeit supranationaler Sozialpolitik in einem derart vorangeschrittenen Integrationsprojekt zu erkennen. Auf den ersten Blick ähneln die auf EU-Ebene institutionalisierten und langsam ausgeweiteten Unionsbürgerrechte ihren nationalstaatlichen Vorbildern. Die Analyse machte allerdings deutlich, dass die ökonomische Freizügigkeitsmaxime der EU, die dem Imperativ der transnationalen Mobilität inhärent ist, nach wie vor Vorrang hat. Auch die Einführung der Unionsbürgerschaft vor 25 Jahren hat den seitens vieler Befürworter europäischer Integration erhofften Universalisierungseffekt nicht herbeigeführt. Anders als die zuvor verwendete

8 Entsprechend divergieren die Bewertungen und Positionen hier. Sie reichen von der Einschätzung, dass eine EU-Sozialpolitik quasi nicht vorhanden sei (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).

9 2017 lebten 3,3% der EU-Bevölkerung in einem anderen Mitgliedstaat (Eurostat 2017, migr\_pop1ctz).

Bezeichnung des Marktbürgers gewährt die Unionsbürgerschaft den Bürgerinnen und Bürgern der EU zwar politische Rechte und erste soziale Rechte. 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. Das zeigt die hier vorgenommene sozialrechtstheoretische Analyse der sozialpolitischen Maßnahmen der EU. 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 zugleich ihre Reichweite sehr gering ist. Die bestehenden transnationalen Rechte versagen bei der sozialen Absicherung besonders vulnerabler Gruppen. Infolge dieses Selektionseffektes bleibt ökonomisch schwächeren Unionsbürgerinnen und -bürgern die volle Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft de facto verwehrt, sodass allenfalls von einer selektiven transnationalen Sozialbürgerschaft gesprochen werden kann. Dass sich analog zu der Bezeichnung des Marktbürgers noch kein Begriff des Sozialbürgers entwickelt 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 bedeutet, anders als ihr Name vermuten lässt, keine sozialrechtliche Besserstellung. Als Willensbekundung europäischer Organe, die mittels des Europäischen Semesters institutionalisiert wurde, ist sie am ehesten der vierten Steuerungsdimension zuzuordnen, den Koordinierungsbemühungen der EU. Diese Bemühungen, die eher vermittelnd auf die soziale Sicherheit der EU-Bürger hinwirken, sind zwar typisch für die europäische Mehrebenenpolitik. Mit Marshall lässt sich jedoch argumentieren, dass europäische Sozialpolitik vielmehr als Chance begriffen werden sollte, *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 politische 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, welche die nationalen sozialpolitischen Traditionen und damit auch die bestehenden sozialen Rechte un-

berührt lassen und diese vielmehr um transnationale soziale Rechte zu ergänzen trachten.<sup>10</sup> So wie die Unionsbürgerschaft die bürgerlichen Rechte für alle EU-Bürgerinnen und -Bürger (und nicht nur der Marktbürger) eingeführt hat, gilt es im nächsten Schritt, die transnationalen sozialen Rechte ebenfalls so zu gestalten, dass sozial benachteiligte Personen in allen Lebenslagen davon profitieren und dass es nicht nur den besser gestellten bzw. ökonomisch aktiven 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 hierfür hilfreich sein. ■

## LITERATUR

- Andor, L.** (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](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-455_en.htm)
- Bauböck, R.** (2011): Citizenship and free movement, in: Rogers, M. S. (Hrsg.): *Citizenship, borders and human needs*, Philadelphia, S. 343–376
- Börner, S.** (2014): Die Konstruktion transnationaler Solidarität durch EU-Sozialpolitik, in: Knodt, M. / Tews, A. (Hrsg.): *Solidarität in der EU*, Baden-Baden, S. 63–81
- Bryde, B.-O.** (2012): Europäisches Grundrecht der Tarifautonomie und europäisches Sozialstaatsprinzip als Schranken europäischer Wirtschaftsregulierung, in: *Soziales Recht* 2 (1), S. 2–16
- Bruzelius, C. / Reinprecht, C. / Seeleib-Kaiser, M.** (2017a): Stratified social rights limiting EU citizenship, in: *Journal of Common Market Studies* 55 (6), S. 1239–1253
- Bruzelius, C. / Reinprecht, C. / Seeleib-Kaiser, M.** (2017b): Stratifizierte soziale Rechte und eingeschränkte Unionsbürgerschaft, in: *WSI-Mitteilungen* 70 (6), S. 398–408, [https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_110571\\_110586.htm](https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_110571_110586.htm)
- Calliess, C.** (2007): Der Unionsbürger: Status, Dogmatik und Dynamik, in: *Europarecht* 41, Beiheft 1, S. 7–42
- Clemens, M.** (2014): Vom Marktbürger zum Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft als „Grundfreiheit ohne Markt“?: Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Würzburger Online-Schriften zum Europarecht 4/2014
- Crowley, J.** (1998): The national dimension of citizenship in T. H. Marshall, in: *Citizenship Studies* 2 (2), S. 165–178
- Dahrendorf, R.** (1985): *Law and order*, London
- Dullien, S.** (2014): Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone, SWP-Studie 1/2008, Berlin, [http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/arbeitslosenversicherung\\_fuer\\_die\\_eurozone.html](http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/arbeitslosenversicherung_fuer_die_eurozone.html)
- Eichenhofer, E.** (2007): *Geschichte des Sozialstaats in Europa*, München
- Eichenhofer, E.** (2014): Sozialrechtliche Perspektiven europäischer Integration angesichts der Globalisierung, in: Masuch, P. / Spellbrink, W. / Becker, U. / Leibfried, S. (Hrsg.): *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats*. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Berlin, S. 517–538
- Esping-Andersen, G.** (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton
- Europäische Kommission** (2017): Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte, COM(2017) 251 final, Brüssel
- Farahat, A.** (2015): Der Umbau der europäischen Sozialbürgerschaft: Anmerkungen zum Urteil des EuGH in der Rechtssache Alimanovic, <https://verfassungsblog.de/der-umbau-der-europaeischen-sozialbuergerschaft-anmerkungen-zum-urteil-des-eugh-in-der-rechtssache-alimanovic> (letzter Zugriff: 16. 11. 2018)
- Farahat, A.** (2017): Wettbewerb um Migranten? Die Stratifikation von Freizügigkeitsrechten in der EU, in: Kadelbach, S. (Hrsg.): *Wettbewerb der Systeme – System des Wettbewerbs in der EU*, Baden-Baden, S. 101–122
- Ferrera, M.** (2005): *The boundaries of welfare. European integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford
- Hacker, B.** (2018): *Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest*: Institut für Europäische Politik, Research Paper 2/2018, Berlin
- Höpner, M. / Schäfer, A.** (2012): Embeddedness and regional integration: Waiting for Polanyi in a Hayekian setting, in: *International Organization* 66 (3), S. 429–455

<sup>10</sup> 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 (Dullien 2014; Vandenbroucke et al. 2018) oder die Empfehlung, ein Europäisches Mindesteinkommen zu implementieren (Bruzelius et al. 2017a; 2017b). Sie versuchen, die strukturellen Ungleichheiten, die aus den höchst unterschiedlichen sozialpolitischen Architekturen resultieren, auszugleichen, ohne die Sozialpolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten zu harmonisieren.



- Höpner, M.** (2018): Illusion: Das Soziale Europa kommt. Warum wir endlich mit liebgewonnenen Mythen brechen müssen, in: *ipg-journal*, <https://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/illusionen/artikel/detail/illusion-das-soziale-europa-kommt-3030> (letzter Zugriff: 28. 01. 2019)
- Kaufmann, F.-X.** (1997): Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt a. M.
- Kaufmann, F.-X.** (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M.
- Kopp-Malek, T. / Lackowska, M.** (2011): Structural funds, in: Heinelt, H. / Knodt, M. (Hrsg.): Policies within the EU multi-level system, Baden-Baden, S. 153–170
- Lamping, W.** (2008): Auf dem Weg zu einem postnationalen Sozialstaat? Die Sozialpolitik der Europäischen Union, in: Schubert, K. / Hegelich, S. / Bazant, U. (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch, Wiesbaden, S. 595–620
- Leibfried, S.** (2010): Social policy. Left to the judges and the markets?, in: Wallace, H. / Pollack, M. A. / Young, A. R. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford, S. 253–282
- Lessenich, S.** (2012): Theorien des Sozialstaats, Hamburg
- Majone, G.** (1997): From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance, in: *Journal of Public Policy* 17 (2), S. 139–167
- Marshall, T. H.** (1992 [1949]): Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M. / New York
- Münch, R.** (2008): Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft. Zur Dialektik von transnationaler Integration und nationaler Desintegration, Frankfurt a. M.
- Polyakova, A. / Fligstein, N.** (2016): Is European integration causing Europe to become more nationalist? Evidence from the recent financial crisis, in: *Journal of European Public Policy* 23 (1), S. 60–83
- Puetter, U.** (2009): Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU, Stuttgart
- Reese, A.** (1996): T. H. Marshall and the progress of citizenship, in: Bulmer, M. / Rees, A. (Hrsg.): Citizenship today: The contemporary relevance of T. H. Marshall, London, S. 1–24
- Rödl, F.** (2014): Die dialektische Entwicklung des Sozialen im Prozess der europäischen Integration, in: Masuch, P. / Spellbrink, W. / Becker, U. / Leibfried, S.

- (Hrsg.): Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Berlin, S. 539–557
- Scharpf, F. W.** (2010): The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a social market economy, in: *Socio-Economic Review* 8 (2), S. 211–250
- Seikel, D.** (2017): Was bringt die Europäische Säule sozialer Rechte?: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI Policy Brief Nr. 17, Düsseldorf
- Schulten, T. / Müller, T.** (2013): Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39 (3), S. 291–322
- Vandenbroucke, F. / Burgoon, B. / Kuhn, T. / Nicoli, F. / Sacchi, S. / van der Duin, D. / Hegewald, S.** (2018): Risk sharing when unemployment hits: How policy design influences citizen support for European Unemployment Risk Sharing (EURS): Amsterdam Institute for Social Science Research, AISSR Policy Report 1
- Verschueren, H.** (2015): Free movement of EU citizens. Including for the poor?, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 22 (1), S. 10–34
- Vobruba, G.** (2017): Krisendiskurs. Die nächste Zukunft Europas, Weinheim
- Zimmermann, K.** (2016): Local responses to the European Social Fund: A cross-city comparison of usage and change, in: *Journal of Common Market Studies* 54 (6), S. 1465–1484
- Zirra, S.** (2010): Die Europäisierung nationaler Beschäftigungspolitik, Wiesbaden

## AUTORIN

**STEFANIE BÖRNER**, Dr., ist Juniorprofessorin für die Soziologie europäischer Gesellschaften am Institut für Gesellschaftswissenschaften der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Forschungsschwerpunkte: Soziologie der Sozialpolitik, europäische Integration und Transnationalisierung, EU-Sozialpolitik sowie gesellschaftstheoretische Fragestellungen.

✉ [stefanie.boerner@ovgu.de](mailto:stefanie.boerner@ovgu.de)