

BERND SCHULTE

Das ›soziale Europa‹. Eine europäische Leitidee und ihre Konjunkturen im europäischen Einigungsprozess

1. WOHLFAHRTSSTAAT IN EUROPA: ENTSTEHUNG – ENTWICKLUNG – PERSPEKTIVEN

Der Wohlfahrtsstaat ist in Europa das Ergebnis der politischen und ökonomischen Entwicklung, die im 19. Jahrhundert in *Urbanisierung*, *Industrieller Revolution* und in deren Verlauf aufgetretener *Sozialer Frage* ihren Ausdruck gefunden hat. Der Wohlfahrtsstaat ist insofern Ergebnis einer Jahrhundertentwicklung, die in den einzelnen europäischen Ländern unterschiedliche nationale Ausprägungen aufweist. Eine Gemeinsamkeit dieser Entwicklung ist jedoch, dass sie im Verbund mit der fortschreitenden Demokratisierung insbesondere nach Ende des Zweiten Weltkriegs zur Legitimierung des modernen Nationalstaates beigetragen hat. Vor diesem Hintergrund haben sich bis heute auch im ›Europa der 15‹ und erst recht dem ›Europa der 25‹ aufgrund unterschiedlicher Traditionen – ›sozialpolitischer Pfade‹ –, demografischer, ökonomischer, gesellschaftlicher, kultureller u. a. Herausforderungen sowie gemeinsamer Vorgaben und Rahmenbedingungen – jüngst in zunehmendem Maße im Falle der EU-Mitgliedstaaten geprägt durch einen gemeinschaftlichen Europäischen sowohl rechtlichen als auch politischen Rahmen – umfassende öffentlich organisierte Sozialleistungssysteme entwickelt, die den Bürger im Grundsatz ›von der Wiege bis zur Bahre‹ sozial absichern.

Was diese Entstehung moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit angeht, so setzt die Entwicklung in den meisten Ländern Ende des 19./Anfang des 20. Jahrhunderts ein und reicht von Maßnahmen des Arbeitsschutzes, der sozialen Sicherheit, der Gesundheits- und Bildungspolitik bis hin zur Beschäftigungs- und Familienpolitik. Der zumindest in einer breiten Öffentlichkeit wohl erfolgreichste Versuch, unterschiedliche Wohlfahrtsstaatstypen herauszuarbeiten, nämlich *Gøsta Esping-Andersens* Unterscheidung von *liberalen*, *korporatistischen* und *sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten*¹, gilt insofern als Meilenstein in der vergleichenden

¹ Vgl. *Gøsta Esping-Andersen*, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

Wohlfahrtsstaatsforschung, weil er als eine gelungene Synthese von historisch-ideengeschichtlicher Perspektive und gegenwartsbezogener empirischer Analyse angesehen wird.² Dieser Ansatz geht davon aus, dass jedenfalls eine (in der Vergangenheit verschiedentlich betriebene) vergleichende Forschung zu kurz greift, welche etwa Umfang und Niveau der Sozialausgaben bereits als geeignete Indikatoren für die Wohlfahrtsstaatlichkeit eines Landes ansieht, da immer die weitergehende Frage gestellt werden muss, zugunsten welcher Personengruppen und zur Erreichung welcher konkreten sozialpolitischen Zwecke diese Aufwendungen getätigt werden. Vor diesem Hintergrund ist zunächst einmal die Bezugnahme auf die jeweiligen *sozialpolitischen Akteure* notwendig; und dies bedeutet zugleich, dass nicht lediglich nach spezifischen *Formen der Sozialpolitik* – etwa im Sinne von *Richard Titmuss*: berühmter Unterscheidung zwischen sozialer, betrieblicher und steuerlicher Wohlfahrt (*social welfare, occupational welfare, fiscal welfare*³) – gefragt wird, sondern dass abgehoben wird auf die *institutionellen Arrangements*, in denen die jeweilige nationale Sozialpolitik ihren Niederschlag findet, d. h. auf *wohlfahrtsstaatliche Regime (welfare state regimes)* als gleichsam idealtypische Konfigurationen institutioneller Merkmale der Sozialpolitik, die bestimmten *ordnungspolitischen Grundvorstellungen* und *gesellschaftspolitischen Leitbildern* vor dem Hintergrund spezifischer *nationaler Politiktraditionen* entsprechen. Dieser (an *Max Weber* erinnernde) idealtypische Ansatz erlaubt es, durch die Gegenüberstellung realhistorischer Entwicklungen einerseits und diesen Idealtypen andererseits spezifische nationale Differenzen herauszuarbeiten und insbesondere auch den vorstehend angesprochenen Veränderungen im Zeitablauf nachzugehen.

Von *Drittländern* aus betrachtet, zeichnen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zunächst durch ein vergleichsweise hohes Maß an sowohl *sozialstaatlicher* als auch – nicht zuletzt wegen der sozialen Intervention der Mitgliedstaaten – *sozialer Homogenität* aus, d. h. durch mehr wirtschaftliche und soziale Gleichheit und einen größeren Zusammenhalt und mehr Solidarität. Die höheren Sozialausgaben aus öffentlichen Kassen in Europa erfordern allerdings auch höhere *Abgabenquoten* und *Lohnkosten*: so liegen diese mit im Durchschnitt rd. 40 % mehr als 10 % über denjenigen in den USA; dort wiederum gehen geringere öffentliche Aufwendungen für den Sozialschutz, ein höherer Grad sozia-

² So *Jürgen Kohl*, Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping-Andersens ›The Three Worlds of Welfare Capitalism‹, in: Zeitschrift für Sozialreform 39 (1993) 67 ff., 67.

³ Vgl. *Richard Titmuss*, Essays on ›The Welfare State‹, London 1975.

ler Ungleichheit und Defizite in der sozialen Absicherung – z. B. im Gesundheitswesen – einher mit höheren privaten Aufwendungen, die aber aus finanziellen Gründen nicht jeder tätigen kann und will. Die Parallele zur freiwilligen ergänzenden Alterssicherung in Gestalt der so genannten Riester-Rente ist offensichtlich.

Die Zugehörigkeit von heute 25 Mitgliedstaaten zum *Europäischen Staatenverbund*⁴ hat bislang zu keiner durchgreifenden Angleichung der Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten geführt. Die nach wie vor bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind auch ein Grund dafür, dass der Versuch einer so genannten sozialen Harmonisierung im Sinne einer Vereinheitlichung oder Annäherung der Sozialleistungssysteme der Mitgliedstaaten ›von oben‹ nicht ernsthaft zur Diskussion gestellt oder gar in Angriff genommen worden ist. Allerdings gibt es mittlerweile auch im Sozialbereich eine zunehmende Konvergenz der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten, da sich diese in zunehmendem Maße an übereinstimmenden Zielen orientieren, sich gemeinsamen Werten verpflichtet fühlen und im Rahmen der Europäischen Union in immer größerem Umfang gleichen Rahmenbedingungen und auch Herausforderungen unterliegen.

Beispielsweise wird allenthalben die demografische Entwicklung in den Alterssicherungssystemen zum Anlass genommen, das tatsächliche Rentenbezugsalter hinauszuschieben sowie das Rentenalter für Frauen ›nach oben‹ an das der Männer anzugleichen – dies allerdings zugleich auch unter gleichstellungsrechtlichen Vorzeichen, um auf diese Weise der Verlängerung der Rentenbezugszeiten entgegen zu wirken. Auch sucht man die aufgrund der höheren Lebenserwartung längeren Rentenbezugszeiten dadurch auszugleichen, dass die Rentnergeneration an den daraus erwachsenden Mehrkosten durch eine Absenkung des Rentenniveaus beteiligt wird, damit die Rentenversicherungsbeiträge der ›aktiven‹, heute Beiträge entrichtenden Generation stabil bleiben können. Für diese Politik stehen die Schlagworte ›demografischer Faktor‹, ›Nachhaltigkeit‹, ›Generationengerechtigkeit‹ und – im Zusammenhang mit der angestrebten Beitragssatzstabilität – ›Senkung der Lohnnebenkosten‹. Auf dem Gesundheitssektor sind allenthalben in Europa Bestrebungen zu registrieren, den Wettbewerb zu verstärken, aber auch die so genannte Eigenverantwortung der Patienten und Versicherten in Gestalt von Eigenvorsorge und Selbstbeteiligung zu erhöhen. Dies bedeutet u. a., dass durch Einschränkungen im Leistungskatalog des öffentlichen Gesundheitssystems

⁴ So die Begrifflichkeit des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Vertrag über die Europäische Union aus dem Jahre 1993; vgl. BVerfGE 89, 155 ff.

– in Deutschland der Gesetzlichen Krankenversicherung – die gesicherten Personen in steigendem Maße in die Pflicht genommen werden, selber für ihre Gesundheitskosten aufzukommen.

Es gibt deshalb auch heute in der Europäischen Union keinen gemeinsamen Europäischen Sozialstaat, und die Errichtung eines solchen steht auch nicht an, sondern es gibt nach wie vor eine Vielzahl von *Sozialstaaten in Europa*, in denen sich allerdings in zunehmendem Maße Gemeinsamkeiten feststellen lassen, die man als *Europäische Sozialstaatlichkeit* auf den Begriff bringen kann und die auch wichtige Komponenten des *Europäischen Sozialmodells* sind, das in zunehmendem Maße eine normative Wirkung entfaltet im Sinne eines Gegengewichts zur ökonomischen Ausrichtung der Europäischen Gemeinschaft. So hat der Europäische Rat im März 2005 das Europäische Sozialmodell gleichsam leitmotivisch der künftigen Politik voran gestellt. Dieses beruht auf *gemeinsamen Werten* – Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Solidarität u. a. –, *gemeinsamen Zielen* – hohe Wirtschaftsleistung, hoher Beschäftigungsgrad, unverfälschter Wettbewerb, hoher Sozialschutz u. a. – sowie gemeinsamen ökonomischen, politischen, rechtlichen, kulturellen, internationalen u. a. *Ausgangs- und Rahmenbedingungen*, zu denen auch gemeinsame Herausforderungen gehören; und es zeichnet sich nicht zuletzt, wie bereits betont, dadurch aus, dass herkömmlicher Weise die *öffentlichen Ausgaben* – wenn auch jüngst mit etwas abnehmender Tendenz – *für den Sozialschutz* im internationalen Vergleich relativ hoch sind, was in der Vergangenheit zu einem höheren Maß an Gleichheit, sozialer Kohäsion und Solidarität in Gestalt finanzieller Umverteilung beigetragen hat.

Dieses Europäische Sozialmodell, für das der soziale Dialog einen weiteren Pfeiler abgibt, kann für die Zukunft zugleich ein wichtiges Ziel nationaler wie Europäischer Politik sein angesichts der Herausforderungen, vor denen der Sozialstaat heute steht. Unter den zahlreichen Veröffentlichungen in deutscher Sprache zu aktuellen Problemen des Sozialstaates verdient die Mitte der 1990er Jahre vorgelegte luzide Analyse von *Franz-Xaver Kaufmann*⁵ besondere Beachtung, und zwar sowohl im Hinblick auf die spezifisch deutschen Herausforderungen des Sozialstaates als auch in vergleichender Hinsicht, ist doch ihr Gegenstand zwar primär der deutsche Sozialstaat, wird dieser jedoch zurecht⁶ im theore-

⁵ *Franz-Xaver Kaufmann*, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt/M. 1997.

⁶ Vgl. zur Notwendigkeit der Berücksichtigung der Europäischen Dimension bei jeder Befassung mit der Zukunft des deutschen Sozialstaates *Bernd Schulte*, Sozialstaat und Europäische Union, in: Peter Clever/ders. (Hg.), Bürger Europas, Bonn 1992, 62 ff.; *ders.*, Die Europäische Dimension im Sozialrecht, in: Fachhochschule Frankfurt/M. (Hg.), Sozialrecht studieren. Ein neuer Studiengang, Frankfurt/M. 1995, 75 ff.; *ders.*,

tischen Zusammenhang mit einem vor einem europäischen Erfahrungshintergrund entstandenen Typus des (die staatliche Ebene übergreifenden) ›*wohlfahrtsstaatlichen Arrangements*‹ diskutiert. Dabei wird bereits an der Gegenüberstellung von ›Sozialstaat‹ und ›Wohlfahrtsstaat‹ deutlich gemacht, dass der Begriff ›Sozialstaat‹ – wie im übrigen auch der Begriff ›soziale Marktwirtschaft‹ – eine spezifisch deutsche Bezeichnung der wohlfahrtsstaatlichen Programmatik darstellt, so dass es sich in der Tat empfiehlt (und so wird auch in diesem Artikel verfahren), vom ›Sozialstaat‹ dann zu sprechen, wenn auf die deutsche Situation abgestellt wird, während der Terminus ›Wohlfahrtsstaat‹ in vergleichender Perspektive (und dann auch unter Einschluss des als ›Sozialstaat‹ bezeichneten deutschen Wohlfahrtsstaatstypus) zur Bezeichnung derjenigen institutionellen Vorkehrungen verwandt wird, die Staat und Gesellschaft zur Förderung der Wohlfahrt ihrer Mitglieder treffen (in der Formulierung von Gerwitz: ›The welfare state is the institutional outcome of the assumption by a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic being of all its members⁷).

Diese Formulierung legt auch Kaufmann seinen Ausführungen zum Sozialstaat ausdrücklich zugrunde. Dies bedeutet, dass Vorkehrungen zur Verwirklichung des in Art. 20 Abs. 1 GG – »Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat« – und des Art. 28 Abs. 1 GG – wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern »den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes« entsprechen muss – dem Staat als Staatsziel vorgegeben sind. So wie der Sozialstaat in den genannten Formulierungen des Grundgesetzes aber nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit anderen Staatsfundamentalnormen – Demokratie, Bundesstaat, Republik, Rechtsstaat – in der Verfassung festgeschrieben und als mit diesen anderen Prinzipien verflochten gesehen werden muss, ist auch aus politikwissenschaftlicher Sicht zu berücksichtigen, dass das *soziale Staatsziel* ein Staatsziel unter anderen ist und mit diesen anderen Zielen konkurriert. In der Gesellschaftswissenschaft wird deshalb zurecht auch nicht allein vom Sozial- oder Wohlfahrtsstaat, sondern vom Sozial- oder Wohlfahrtssektor gesprochen, um darzutun, dass es sich bei dem wohlfahrtsstaatsspe-

Europäisches Sozialrecht als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung, in: Bernd von Maydell/ders. (Hg.), *Europäisches Sozialrecht*, Berlin 1995, 45 ff.; ders., *Sozialpolitik in Deutschland, in anderen hochentwickelten Ländern und in der Europäischen Union – Welche Spielräume bleiben für die nationale Politik?*, in: Martin Textor (Hg.), *Aktuelle Fragen der Sozialpolitik*, München 1996, 75 ff.

⁷ Vgl. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume 16, 1968, 512 (zit. nach Franz-Xaver Kaufmann, *Herausforderungen* (Anm. 5), 21).

zifischen *institutional outcome* nicht um ein homogenes Ganzes, sondern um ein System von einzelnen Komponenten handelt, welches durch die staatliche Verantwortung für die rechtliche Etablierung von Finanzierung und Steuerung der Teilsysteme zusammengehalten wird.

Maßgebliche Determinanten für die Unterscheidung der wohlfahrtsstaatlichen Regimes sind für *Esping-Andersen* der Grad der Aufhebung des Warencharakters der Arbeit, d. h. der so genannten Dekommodifizierung (»De-commodification occurs when the service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market.«) und die Art der von der Sozialpolitik angestrebten und bewirkten sozialen Strukturierung (»The welfare state is not just a mechanism that intervenes in, and possibly corrects, the structure of inequality: it is, in its own right, a system of stratification. It is an active force in the ordering of social relations.«) in Bezug auf das Verhältnis von Staat, Markt und Familie.⁸ Insoweit sind die Herausbildung dieser Idealtypen und die Feststellung der Annäherung und Abweichung bestimmter idealtypischer Wohlfahrtsstaaten zu ihnen ein Erklärungsansatz, der in der Tat weiter führt als die überkommene Systembildung; im Hinblick auf die Erörterung konkreter sozialpolitischer Probleme bedarf dieser Ansatz allerdings der Ergänzung durch empirische Untersuchungen zu Einzelfragen. Auch ist durchaus der Fall denkbar, dass ein Land je nach Maßgabe der untersuchten Dimension unterschiedlichen Regimetypen zuzuordnen ist.⁹ So liegen etwa die jeweiligen nationalen Armutspolitiken, d. h. Politiken der sozialen Mindestsicherung und auch die entsprechenden »Armutssysteme«, vielfach gleichsam »quer« zu bestimmten wohlfahrtsstaatstypischen Zuordnungen.¹⁰

2. AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN NATIONALER SOZIALSTAATLICHKEIT

Diese Sozialstaatlichkeit in Deutschland und Europa steht gegenwärtig vor spezifischen Herausforderungen. Die wohl tiefgreifendste aktuelle *Herausforderung* ist demografischer Natur und tritt in den gravierenden Veränderungen der Altersstruktur – Anstieg der Lebenserwartung bei rückläufiger Geburtenrate und damit Alterung der Bevölkerung – zu Ta-

⁸ Vgl. *Gøsta Esping-Andersen*, *Three Worlds* (Anm. 1), 22.

⁹ So zurecht *Jürgen Kohl*, *Wohlfahrtsstaat* (Anm. 2), 75.

¹⁰ Vgl. dazu *Ivan Lodermel/Bernd Schulte*, *Social Assistance – A Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?* in: *Social Security. 50 Years after Beveridge. An International Conference*, York 1992.

ge, denen sich alle entwickelten Industriestaaten gegenüber sehen und die sich vor allem – nicht zuletzt auch in finanzieller Hinsicht – im Bereich der Alterssicherung auswirken, die aber auch schwerwiegende Konsequenzen für das Gesundheits- und Sozialwesen sowie allgemein für die sozialen Dienste¹¹ haben. Die *wirtschaftliche Herausforderung* des Sozialstaates besteht angesichts der Tatsache, dass seine Finanzierungsgrundlagen von Produktivität und Wachstum und damit dem Ergebnis wirtschaftlicher Prozesse abhängen, heute vor allem darin, dass das Wirtschaftswachstum gering ist, zudem sein Zusammenhang mit dem Grad der Beschäftigung im Vergleich zu früher lockerer geworden ist (und es deswegen eines höheren Wachstums bedarf, um Beschäftigungswirkungen zu erzielen), und dass der wissenschaftliche und technologische Fortschritt und die Kapitalintensität der modernen Produktionsweise dazu führen, dass die Qualifikationsanforderungen an die Arbeitskräfte ständig steigen, die Arbeitsplätze immer teurer werden, und nicht oder nur gering qualifizierte Arbeitnehmer deshalb besonders stark und auf Dauer von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die *gesellschaftliche* und auch *kulturelle Herausforderung* des Sozialstaates betrifft insbesondere Dienstleistungen, die in der Vergangenheit typischerweise sowohl ›informell‹ und zumeist familial, d. h. in der Familie und dort unentgeltlich erbracht worden sind. Sie müssen heute und in Zukunft immer häufiger gegen Entgelt in Anspruch genommen werden und in zunehmendem Maße auch ›formell‹, d. h. professionell erbracht werden. Dies gilt insbesondere für die *familiale Wohlfahrtsproduktion* etwa in Gestalt der häuslichen Pflege durch Laien, zumeist Familienangehörige, die aufgrund der demografisch bedingten Reduzierung der Familien- und Haushaltsgrößen sowie des gesellschaftlichen Wandels, namentlich im Hinblick auf die Stellung der Frau in Ehe, Familie, Erwerbsleben und Gesellschaft, rückläufig ist. Auch die *Herausforderung der Globalisierung* und der Internationalisierung sowie der damit verbundenen *Transnationalisierung* der für die Sozialstaatlichkeit verantwortlichen nationalen Politiken tragen zur Erosion des überkommenen nationalen Konzepts des Sozialstaates als eines national abgegrenzten räumlichen Gestaltungsraums durch zunehmende Entgrenzung (›Entterritorialisierung‹) bei mit der Folge, dass zugleich die traditioneller Weise innerhalb eines räumlich abgegrenzten Rahmens etablierte Gegenseitigkeit als Grundlage nicht nur informeller (Familie, Nachbarschaft etc.), sondern auch formalisierter, d. h. künstlich geschaf-

¹¹ Vgl. zu dieser Problematik aktuell die Beiträge in: *Christoph Linzbach/Uwe Lübking/Stephanie Scholz/Bernd Schulte (Hg.), Die Zukunft der sozialen Dienste von der Europäischen Herausforderung*, Baden-Baden 2005.

fener gesamtgesellschaftlicher Solidaritäten im Rahmen etwa der Sozialversicherungen und des Staates an Verbindlichkeit einbüßen. Dadurch verliert auch der überkommene soziale Konsens nicht zuletzt zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und ihren verbandlichen Vertretungen als Partner des sozialen Dialogs an Überzeugungskraft.

Diese Entwicklung mündet allgemein in eine Infragestellung der überkommenen nationalen Sozialstaatlichkeit als Folge der Vertiefung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen sowie der Zunahme grenzüberschreitender Transaktionen in Form von Handel, Dienstleistungen und Investitionen sowie der internationalen Arbeitsteilung – übrigens allesamt keineswegs neue Phänomene –, u. a. mit der Folge, dass die Industriegesellschaft zur *Dienstleistungs-* und – noch spezifischer – *Informationsgesellschaft* mutiert – ein Prozess, der auch Arbeit und Arbeitsbeziehungen tiefgreifend verändert und damit die Arbeitnehmer vor erhöhte Anforderungen u. a. berufsqualifikatorischer Art stellt (und dies angesichts gegenwärtig tendenziell sinkender Erwerbseinkünfte und verlängerter Arbeitszeiten). Der Nationalstaat als bislang dominanter Akteur der Sozialpolitik büßt auch aufgrund seiner zunehmenden Einbindung in internationale Beziehungen und Organisationen an Handlungsfähigkeit ein. Diese Internationalisierung und die zunehmende Mobilität der Menschen führen zu einer zunehmenden Entgrenzung auch der aktuellen sozialpolitischen Fragestellungen. Wanderungsbewegungen, ökologische Risiken und Belastungen, Krankheiten und Seuchen machen mehr denn je vor den nationalen Grenzen nicht Halt und lassen sich in vielen Fällen nur noch transnational und in grenzüberschreitender Zusammenarbeit bewältigen.

Damit löst sich auch die überkommene Territorialität der sozialen Sicherung, d. h. ihre Begrenzung auf das jeweilige Staatsgebiet, in zunehmendem Maße auf. So sind beispielsweise krankenversicherte Personen in der Regel nicht mehr auf die Inanspruchnahme von Leistungserbringern, z. B. Ärzten, in Deutschland verwiesen, sondern können – nicht selten kostengünstigere – Behandler in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen, während im Gegenzug deutsche Krankenhäuser in zunehmendem Maße von Patienten aus anderen EU-Staaten frequentiert werden.¹²

¹² Vgl. zu dieser Problematik die Beiträge in: *Günther Braun (Hg.), Ausländische Patienten für deutsche Krankenhäuser gewinnen*, Neuwied 2004

3. DIE TRANSNATIONALE AUFGABE: AUF DEM WEG ZU EINER »EUROPÄISIERTEN« SOZIALPOLITIK

Die *Europäische Gemeinschaft* als Kern der Europäischen Union ist vor allem eine *Rechtsgemeinschaft*, d. h. sie beruht auf Recht, handelt durch Recht, und unterliegt der Kontrolle durch das Recht. Sowohl das aus den Europäischen Gründungsverträgen und den sonstigen Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten sich zusammensetzende so genannte Europäische Primärrecht als auch das von den Organen der Europäischen Gemeinschaft selbst gesetzte so genannte Sekundärrecht genießen Anwendungsvorrang vor jeglichem nationalen Recht der Mitgliedstaaten. Der Inhalt jeder EG-Verordnung – künftig: »Europäisches Gesetz« (so die Terminologie des Europäischen Verfassungsvertrages) – oder jeder Richtlinie – künftig: »Europäisches Rahmengesetz« – geht mithin jeglichem entgegenstehenden nationalen Recht der Mitgliedstaaten unter Einschluss des Verfassungsrechts vor.

Diese *Supranationalität* zeichnet die Europäische Gemeinschaft aus gegenüber allen anderen internationalen Organisationen und macht sie zu einem neuartigen völkerrechtlichen Gebilde *sui generis*, das mehr ist als ein Staatenbund, nämlich – so das Bundesverfassungsgericht – ein »Staatenverbund«¹³. Die Europäische Gemeinschaft als supranationaler Kern dieses »Europäischen Systems« hat jedoch andererseits nur dort Rechtsetzungsbefugnisse, wo ihr von den Mitgliedstaaten entsprechende Kompetenzen eingeräumt worden sind; und sie wird dem gemäß lediglich »innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig« (Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag). Der *Europäische Staatenverbund* weist zwar auch in wachsendem Maße föderale Züge auf, unterscheidet sich von einem Staat – auch einem Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland – aber dadurch, dass er im Grundsatz nicht »allzuständig« ist, sondern nur dort tätig werden kann, wo ihm die Mitgliedstaaten unter Verzicht auf ihre nationale Souveränität entsprechende Aufgaben und Zuständigkeiten übertragen haben.

Die *Europäische Integration* geht aber nicht nur mit einem aus der Übertragung rechtlicher Kompetenzen auf die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft als des supranationalen Kerns des »Europäischen Systems« resultierenden *Souveränitätsverzicht* einher, sondern hat auch einen *Verlust an faktischer Handlungsautonomie* der Mitgliedstaaten als Nationalstaaten – auch im Bereich der Sozialpolitik – zur Folge, auch wenn die

¹³ Vgl. BVerfGE 89, 155 ff. (so genanntes »Maastricht-Urteil« zur Verfassungsmäßigkeit des deutschen Zustimmungsgesetzes zum Vertrag über die Europäische Union).

Sozialpolitik nach wie vor grundsätzlich in der primären Verantwortung der Mitgliedstaaten verblieben ist und dort auch verbleiben wird. Illustrieren lässt sich diese Entwicklung an dem Einfluss, den die *gemeinschaftliche Währungspolitik* in Gestalt der Konvergenzkriterien und des Wachstums- und Stabilitätspakts als Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur ›Eurozone‹ in der Vergangenheit auf den finanz- und infolgedessen zugleich auch sozialpolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten gehabt hat. Auch das *Europäische Binnenmarktrecht* in Gestalt zum einen der *wirtschaftlichen Grundfreiheiten* (Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Kapital- und Warenverkehrsfreiheit) und zum anderen der *Europäischen Wettbewerbsregeln* drückt in wachsendem Maße dem jeweiligen nationalen Sozialleistungsrecht und damit auch der jeweiligen Sozialstaatlichkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union seinen Stempel auf – nicht als Ausfluss einer Erweiterung der EG-Kompetenzen, sondern als Resultat der auf nationaler Ebene betriebenen Ökonomisierung, Deregulierung und Liberalisierung, die mit dem Übergang vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat einher gehen.

Ein Ergebnis dieser Entwicklungen ist, dass heute die *Sozialpolitik* in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht mehr als eine rein nationale Domäne angesehen werden kann, sondern im *Europäischen System* zu einem erheblichen und immer größer werdenden Teil der nationalen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten *de iure* und *de facto* entzogen ist. Mit den Nationalstaat herkömmlicher Weise verbundene Gewissheiten – klare Abgrenzbarkeit von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt – sowie die integrativen Funktionen von Sprache, Kultur und Geschichte haben in Folge dieser Entwicklung an Bedeutung eingebüßt.

Während die *Globalisierung* in Gestalt deregulierter Wirtschaftsbeziehungen und entgrenzter und dynamischer, einzelstaatlich nicht kontrollierbarer Finanzmärkte aus der Sicht vieler den Sozialstaat zu untergraben und zu schwächen droht, wird die *Europäisierung* zwar gleichfalls als Risiko erlebt, zugleich aber auch als Chance gesehen, ein soziales Gegengewicht zur Deregulierung und Liberalisierung sowie zu global funktionierenden Märkten und transnational operierenden Unternehmen auszubilden. Die den Mitgliedstaaten der Europäischen Union hier gebotene *Mehrebenenpolitik* setzt ein gemeinsames Handeln der Organe und Institutionen dieser Staaten sowie ihrer zahlreichen sonstigen politischen Akteure voraus. Dabei muss zwangsläufig eine Auseinandersetzung stattfinden mit den sozialpolitischen Vorstellungen der anderen Mitgliedstaaten, die auf jeweils eigene Erfahrungen zurückblicken und für die jeweils unterschiedliche wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle, rechtliche

und politische Rahmenbedingungen gelten. Der Sozialstaat kann heute kein territorial und national abgegrenzter Sozialstaat mehr sein, sondern die europäischen Sozialstaaten, die Sozialstaaten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sind Sozialstaaten in Europa. Fragen nach den Perspektiven des Sozialstaates müssen deshalb notwendiger Weise auch das Unions- und Gemeinschaftsrecht sowie die europäischen Politiken berücksichtigen.

Ein wichtiger Bereich, in welchem die Europäische Union und die Mitgliedstaaten vor diesem Hintergrund gemeinsame Lösungen suchen, ist derjenige des Zusammentreffens von Gemeinsamen Markt und Europäischem Wirtschaftsrecht bzw. Binnenmarktrecht einerseits und national gestalteter und auch künftig national verantworteter Sozialstaatlichkeit und nationalem Sozialrecht andererseits. Sowohl die *wirtschaftlichen Grundfreiheiten* des Gemeinsamen Marktes – Kapitalverkehrsfreiheit und Warenverkehrsfreiheit sowie Personenverkehrsfreiheiten, d. h. Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsfreiheit der Selbständigen und Dienstleistungsfreiheit – als auch die *Wettbewerbsregeln* des Europäischen Gemeinschaftsrechts – Verbot unzulässiger staatlicher Beihilfen, wirtschaftsbeschränkender Vereinbarungen und abgestimmter Verhaltensweisen sowie der missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung – treten in zunehmendem Maße in ein Spannungsverhältnis zu den Institutionen der öffentlichen sozialen Sicherheit und den »zwischen Staat und Markt« angesiedelten frei-gemeinnützigen Verbänden, in Deutschland denjenigen der Freien Wohlfahrtspflege. So hat der Europäische Gerichtshof bereits Anfang der 1990er Jahre entschieden, dass die frühere Bundesanstalt für Arbeit (heute: Bundesagentur für Arbeit) seinerzeit ihr Vermittlungsmonopol im Hinblick auf Führungskräfte der Wirtschaft durch Untätigkeit missbräuchlich ausgenutzt hat, wodurch dieses Monopol gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht verstieß und deshalb nichtig war und ist.¹⁴ Seit 1998, beginnend mit den Urteilen in den *Rechtssachen Decker* und *Kohl* sowie *Müller-Fauré/van Riet* (2003)¹⁵, hat der Gerichtshof unter Berufung auf die gemeinschaftsrechtlichen Freiheiten (Warenverkehrsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit) den Weg gebahnt für die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

¹⁴ EuGH, Rs. 41/90 (Höfner u. Elsen), Slg. (= Allgemeine Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs) 1991, I-1979.

¹⁵ EuGH, Rs. C-128/95 (Decker), Slg. 1998, I-1835; Rs. C-158/96 (Kohl), Slg. 1998, I-1935; Rs. 385/99 (Müller-Fauré/Van Riet) – Ur. v. 13.5.2003 – in Slg. noch nicht veröffentlicht.

Deutsche Leistungserbringer können nun EU-ausländische Patienten behandeln, und deutsche Krankenhäuser dürfen jetzt beispielsweise ausländische Patienten aufnehmen und auf diese Weise freie Kapazitäten nutzen;¹⁶ deutsche Versicherte können Ärzte im EU-Ausland aufsuchen und von grenzüberschreitendem Internethandel mit Arzneimitteln profitieren u. a. Das *GKV-Modernisierungsgesetz*, das am 01. Januar 2004 in Kraft trat, hat die vorstehend erwähnten Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts in beispielhafter Weise umgesetzt.¹⁷ Allerdings sind Einschränkungen dieses Binnenmarktrechts zum Schutz wichtiger nationaler Gemeinschaftsgüter – etwa der finanziellen Stabilität des Systems der sozialen Sicherheit, der flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsgütern und -leistungen hoher Qualität – gemeinschaftsrechtlich zulässig.

Ganz aktuell wird dieses Spannungsverhältnis zwischen Europäischem Marktrecht und nationalem Sozialrecht thematisiert im Zusammenhang mit dem Zugang zu so genannten *Leistungen von allgemeinem Interesse* – hierzulande mit »*Daseinsvorsorge*« übersetzt. Nach Maßgabe der Vorschriften der Artikel 16 und 87 Abs. 2 EG-Vertrag sowie des Artikels 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union »achtet« die Europäische Union den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist. Hier findet sich einer der Wege, auf denen – auch durch entsprechende rechtliche Konkretisierungen – die überkommene nationale Sozialstaatlichkeit der Mitgliedstaaten gewahrt werden kann, die durch den Primat des Ökonomischen auf EU-Ebene grundsätzlich in Frage gestellt wird. Die *Idee der staatlichen Daseinsvorsorge* hat von Anbeginn an auf *drei Prämissen* beruht: (1) dem besonderen Angewiesensein des Bürgers in der heutigen Zeit auf bestimmte Dienstleistungen; (2) der Besorgnis, dass die von den Ökonomen beschworenen freien Kräfte des Marktes diese Leistungen nicht oder nicht hinreichend, d. h. nicht in der gewünschten Quantität, Qualität, Verlässlichkeit, Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit erbringen können; sowie (3) der Überzeugung, dass der Staat die Verantwortung dafür trägt, dass dieser Missstand vermieden bzw. beseitigt wird und dass er dementsprechend ggf. verpflichtet ist, dafür zu sorgen, dass die erforder-

¹⁶ Vgl. zu diesen Chancen des freien Gesundheitsmarktes in Europa exemplarisch die Beiträge in: *Günther Braun (Hg.)*, Ausländische Patienten (Anm. 12).

¹⁷ Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz – GMG), BGBl. I S. 2003, 1-2190 ff.

derlichen Leistungen in der sozial erwünschten Weise – evtl. auch von ihm selbst – erbracht werden. Hier liegt ein zentraler Gestaltungsauftrag insbesondere für die *Kommunen*, deren Leistungs- und Gestaltungsfähigkeit gewahrt bleiben muss.¹⁸

Die soziale Dimension ist schließlich seit kurzem auch ein wichtiges Element der *Unionsbürgerschaft*, die ergänzend an die Seite der Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten tritt und die deren Bürgern auf Europäischer Ebene durch Europäisches Recht gewährten und gewährleisteten Rechte bündelt. Der *Vertrag über die Europäische Union* von Maastricht aus dem Jahre 1992 hat diese *Unionsbürgerschaft* eingeführt, die den Staatsbürgern der Mitgliedstaaten spezifische Europäische Rechte verleiht, wie etwa das Recht auf Freizügigkeit (nicht mehr nur für Arbeitnehmer) und das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittstaaten durch die diplomatischen Vertretungen anderer EU-Staaten. Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gewinnt die *Unionsbürgerschaft*, welche die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Mitgliedstaates ergänzen soll, in wachsendem Maße auch sozialrechtliche Bedeutung, beispielsweise – unter bestimmten Voraussetzungen – in Gestalt eines Anspruchs auf das soziale Existenzminimum im Aufnahmestaat.¹⁹ Die als Unionsbürgerrecht verbrieft Freizügigkeit vermittelt insofern Teilhabe ›wandernder‹ Unionsbürger an der Gesellschaft ihres Aufnahmestaats, die – unter spezifischen Voraussetzungen – auch die Teilhabe an Rechtsansprüchen auf Sozialleistungen einschließt. Die Unionsbürgerschaft könnte künftig auch einen Beitrag leisten zu einer stärkeren Identifikation der Bürger der Mitgliedstaaten mit der Europäischen Union.

4. DAS EUROPÄISCHE SOZIALMODELL

Die vorstehend beschriebene *Sozialstaatlichkeit*, die eine tragende Säule des *Europäischen Sozialmodells* ist,²⁰ hat in der zweiten Hälfte des

¹⁸ Vgl. dazu SPD-Bundestagsfraktion (Hg.), Europa-Dokumentation ›Daseinsvorsorge im EU-Binnenmarkt‹. Fachgespräch der SPD-Bundestagsfraktion – Arbeitsgruppe ›Angelegenheiten der Europäischen Union‹, Berlin 2004 (Ms.).

¹⁹ EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193; siehe Art. 17–22 EG-Vertrag; dazu Eberhard Eichenhofer, Unionsbürgerschaft – Sozialbürgerschaft? in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (2003), 404 ff.

²⁰ Zu den zahlreichen Facetten des Europäischen Sozialmodells aus wissenschaftlicher und interdisziplinärer Sicht vgl. jüngst die Beiträge in: Hartmut Kaelble/Günther Schmidt (Hg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat (WZB Jahrbuch 2004), Berlin 2004; aus politikwissenschaftlicher Sicht vgl. Anton Heimerijk, The Self-Transformation of the European Social Model, in: Friedrich-Ebert-

20. Jahrhunderts nicht nur dazu beigetragen, den europäischen Nationalstaaten eine neue Legitimation zu verleihen,²¹ sondern sie dient heute auch dazu, dem Prozess der Europäischen Integration ein *soziales Leitbild* und ein *Ziel für die Sozial- und Gesellschaftspolitik* zu geben und damit zugleich der überkommenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Gestalt der Europäischen Sozialgemeinschaft eine *soziale Identität* zu verleihen. Auf der einen Seite verkörpert das Europäische Sozialmodell spezifische Gemeinsamkeiten der EU-Staaten – nicht nur der EU-15, sondern heute (wenn auch) in abgeschwächter Form auch der EU-25 –, auf der anderen Seite grenzt es sich nach außen ab von anderen Sozialmodellen,²² z. B. dem amerikanischen, kanadischen oder japanischen.

Das *Europäische Sozialmodell* ist vor diesem Hintergrund auch ein politisch-normativer Gegenentwurf zu anderen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen und so auch seinerzeit vom damaligen Kommissionspräsidenten *Jacques Delors* in den 1980er Jahren in die politische Diskussion eingeführt worden. Fußend auf den beiden Pfeilern *Wettbewerb* und *Solidarität* sucht dieses Modell wirtschaftliche Dynamik mit sozialem Ausgleich zu verbinden, wie denn ja auch im *Vertrag über die Europäische Union* von Maastricht der *wirtschaftliche und soziale Fortschritt* als eines der Hauptziele der Union festgeschrieben worden ist. Mit der Propagierung des Europäischen Sozialmodells wird mithin nicht zuletzt neoliberalen Vorstellungen, wonach der Sozialstaat insbesondere wegen der ihm immanenten wachstumshemmenden Wirkungen für die sozio-ökonomische Krise in Europa verantwortlich sei, die Überzeugung entgegen gehalten, dass wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt Hand in Hand gehen müssen und der Sozialstaat keinesfalls lediglich eine Belastung für die Wirtschaft bedeutet, sondern auch eine Ressource für wirtschaftliches Wachstum, für die Bildung von Humanvermögen und Sozialkapital, für territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und letztlich auch für wirtschaftliche Prosperität und gesellschaftlichen Wandel. Hier wird auch die Erfahrung der Vergangenheit angeführt, dass ökonomischer Erfolg und Wohlfahrtsstaatlichkeit meistens Hand in Hand gehen und erfolgreiche Wirtschaftsnationen in der Regel auch ›generöse‹ Sozialstaaten sind.

Stiftung, Internationale Politik und Gesellschaft Online/International Politics and Society 4/2002; aus rechtlicher Sicht und in politischer Perspektive *Bernd Schulte*, Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert (Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2005 (in Druck).

²¹ Vgl. zu dieser historischen Dimension des Europäischen Sozialmodells *Hartmut Kaelble*, Das europäische Sozialmodell – die historische Perspektive, in: ders./Schmidt (Hg), Europäisches Sozialmodell (Anm. 20), 31–50.

²² Vgl. *Ludwig Witte*, Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU? (Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn o.J. (2004).

Bereits in ihrem *Weissbuch zur Europäischen Sozialpolitik* aus dem Jahr 1994 hat die Europäische Kommission das *Europäische Gesellschaftsmodell* als durch die gemeinsamen Wertvorstellungen von *Demokratie, Freiheitsrechte, Chancengleichheit für alle, soziale Sicherheit, Solidarität und Tarifautonomie* charakterisiert bezeichnet; in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates Barcelona 2002 heißt es darüber hinaus, dass sich das Europäische Sozialmodell auch auf *gute Wirtschaftsleistungen, Wettbewerbsfähigkeit, ein hohes Sozialschutzniveau, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand* und auf den *Sozialen Dialog* stützt; und im *Weissbuch der Europäischen Kommission zu ›Dienste von allgemeinem Interesse‹* vom Mai 2004 wird darauf hingewiesen, dass das Europäische Sozialmodell auch auf den *Diensten von allgemeinem Interesse* – hierzulande herkömmlicher Weise mit ›Daseinsvorsorge‹ übersetzt – beruht und die national verantwortete und gestaltete soziale Daseinsvorsorge als eine ihrer tragenden Säulen ein Gegengewicht zu bilden vermöge gegenüber dem wirtschaftlich ausgerichteten Europäischen Binnenmarktrecht in Gestalt der wirtschaftlichen Grundfreiheiten und der Europäischen Wettbewerbsregeln, die in wachsendem Maße auch dem Sozialleistungsrecht der Mitgliedstaaten Grenzen setzen und ihm Vorgaben machen.

Die *soziale Dimension der Europäischen Union* hat in einer Zeit, die von schwachem Wirtschaftswachstum, hoher Arbeitslosigkeit und einem großen Maß von Unterbeschäftigung gekennzeichnet ist, auch entscheidende Bedeutung für die Akzeptanz des ›Europäischen Projekts‹ bei den Bürgern der Mitgliedstaaten. Die Formel vom Europäischen Sozialmodell ist vor diesem Hintergrund auch Teil eines Prozesses der *Selbstfindung* und *Selbstvergewisserung Europas*²³ und mag auch geeignet sein, die Öffentlichkeit für Europa zu mobilisieren und künftig vielleicht auch eine Europäische Öffentlichkeit zu schaffen. Mit dem Europäischen Sozialmodell verbinden sich jedoch sehr unterschiedliche Wahrnehmungen. Für die einen ist der Begriff negativ besetzt in dem Sinne, dass die öffentlichen sozialen Sicherungssysteme durch ihre hohe Kostenbelastung die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Unternehmen gefährden und durch die generöse soziale Absicherung der Arbeitslosen die Arbeitsmotivation schwächen. Darüber hinaus würde die ausgeprägte Regulierung der Arbeits- und Produktmärkte die Mobilität und Innovationsdynamik einschnüren. Andere halten das europäische Sozialmodell

²³ Vgl. zum Zusammenhang von Europäischem Sozialmodell und ›sozialer‹ Europäischer Integration *Bernd Schulte*, Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des Europäischen Sozialmodells, in: Kaelble/Schmidt (Hg.), *Europäisches Sozialmodell* (Anm. 20), 75–103.

hingegen nach wie vor für zukunftsfähig, weil die universelle soziale Sicherung auf hohem, d. h. über einen Mindeststandard hinausgehendem Niveau, verbunden mit hoher beruflicher Qualifikation, gutem Gesundheitszustand und Lebensqualität, nicht nur vereinbar mit, sondern geradezu konstitutiv für die Nachhaltigkeit des wirtschaftlichen Wachstums, die Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt und die Attraktivität für hoch qualifizierte Arbeitskräfte sei.

Von sozialhistorischer Seite wird darauf hingewiesen, dass Europa von dem Pfad seines Modells nicht so bald abweichen werde, da seine Grundprinzipien sowohl in den Erwartungen der Durchschnittseuropäer als auch in den Einstellungen der europäischen Eliten relativ breit verankert seien. Um den Wohlfahrtsstaat sei zudem ein breites Milieu von Sozialexperten und Sozialberufen entstanden, das eine massive ›pressure group‹ für das europäische Modell darstelle. Diese tradierten Sichtweisen tragen aber wenig zum Verständnis des gewaltigen Umbruchs bei, der derzeit zu beobachten ist. Europa wächst wirtschaftlich und politisch in einem sehr dynamischen Prozess zusammen, ohne dass Klarheit über die soziale Fundierung dieses Integrationsprozesses besteht.

An dieser Stelle setzen auch die Fragen ein, denen das WZB-Jahrbuch nachgegangen ist. Hier stand nicht der Leistungsvergleich verschiedener Sozialmodelle im Vordergrund, sondern die Suche nach historischen Voraussetzungen und künftigen institutionellen Konturen eines zukunftsfähigen europäischen Sozialmodells, das über den nationalstaatlichen Rahmen hinausreicht. Die Herausgeber vermuten, »dass ein europäisches Sozialmodell sich herauskristallisieren kann, indem die Gesellschaften der Mitgliedstaaten im kooperativen Wettbewerb voneinander lernen. Das bedeutet, die Divergenz der bestehenden Sozialmodelle nicht als ›Altlast‹, sondern als historisches Vermögen (›asset‹) zu begreifen. Die Vielfalt Europäischer Sozialmodelle kann als reichhaltiger Fundus für ein natürliches Experiment genutzt werden, das allen EU-Ländern ihren eigenen Traditionen gemäße Anpassungsreaktionen an die gemeinsamen Herausforderungen erlaubt. Werden die dabei gemachten Erfahrungen im Lichte gemeinsamer Werte geprüft und ausgetauscht, dann kann von einer neuen Form transnationalen Regierens, nämlich von experimenteller Steuerung (›experimental governance‹) gesprochen werden. Wir fügen hinzu, dass in diesem sozialpolitischen Experimentierfeld Europa nicht nur die Nationalstaaten lernen, sondern auch die Akteure auf allen Ebenen der sozialen Sicherung, ob lokal, privat, zivilgesellschaftlich oder supranational.«²⁴

²⁴ Hartmut Kaelble/Günther Schmid, Einleitung: Das europäische Sozialmodell, in: dies. (Hg.), Europäisches Sozialmodell (Anm. 20), 11–28, 26 f.

Die *Europäische Modernisierungsstrategie* legt der angestrebten Reform der Sozialschutzsysteme vier Zielsetzungen zugrunde: (1) die Steuer- und Leistungssysteme derart reformieren, dass Arbeit sich lohnt; (2) dafür sorgen, dass die Renten sicher und langfristig finanzierbar sind; (3) soziale Eingliederung fördern; (4) eine hochwertige und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung sicherstellen. Die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, der am 01. Mai 2004 erfolgte Beitritt von zehn weiteren Staaten zur Europäischen Union und die bereits durchgeführten und noch geplanten institutionellen und prozeduralen Reformen auf Gemeinschafts- und Unionsebene werden diesen Prozess in Richtung auf Mehrebenenpolitik und Mehrdimensionalität der Politik noch beschleunigen.

Zu den wichtigsten Entwicklungen, die in jüngster Zeit zur Stärkung der Europäischen Sozialpolitik beigetragen haben, gehört die so genannte *Offene Methode der Koordinierung (OMK)*, die der Europäische Rat Lissabon 2000 als neue politische Strategie für den Bereich des *Sozialschutzes* dort eingeführt hat, wo die Europäische Union zwar keine Kompetenz zur Rechtsetzung hat, gleichwohl aber gemeinsames und gemeinschaftliches Handeln der Mitgliedstaaten notwendig ist. Mit dieser Methode wird unter Respektierung des Subsidiaritätsprinzips ein freiwilliges Zusammenwirken der Mitgliedstaaten unter Mitwirkung der Europäischen Kommission angestrebt, um einen allgemeinen Lernprozess im vorstehend bezeichneten Sinne zu etablieren.

Die OMK, die für die Bereiche Beschäftigungspolitik, soziale Ausgrenzung und Alterssicherung bereits angewendet wird und für die Gesundheits- und Altenpflegepolitik gerade anläuft, ist zugleich ein neuer Schritt in Richtung auf eine stärker »europäisierte« Sozialpolitik, die den Erfordernissen der Modernisierungsstrategie Rechnung trägt. Diese Strategie wird projektiert und praktiziert, nachdem die Koordinierung der einschlägigen nationalen Politiken in der Vergangenheit bei der Entwicklung der *Wirtschaftspolitik* sowie im Anschluss daran im Sozialbereich in Gestalt der *Europäischen Beschäftigungsstrategie* erfolgreich gewesen ist. Die Bereiche *Armutsbekämpfung/soziale Eingliederung*, *Alterssicherung*, *Gesundheitsversorgung* und *Pflege älterer Menschen* sowie *Integration von Migranten* sollen nach dem Vorbild der mittlerweile in Art. 125–130 EG-Vertrag rechtsverbindlich verankerten *Europäischen Beschäftigungsstrategie* von den Mitgliedstaaten dergestalt gemeinsam gestaltet werden, dass – bereichsspezifisch und damit zugleich zugeschnitten auf die jeweiligen Politikbereiche – *gemeinsame Zielvorstellungen* festgelegt, ihre Umsetzung auf nationaler Ebene anhand spezifischer *Indikatoren in na-*

tionalen Berichten dargestellt und – ggf. auch in Gestalt eines *Benchmarking*, d. h. eines Vergleichs der Ergebnisse der Mitgliedstaaten in diesem Bereich – ein *Prozess des wechselseitigen Lernens* eingeleitet wird, der dazu führen soll, dass in anderen Mitgliedstaaten gefundene Lösungen für spezifische Probleme – wenn sie »passen« – übernommen werden.

Als *politische Strategie*²⁵ ist die OMK eine Alternative zur Rechtsetzung, wenn diese mangels Gemeinschaftskompetenz nicht erfolgen kann, der demografische, technologische und wirtschaftliche Wandel jedoch eine Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherheit und deren Abstimmung durch die Mitgliedstaaten auf Europäischer Ebene verlangt, um diese weiter funktionsfähig und zukunftssicher zu halten. Es ist wegen der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union grundsätzlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten selbst, auf diese Veränderungen zu reagieren. Da die Herausforderungen des Sozialstaates jedoch europaweit einander ähnlich sind, ja einander weitgehend entsprechen, bietet es sich an, sich mit anderen Mitgliedstaaten abzustimmen, nicht zuletzt auch aus Wettbewerbsgründen, da Sozialausgaben die Unternehmen belastende Sozialkosten sind.

Der *Konvent über die Zukunft Europas* hat im Juli 2003 in Rom den Entwurf eines *Vertrages über eine Verfassung für Europa* vorgelegt, den der Europäische Rat Brüssel am 18. Juni 2004 verabschiedet hat. Damit wird die Vertiefung der Europäischen Integration fortgesetzt vor dem Hintergrund der Erweiterung der Europäischen Union um 10 Mitgliedstaaten seit dem 1. Mai 2004. In diesem Europäischen Verfassungsvertrag ist vorgesehen, der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, die vom Europäischen Rat Nizza 2000 verabschiedet worden ist, Rechtsverbindlichkeit zu verleihen und sie zu einem Teil II dieses Vertrages zu machen. Damit erhalte die *Solidarität* – zugleich Titel des sozialen Grundrechteteils der Charta –, die das Europäische Sozialmodell prägt, gleichsam Verfassungsrang und zugleich eine *rechtsverbindliche Europäische Dimension*, sobald der Verfassungsvertrag nach Abschluss des Ratifizierungsverfahrens in allen Mitgliedstaaten in Kraft ist.

Die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*²⁶ umfasst im Kern

²⁵ Vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG), Die Methode der »offenen Koordinierung« in der Europäischen Sozial- und Gesundheitspolitik: Prozessgesteuerte Konvergenz der Sozialsysteme durch Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Indikatoren (Informationspapier, Stand 22. Mai 2001), Köln 2001.

²⁶ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Max-Planck-Institut für europäisches und internationales Sozialrecht, Soziale Grundrechte in der Europäischen Union, Baden-Baden 2001; Jürgen Meyer (Hg.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden 2003.

die Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte, wie sie zum einen in der *Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* des Europarats verbrieft sind und wie sie sich zum anderen aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, dem für alle Mitgliedstaaten verbindlichen internationalen Recht sowie den in den Gründungsverträgen verankerten Freiheits- und Gleichheitsrechten als *allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts* ableiten lassen. Hinzu treten, weitere, im mit ›Solidarität‹ überschriebenen Kapitel IV verankerte *soziale Grundrechte*. Das ›Soziale‹ hat auf diese Weise eine verfassungsrechtliche Dimension erhalten, die es in der Folgezeit politisch zu entfalten gilt.