

Das Europäische Sozialmodell

Bilanz und Perspektiven

Sabine von Oppeln
September 2007

Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration **Nr. 3**
Berlin Working Paper on European Integration **No.**

ARBEITSSTELLE EUROPÄISCHE ★
JEAN MONNET LEHRSTUHL INTEGRATION ★



Inhaltsverzeichnis / Contents

1. Herausbildung eines europäischen Politikfeldes	1
2. Entwicklung und Perspektiven europäischer Sozialpolitik in der wissenschaftlichen und politischen Debatte.....	9
3. Fazit.....	16

Die Autorin / The Author

Sabine von Oppeln ist Akademische Rätin an der Arbeitsstelle Europäische Integration des Otto-Suhr-Instituts für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

Sabine von Oppeln is Associate Professor at the Center for European Integration of the Otto Suhr Institute of Political Science at the Freie Universität Berlin.

Die [Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration](http://www.fu-berlin.de/europa) werden von Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Jean Monnet Lehrstuhl für Europäische Integration und Leiterin der Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, veröffentlicht. Die Arbeitspapiere sind auf der gemeinsamen Internetseite von Jean Monnet Lehrstuhl und Arbeitsstelle verfügbar: <http://www.fu-berlin.de/europa>

The [Berlin Working Papers on European Integration](http://www.fu-berlin.de/europa) are published by Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Jean Monnet Chair for European Integration and Director of the Centre for European Integration of the Otto Suhr Institute of Political Science at the Freie Universität Berlin. The Working Papers are available on the joint website of the Jean Monnet Chair and the Centre: <http://www.fu-berlin.de/europa>

Das Scheitern des europäischen Verfassungsvertrages hat die Diskussion über ein europäisches Sozialmodell erneut intensiviert. Über Jahrzehnte spielte die Sozialpolitik in der europäischen Politik nur eine untergeordnete Rolle. Erst mit der Realisierung des Binnenmarktes und der Einrichtung der Währungsunion wurden die sozialpolitischen Zielsetzungen und Kompetenzen der Gemeinschaft ausgebaut und die soziale Dimension europäischer Politik zunehmend thematisiert. Der Anpassungs- und Reformdruck im Kontext der Prozesse der Globalisierung und Europäisierung, neue demografische Herausforderungen sowie die Verschärfung sozialer Problemlagen infolge anhaltend hoher Arbeitslosenquoten und die Gefahr einer Erosion des sozialen Zusammenhalts in der größer werdenden Europäischen Union sind die Hintergründe dafür, dass sich die Sozialpolitik parallel zur Vertiefung der ökonomischen Integration vom Accessoire zu einem Kernbestandteil europäischer Politik entwickelt hat. Nicht zuletzt ist das vorläufige Scheitern des Verfassungsvertrages, das durch das negative Votum der niederländischen und französischen Bevölkerung ausgelöst wurde, im Wesentlichen auf die unge löste Frage der sozialen Dimension europäischer Politik zurückzuführen. Dabei verweist nicht nur das Votum der Franzosen zum Verfassungsvertrag, sondern auch die generelle Entwicklung der Einstellungen der Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten auf die große Bedeutung, die den ökonomischen und sozialen Sorgen der europäischen Bürger zuzumessen ist.¹ Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Sozialen für die europäische Politik soll im folgenden Beitrag die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik bilanziert und zugleich nach ihren Perspektiven gefragt werden. Berücksichtigt werden dabei sowohl die institutionellen Strukturen und sozialpolitischen Handlungsoptionen im europäischen Mehrebenensystem als auch die ordnungspolitischen Orientierungen, die sich in der jüngeren Debatte über das Europäische Sozialmodell niederschlagen.

1. Herausbildung eines europäischen Politikfeldes

Die Verhandlungen über die Römischen Verträge² waren gekennzeichnet von einem Richtungsstreit zwischen Vertretern der ordoliberalen Politik in Deutschland und den Verfechtern der sozial-interventionistischen Schule in Frankreich. Durchgesetzt hat sich die deutsche Seite, die sich dem französischen Verlangen einer regulativen, die Sozialsysteme harmonisierenden europäischen Sozialpolitik widersetzen. Die Sorge, dass das vergleichsweise weit entwickelte französische Sozialsystem mit der Öffnung der Märkte Wettbewerbsnachteile nach sich ziehen könnte, war ein wichtiges Motiv für die französischen Forderungen. Die Tatsache, dass überhaupt ein sozialpolitisches Kapitel in die Gründungsverträge eingefügt wurde, ist auf diesen deutsch-französischen Dissens und den schließlich gefundenen Kompromiss zurückzuführen. Letztlich wurde der Sozialpolitik jedoch nur ein äußerst begrenzter, von der Marktschaffung abgeleiteter Stellenwert zugeschrieben. Neben der

¹ Vgl. Sabine Oppeln / Carina Sprungk, Europabilder im Widerstreit: Die deutsche und französische Debatte über den Verfassungsvertrag, in: Zeitschrift für Politik, 4/2005, S.448-463, und Europäische Kommission, Eurobarometer, Januar 2006, sowie Standard Eurobarometer, Nr. 65, Frühjahr 2006, S. 8, wonach die Arbeitslosigkeit an der Spitze der Liste der Hauptsorgen der europäischen Bürger liegt. Knapp die Hälfte der Befragten – 49 Prozent – sehen die Arbeitslosigkeit als eines der zwei wichtigsten Probleme, denen ihr Land gegenübersteht. Darüber hinaus ist die Wahrnehmung des Problems der Arbeitslosigkeit in den neuen Mitgliedstaaten noch stärker ausgeprägt (63 Prozent) als in der ehemaligen EU-15 (46 Prozent).

² Vgl. zur Geschichte der Europäischen Sozialpolitik unter vielen anderen Wolfgang Kowalsky, Europäische Sozialpolitik: Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, 1999; Gerda Falkner, EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends, in: Politische Vierteljahresschrift, 2/2000, S. 279-301.

Durchsetzung liberaler Politikstrategien ist die Unterbelichtung sozialpolitischer Fragestellungen darauf zurückzuführen, dass mit den Römischen Verträgen weitergehenden föderalen Integrationsideen eine Absage erteilt wurde. Durchgesetzt hat sich vielmehr das Konzept der sektoralen Integration, das sich auf die Schaffung des Gemeinsamen Marktes konzentrierte. Nicht zuletzt hat die anhaltende Phase ökonomischer Prosperität dazu beigetragen, dass die soziale Frage zum Zeitpunkt der Verhandlungen über die Römischen Verträge nicht zu den Brennpunkten der politischen Debatte gehörte.

Folgerichtig enthielt der EWG-Vertrag aus dem Jahre 1957 neben den Bestimmungen zur Einrichtung des „Sozialfonds“ (Artikel 3 EWGV heute Artikel 3 EGV³) eher allgemeine sozialpolitische Forderungen und feierliche Erklärungen als konkrete Handlungsaufträge. Die insgesamt äußerst begrenzten Gemeinschaftskompetenzen bezogen sich im Wesentlichen auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ihre soziale Sicherheit (Artikel 48 -50 EWGV, heute Artikel 39-42 EGV) sowie auf die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, insbesondere im Blick auf das Arbeitsentgelt (Art. 119 EWGV, heute Artikel 141 EGV). Darüber hinaus reichende Beschlüsse zur Angleichung sozialpolitischer Regelungen konnten nur über Umwege getroffen werden. Dabei handelte es sich zum einen um Artikel 100 EWG-Vertrag (heute Artikel 94 EGV), der die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorsah, die sich unmittelbar auf den Gemeinsamen Markt bezogen. Zum anderen konnte Artikel 235 EWGV (heute Artikel 308 EGV) zur Anwendung gelangen, der der Gemeinschaft Handlungsmöglichkeiten zur Verwirklichung eines „Vertragsziels“ in jenen Fällen eröffnet, für die entsprechende Befugnisse nicht ausdrücklich vorgesehen sind. Beide Wege konnten jedoch nur einstimmig beschritten werden und wurden deshalb nur sehr begrenzt genutzt.

Eine intensivere Befassung mit sozialpolitischen Belangen deutete sich kurz zu Beginn der siebziger Jahre im Kontext der generellen Tendenz zur Ausweitung staatlicher Aufgaben und zum Ausbau der Wohlfahrtsstaaten an. Auf der Pariser Gipfelkonferenz 1972 hoben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf Initiative des damaligen Bundeskanzlers Willy Brandt die Notwendigkeit sozialpolitischer Impulse hervor, die Kommission wurde mit der Erarbeitung eines ersten sozialpolitischen Aktionsprogramms beauftragt. Dieses wurde 1974 vorgelegt und bildete den Auftakt zu einer verstärkten sozialpolitischen Aktivität der Gemeinschaft, ohne dass jedoch die gemeinschaftlichen Kompetenzen in der Sozialpolitik ausgeweitet wurden. Die Gleichberechtigung der Geschlechter im Arbeitsleben und der betriebliche Arbeitsschutz standen im Zentrum gemeinschaftlicher Aktivitäten. Begrenzt blieb der Fortschritt sozialpolitischen Handelns auf Gemeinschaftsebene jedoch weiterhin durch das Einstimmigkeitsprinzip und den Widerstand Einzelner, insbesondere der britischen Regierung, die sich ab 1979 unter der Führung von Premierministerin Thatcher dem neoliberalen Politikmodell verschrieben hatte.

Ein rasches Ende fand das kurze Aufleuchten sozialpolitischen Engagements der Gemeinschaft mit dem Ende des Nachkriegsbooms, der Ölkrise und der wirtschaftlichen Strukturkrise, die in der Mitte der siebziger Jahre die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erfasste. Nationale Strategien des Krisen-

³ Vgl. Konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C325 vom 24.12.2002.

managements dominierten die Politik. In der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten setzten sich sukzessive angebotsorientierte monetaristische Orientierungen durch, die den sozialpolitischen Gestaltungsspielraum sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene deutlich begrenzten. Die generelle Wachstumskrise, die das Langzeitproblem der Arbeitslosigkeit, die Überlastung der sozialen Systeme und eine kontinuierlich steigende Staatsverschuldung nach sich zog, sowie die mit der Internationalisierung der Produktion und dem wirtschaftlichen Aufschwung der Schwellenländer zunehmende internationale Konkurrenz begünstigten eine allgemeine Tendenz zur Deregulierung und damit auch eine weitgehende Blockade sozialpolitischer Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft. Auch das Programm zur Einrichtung des europäischen Binnenmarktes folgte dieser Logik und enthielt zumindest vorerst keine „soziale Dimension“. ⁴ Dies spiegelte sich nicht zuletzt in der zunehmenden Kritik an der fehlenden sozialen Dimension des Binnenmarktes wider. ⁵

Dennoch konnte mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 parallel zum Beschluss zur Errichtung des europäischen Binnenmarktes erstmalig eine – wenn auch zunächst begrenzte – Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft durchgesetzt werden. Hierzu gehörte die Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheids für den Erlass von Richtlinien im Bereich der Arbeitsumwelt und des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (Art. 118a EWGV, heute Artikel 137 EGV). Zugleich wurde eine erste Grundlage zur Entwicklung des Dialogs der Sozialpartner auf europäischer Ebene geschaffen (Artikel 118b EWGV, heute Artikel 138 EGV), wenngleich das Interesse derselben – insbesondere der Arbeitgeber – an diesem Dialog weiterhin begrenzt blieb. Schließlich wurde in Artikel 100a (heute Artikel 95 EGV), in dem die Möglichkeit zu qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen zur Binnenmarkt-bezogenen Rechtsangleichung festgelegt wurde, die Kommission dazu aufgefordert, in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau auszugehen. Insgesamt unterlagen die mit der EEA erfolgten Veränderungen jedoch weiterhin der dominierenden Logik der Marktintegration. Die Sozialpolitik spielte vornehmlich im Sinne der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine Rolle und blieb weitgehend auf den Bereich der Arbeitsumwelt begrenzt. In diesem Bereich waren allerdings seit der EEA verstärkte Aktivitäten der Gemeinschaft zu verzeichnen, die auch nicht – wie vielfach befürchtet – zu einem Sozialdumping oder zur Deregulierung, sondern zu einer Verbesserung des Schutzniveaus führten. ⁶ Von den drei Kernbereichen gemeinschaftlicher Sozialpolitik – der Gleichbehandlung der Geschlechter, der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und dem Arbeitsschutz – abgesehen, blieb die Sozialpolitik jedoch auch nach der EEA weiterhin ein Accessoire europäischer Politik.

⁴ Vgl. Gerda Falkner, EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke, a.a.O. (Anm. 2), S. 282.

⁵ Die 1988 vom damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors gehaltene Rede „Construire l'Europe sociale“, die Verabschiedung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (Sozialcharta) durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens auf dem Treffen des Europäischen Rates in Straßburg 1989 und das auf dieser Erklärung aufbauende Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta aus dem Jahre 1990 sind Reaktionen auf die zunehmende Kritik an der fehlenden sozialen Dimension des europäischen Einigungswerkes, haben aber vornehmlich den Charakter feierlicher Absichtsbekundungen, die bestenfalls die Funktion von Selbstbindungen der politischen Akteure hatten. Eine Ausweitung der Kompetenzen der Gemeinschaft war damit jedoch nicht verbunden. Vgl. dazu Wolfgang Kowalsky, Europäische Sozialpolitik, a.a.O. (Anm. 2), S. 127 ff.

⁶ Vgl. Wolfgang Kowalsky, Europäische Sozialpolitik, a.a.O. (Anm. 2), S. 117.

Eine nachhaltigere Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft, die auch in der Literatur zu einer – wenn auch begrenzten – Relativierung der bis dahin durchgehend pessimistischen Bewertungen der europäischen Sozialpolitik führte, erfolgte erst im Verlauf der neunziger Jahre.⁷ Einen ersten Schritt hierzu stellte das Sozialabkommen dar, das im Rahmen der Verhandlungen über den Maastrichter Vertrag mit Ausnahme Großbritanniens von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet und 1997 mit dem Amsterdamer Vertrag der Gemeinschaft ebenso in das Vertragswerk integriert wurde wie ein neues Kapitel zur gemeinschaftlichen Koordinierung im Bereich der Beschäftigungspolitik (Art. 125-130 EGV). In der Sozialpolitik lag eine erste wichtige Neuerung in der Festschreibung eines Zielkatalogs gemeinschaftlicher Sozialpolitik (Artikel 136 EGV), der zugleich auf die sozialen Grundrechte Bezug nimmt, wie sie bereits 1961 in Turin in der europäischen Sozialcharta und 1989 in Straßburg in der Gemeinschaftscharta der Grundrechte der Arbeitnehmer festgelegt wurden.⁸ Bemerkenswert ist, dass hinsichtlich der Umsetzung dieser Ziele die gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft wie auch die regulierende Funktion des Marktes unterstrichen wurde. Überdies wurde hervorgehoben, dass Maßnahmen, die zur Erreichung dieser Zielsetzungen eingeleitet werden, gleichermaßen den besonderen Praktiken in den Mitgliedstaaten als auch den Erfordernissen der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft Rechnung tragen müssen. Eine zweite wichtige Neuerung lag in der Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheids zur Festlegung von Mindeststandards im Arbeitsschutz und der Gleichstellung der Geschlechter (Art. 137,2 EGV). In den kostenträchtigen und in der Regel innenpolitisch relevanten Kernbereichen der sozialen Sicherheit blieb dagegen das Einstimmigkeitsprinzip weiterhin bestehen, und die arbeitsrechtlich und politisch brisanten Fragen der Lohnfindung, des Koalitionsrechts sowie des Streik- und Aussperrungsrechts blieben jeglicher Gemeinschaftszuständigkeit entzogen. Drittens wurde der soziale Dialog in erweiterter Form verankert (Art. 138 und 139). Über den Dialog der Sozialpartner und ihre Anhörung vor Unterbreitung der Kommissionsvorschläge in der Sozialpolitik hinaus wurde die Möglichkeit der Umwandlung der von den Sozialpartnern erzielten Vereinbarungen in geltendes europäisches Recht festgeschrieben. Neben das herkömmliche Legislativverfahren über Kommission, Rat und Parlament trat damit das so genannte „Sozialpartnerverfahren“⁹. Im Rahmen dieses Verfahrens können die Sozialpartner gleichberechtigt an der Setzung rechtlich bindender Vorschriften zur Regelung der Arbeitsbeziehungen mitwirken. Allerdings wird zu Recht darauf verwiesen, dass die Sozialpartner im Entscheidungs- und Implementationsprozess über kein Vetorecht verfügen. Deshalb handelt es sich beim Sozialen Dialog letztlich nicht um eine absolute - vom „Schatten der Hierarchie“ supranationaler Institutionen und der Mitgliedstaaten losgelöste - Selbstkoordination der gesellschaftlichen Akteure, sondern um eine Form „delegierter Selbstkoordination“¹⁰.

⁷ Vgl. exemplarisch für eine optimistischere Beurteilung der gemeinschaftlichen Sozialpolitik nach dem Vertrag von Maastricht Gerda Falkner, EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke, a.a.O. (Anm. 2), sowie dies., Kontinuität und / oder Wandel? Zahlen und Fakten zur EU-Sozialpolitik, Reihe Politikwissenschaft Nr. 100, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, November 2004.

⁸ Nach Artikel 136 EGV umfassen die sozialpolitischen Zielsetzungen die Förderung der Beschäftigung, angemessenen sozialen Schutz, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

⁹ Vgl. Simone Leiber, Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft, Frankfurt/ Main / New York, 2005, S. 24.

¹⁰ Vgl. Tanja A. Börzel, European Governance – Verhandlungen im Schatten von Hierarchie und Wettbewerb, Beitrag für das PVS Sonderheft „Die Europäische Union: Governance und Policy Making“ herausgegeben von Ingeborg Tömmel, i. E. (Herbst 2007), unveröffentlichtes Manuskript, S.16.

Insgesamt hat die Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen im Verlauf der neunziger Jahre einen Höhe- und zugleich einen – zumindest vorläufigen – Endpunkt erreicht. Darüber hinaus erfolgte mit dem Übergang zum 21. Jahrhundert eine Neuausrichtung gemeinschaftlicher Sozialpolitik, die in dreifacher Weise zu charakterisieren ist. Erstens ist sie durch eine Ausweitung der sozialpolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft gekennzeichnet. Dabei ist zweitens auf das explizite Bemühen zu verweisen, die sozialpolitischen Aktivitäten mit den ökonomischen Zielsetzungen der Gemeinschaft in Einklang zu bringen. Ein drittes Merkmal stellt die Ergänzung der im Bereich der Sozialpolitik nur begrenzt entwickelten Gemeinschaftsmethode durch neue Formen einer koordinierten, dezentralen Politikgestaltung dar. In diesem Rahmen kommen vornehmlich neue, so genannte „weiche“ Regulierungsformen zur Anwendung, die wesentlich auf der Deliberation und der Induzierung gegenseitiger Lernprozesse beruhen. Im Zentrum dieser neuen Politik steht die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Erste Schritte der Veränderung erfolgten bereits 1997 im Rahmen des Amsterdamer Vertrages mit der Ausweitung der sozialpolitischen Zielbestimmungen in Artikel 136 EGV und der Festschreibung der Grundsätze für eine koordinierte Beschäftigungspolitik. Den Höhepunkt der Neuorientierung und des damit einhergehenden Versuchs einer Dynamisierung des sozialen Engagements der Gemeinschaft stellte schließlich die „Lissabon-Strategie“ dar, die im März 2000 vom Europäischen Rat in Lissabon beschlossen wurde. Mit dieser Strategie, die makroökonomische und soziale Reformvorhaben miteinander verband, setzte sich die Gemeinschaft das strategische Ziel, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“ und zugleich „mehr und bessere Arbeitsplätze und einen größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.¹¹ Zur Verbesserung der sozialen Kohäsion in der Gemeinschaft wurden mit der „Lissabon-Strategie“ neben einer aktiven Beschäftigungspolitik die Modernisierung des sozialen Schutzes sowie die Förderung der sozialen Integration und die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung auf die Agenda gesetzt. Zur Erfüllung der Politiken, die zur Realisierung dieser Zielsetzungen erforderlich sind, wurde die OMK, die bereits in der Beschäftigungspolitik erste Anwendung gefunden hatte, präzisiert und zugleich eine Stärkung der Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates postuliert.¹² Das Ziel der OMK ist die Auslösung und Förderung dezentraler Reformprozesse im Sinne gemeinsam festgelegter politischer Leitlinien sowie unter Wahrung der Kompetenzen und der spezifischen Strukturen und Regelungsformen auf nationaler und regionaler Ebene. Die Vereinbarung gemeinsamer Leitlinien, die Entwicklung quantitativer und qualitativer Indikatoren zur vergleichenden Evaluierung nationaler Politiken, die politische Umsetzung der Leitlinien auf nationaler und regionaler Ebene sowie die Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung der nationalen Politiken im Rahmen eines Prozesses gegenseitigen Lernens sind die wesentlichen Elemente der OMK.¹³

Mit der Lissabon-Strategie wollten die Staats- und Regierungschefs der EU auf die Herausforderungen der Globalisierung und einer zunehmend wissensbasierten europäischen Ökonomie ebenso antworten wie auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die daraus resultierenden sozialen Probleme.

¹¹ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon) 23./24.3.2000, SN 100/00, S. 2.

¹² Vgl. ebd.

¹³ Vgl. zur OMK u.a. Michael W. Bauer, / Ralf Knöll, Die Methode offener Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B1-2/2003, S. 33-38; Maurizio Ferrera / Manos Matsaganis / Stefano Sacchi, Open coordination against poverty: the new EU ‚social inclusion process‘, in: Journal of European Social Policy, 12/2002, S. 227-239.

Der wirtschaftliche Aufschwung an der Jahrtausendwende und die Tatsache, dass in jener Zeit in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten sozialdemokratische Parteien an der Regierung waren, sind wichtige Gründe dafür, dass mit der Lissabon-Strategie explizit der Versuch unternommen wurde, makroökonomische Zielsetzungen mit sozialpolitischem Gestaltungsanspruch zu verbinden.¹⁴ Der Erfolg dieser Politik zeigte jedoch schnell seine Grenzen. Bereits 2004 kam eine Expertengruppe unter dem ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok¹⁵ zu dem Ergebnis, dass die Ziele der Lissabon-Strategie verfehlt wurden, und auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im März 2006 wurde der von der Kommission vorbereitete Bericht zu einem „Neubeginn der Strategie von Lissabon“ bestätigt. Dieser konzentriert sich auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung und zeichnete sich durch eine erneute Engführung der Strategie auf das Prinzip des Wettbewerbs und durch die weitgehende Ausgliederung der sozialen Dimension aus.¹⁶

Als Zwischenfazit lässt sich dennoch festhalten, dass die gemeinschaftliche Sozialpolitik nach Jahrzehnten der Vernachlässigung seit Beginn der neunziger Jahre zu einem bedeutenden Feld europäischer Politik geworden ist. Ausgeweitet haben sich sowohl die Kompetenzen der Gemeinschaft, wobei die auf den Bereich der Arbeit bezogenen Mandate nach wie vor den größten Stellenwert einnehmen (vgl. tabellarische Übersicht), als auch die Zielsetzungen und das Instrumentarium gemeinschaftlichen Handelns. Darüber hinaus ist auch in der tatsächlichen Nutzung der Kompetenzen eine zunehmende Aktivität der Gemeinschaft nachzuweisen. So zeigt eine quantitative Analyse Falkners, dass insbesondere die regulativen, aber auch die redistributiven Gemeinschaftsaktivitäten seit den siebziger Jahren kontinuierlich angestiegen sind und parallel zur Einrichtung von Binnenmarkt und Währungsunion im Verlauf der neunziger Jahre einen Höhepunkt erreicht haben. Zugleich scheint sich abzuzeichnen, dass entgegen anderer Erwartungen zumindest bisher nicht von einer Ablösung verbindlicher durch unverbindliche Interventionsformen die Rede sein kann. „Weiche“ Formen der Regulierung wie die OMK stellen eher eine Ergänzung des bisherigen Instrumentariums gemeinschaftlicher Sozialpolitik dar.¹⁷ Zu fragen ist nun, wie dieser in mehrfacher Hinsicht zu konstatierende Bedeutungszuwachs der Sozialpolitik in der europäischen Politik erklärt und bewertet werden kann.

¹⁴ Vgl. Armin Schäfer, Aufstieg und Grenzen der Offenen Methode der Koordinierung, in: WSI Mitteilungen, 10/2006, S. 542.

¹⁵ Vgl. Wim Kok, Die Herausforderungen annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg 2004.

¹⁶ Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM(2005) 24, Brüssel 2005.

¹⁷ Vgl. Gerda Falkner, Kontinuität und / oder Wandel? Zahlen und Fakten zur EU-Sozialpolitik, Reihe Politikwissenschaft, Nr. 100 Institut für Höhere Studien, Wien, 2004, S. 18.

Verträge Kompetenz- bereiche	EWG (1957/1958)	EEA (1986/1987)	Vertrag von Maastricht (1992/1993)	Sozial- protokoll (1992)	Vertrag von Amsterdam (1997/1999)	Vertrag von Nizza (2001/2003)
FREIZÜGIGKEIT ARBEITNEHMER, ARBEITSBEDINGUNGEN, SICHERHEIT UND GESUNDHEIT AM ARBEITSPLATZ , ARBEITSRECHT						
Freizügigkeit der Arbeit- nehmer	Art 48-50 Einstimmig	Art.48-50 Qualifizierte Mehrheit	Art.48-50 Qualifizierte Mehrheit	Keine An- wendung	Art.39-40 Qualifizierte Mehrheit	Art.39-40 Qualifizierte Mehrheit
Verbesserung der Arbeits- umwelt zum Schutz der Gesundheit und der Si- cherheit der Arbeitnehmer	Kein Hin- weis	Art.118 Qualifizierte Mehrheit	Art. 118 a Qualifizierte Mehrheit	Art.2, 1i Qualifizierte Mehrheit	Art.137, 1 i Qualifizierte Mehrheit	Art. 137,1a Qualifizierte Mehrheit
Arbeitsbedingungen	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Art. 2,1ii Qualifizierte Mehrheit	Art.137,1ii Qualifizierte Mehrheit	Art.137,1b Qualifizierte Mehrheit
Unterrichtung und Anhö- rung der Arbeitnehmer	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Art.2,1iii Qualifizierte Mehrheit	Art.137, 1iii Qualifizierte Mehrheit	Art. 137,1e Qualifizierte Mehrheit
Maßnahmen zur sozialen Sicherheit im Zuge der Herstellung der Freizügig- keit der Arbeitnehmer	Art.51 Einstimmig	Art.51 Einstimmig	Art.51 Einstimmig	Keine An- wendung	Art.42 Einstimmig	Art. 42 Einstimmig
Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Ar- beitsvertrages	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Art.2,3ii Einstimmig	Art.137ii Einstimmig	Art. 137,1d Einstimmig
Vertretung und kollektive Wahrnehmung von Arbeit- nehmer- und Arbeitgeberin- teressen	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Art.2,3iii Einstimmig	Art.137,3iii Einstimmig	Art.137,1f Einstimmig
Beschäftigungsbedingun- gen der Staatsangehörigen dritter Länder	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Art.2,3iv Einstimmig	Art.137,3iv Einstimmig	Art.137,1g Einstimmig
Arbeitsentgelt	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Art.2,6 Mandat explizit ausge- schlossen	Art.137,6 Mandat explizit ausge- schlossen	Art.137,5 Mandat explizit ausge- schlossen
Koalitionsrecht	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Art.2,6 Mandat explizit ausge- schlossen	Art.137,6 Mandat explizit ausge- schlossen	Art.137,5 Mandat explizit ausge- schlossen
Streikrecht	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Kein Hin- weis	Art.2,6 Mandat explizit ausge- schlossen	Art.137,6 Mandat explizit ausge- schlossen	Art.137,5 Mandat explizit ausge- schlossen
Arbeitsrecht und Arbeitsbe- dingungen						Art.140 (128) OMK
Verhütung von Berufsunfäl- len und Berufskrankheiten						Art.140 (128) OMK
Gesundheitsschutz bei der Arbeit						Art.140 (128) OMK
Koalitionsrecht und Kollekt- ivverhandlungen						Art.140 (128) OMK
GLEICHSTELLUNG UND KAMPF GEGEN DISKRIMINIERUNG						
Gleiches Arbeitsentgelt für Männer und Frauen	Art. 119 Einstimmig	Art. 119 Einstimmig	Art. 119 Einstimmig	Art 6 Einstimmig	Art. 141 Qualifizierte Mehrheit	Art. 141 Qualifizierte Mehrheit

Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Art.2,1v Qualifizierte Mehrheit	Art.137,1v Qualifizierte Mehrheit	Art.137,1i Qualifizierte Mehrheit
Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit	Art.7 Einstimmig	Kein Hinweis	Art.6 Qualifizierte Mehrheit	Kein Hinweis	Art.12 Qualifizierte Mehrheit	Art.12 Qualifizierte Mehrheit
Fördermaßnahmen gegen Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung des Alters oder der sexuellen Ausrichtung unter Ausschluss der Harmonisierung von Rechts und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Art.13,2 Qualifizierte Mehrheit	Art.13,2 Qualifizierte Mehrheit
Vorkehrungen gegen Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Art.13,1 Einstimmig	Art.13,1 Einstimmig
BESCHÄFTIGUNG						
Berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Art.2,1iv Qualifizierte Mehrheit	Art.137,1h Qualifizierte Mehrheit	Aer.137,1h Qualifizierte Mehrheit
Finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung von Arbeitsplätzen, unbeachtet der Bestimmungen über den Sozialfonds	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Art.2,3v Einstimmig	Art.137,3v Einstimmig	Kein Hinweis
Beschäftigung					Art.(128) 140 OMK	Art.(128) 140 OMK
Berufliche Ausbildung und Fortbildung						Art.140 OMK
SOZIALE SICHERHEIT						
Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Art.137,1j Qualifizierte Mehrheit
Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Art.137,1k Qualifizierte Mehrheit
Gesundheitsschutz (öffentliche Gesundheit)	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Art.129 Qualifizierte Mehrheit	Kein Hinweis	Art.152 Qualifizierte Mehrheit	Art.152 Qualifizierte Mehrheit
Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Kein Hinweis	Art.2,3i Einstimmig	Art.137,3i Einstimmig	Art.137 (1) c Einstimmig
Soziale Sicherheit						Art.140 OMK

Quelle: Stephan Leibfried, Social Policy, Left to the judges and the Markets, in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack (Hrsg.), Policy-Making in the European Union, Oxford, University Press, 2005⁵, S.250-253 in übersetzter und veränderter Fassung.

2. Entwicklung und Perspektiven europäischer Sozialpolitik in der wissenschaftlichen und politischen Debatte

Zur Erklärung der Entwicklung gemeinschaftlicher Sozialpolitik finden sich in der Literatur je nach theoretischer Grundorientierung unterschiedliche Analysen und Bewertungen.¹⁸ Zur Erklärung der Ausweitung des sozialpolitischen Politikfeldes im Verlauf der neunziger Jahre wird aus neofunktionalistischer Perspektive auf den Spill-over-Effekt der Vollendung des Binnenmarktes und der Einrichtung der Währungsunion verwiesen, unter anderem auf das Bestreben von Kommission und Europäischem Gerichtshof (EuGH), die dominierenden Ziele der Marktintegration, der Freizügigkeit und des Wettbewerbs durch entsprechende sozialpolitische Regelungen zu flankieren.¹⁹ Aus intergouvernementalistischer Perspektive wird auf die Interessen der Mitgliedstaaten verwiesen²⁰ bzw. aus Sicht des liberalen Intergouvernementalismus²¹ auf Präferenzverschiebungen innerhalb der Mitgliedstaaten. Anführen könnte man hier das Interesse der Mitgliedstaaten, über die europäische Zusammenarbeit die Einschränkung der sozialpolitischen Handlungsfähigkeit auf subnationaler Ebene zu kompensieren oder auch das Interesse, über den Umweg der europäischen Zusammenarbeit unliebsame Reformen der nationalen Wohlfahrtsstaaten zu realisieren und zu legitimieren. Ebenso könnte in der Perspektive des liberalen Intergouvernementalismus der seit Mitte der achtziger Jahre auch innerhalb der Mitgliedstaaten stetig ansteigende und mit der Diskussion um den Maastrichter Vertrag nochmals potenzierte Druck zur Realisierung der sozialen Dimension der europäischen Integration genannt werden. Nicht zuletzt wird auf der Basis detaillierter Studien über die Entwicklung der EG-Sozialpolitik seit den achtziger Jahren auf den hohen Erklärungswert neo-institutionalistischer Ansätze verwiesen, die auf die gemeinsamen Lernprozesse nationaler und supranationaler Akteure im EU-Kontext und die Entwicklung gemeinsamer Präferenzen in Policy communities verweisen.²² Schließlich wird aus der kritischen Perspektive neo-gramscianischer Analysen auf den Prozess der neoliberalen Restrukturierung ökonomischer, sozialer und politischer Regulation in Europa verwiesen, der mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Errichtung der Währungsunion in der EU-Politik nicht nur zum Ausdruck kommt, sondern gleichermaßen von der EU vorangetrieben wird.²³ In dieser Perspektive ist die Ausweitung der sozialpolitischen Aktivität der Gemeinschaft in erster Linie Ausdruck einer von der EU wesentlich mitgetragenen Reorganisation wohlfahrtsstaatlicher Politik gemäß den neoliberalen Paradigmen der Marktliberalisierung, des Wettbewerbs sowie der Aktivierung und Verantwortung des Einzelnen, die unter anderem in dem in der Lissabon-Strategie enthaltenen Konzept des „aktivierenden Wohlfahrtsstaates“ seinen Niederschlag findet.

¹⁸ Zur Erklärung der Entwicklung europäischer Sozialpolitik vgl. u.a. Stephan Leibfried, *Social Policy, Left to the Judges and the Markets?*, in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, University Press, 2005, S.243ff.

¹⁹ Vgl. Carsten Strøby Jensen, *Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy*, in: *Journal of Common Market Studies*, 38/2000, S. 71-92.

²⁰ Vgl. Alan S. Milward, *The European rescue of the nationstate*, Berkeley u.a., University of California Press, 1992.

²¹ Vgl. Andrew Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31/1993, S. 473-523, und ders., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, Ithaca 1998.

²² Vgl. Paul Pierson, *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 29, 2006, S. 1123-1163.

²³ Vgl. Hans-Jürgen Bieling, *Wohlfahrtsstaat und Europäische Integration*, in: Bruch, Michael / Krebs, Hans Peter (Hrsg.), *Unternehmen Globus. Facetten nachfordistischer Regulation*, Münster 1996, S. 59-88.

Unabhängig von der Vielfalt der Erklärungsansätze ist festzustellen, dass die Ausweitung des sozialpolitischen Engagements im unmittelbaren Zusammenhang mit der Vertiefung der ökonomischen Integration zu sehen ist, die mit der EEA und dem Beschluss zur Errichtung des Binnenmarktes eingeleitet wurde und mit dem Maastrichter Vertrag und der Gründung der Währungsunion ihren zumindest vorläufigen Abschluss gefunden hat. Dieser Prozess kann in unterschiedlicher Weise mit der Ausweitung des gemeinschaftlichen sozialpolitischen Engagements in Verbindung gebracht werden, angefangen von dem Bestreben einer sozialpolitischen Flankierung des sich ausweitenden gemeinsamen Marktes über ein wachsendes Bewusstsein der öffentlichen Meinung und der politischen Akteure für die Notwendigkeit einer Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik angesichts der Einschränkung der mit der Vertiefung der ökonomischen Integration einhergehenden Einschränkung der Handlungsfähigkeit der nationalen Wohlfahrtsstaaten und der sich zuspitzenden Krise wohlfahrtsstaatlicher Politik²⁴, bis hin zur These einer über die Gemeinschaftsebene zu vermittelnden und zu legitimierenden neo-liberalen Modernisierung der Wohlfahrtsstaaten.

Als Ergebnis der Ausweitung der sozialpolitischen Gemeinschaftskompetenzen und der parallel dazu aufrechterhaltenen Kompetenzen der nationalen Wohlfahrtsstaaten hat sich ein komplexes und dynamisches sozialpolitisches Mehrebenensystem²⁵ entwickelt. Dieses ist gekennzeichnet durch die zunehmende Verflechtung und gegenseitige Abhängigkeit unterschiedlicher Handlungsebenen, die parallele Existenz supranationaler und intergouvernementaler Entscheidungsprozesse sowie durch ein sich vervielfältigendes Instrumentarium politischen Handelns, das nicht nur klassische Elemente hierarchischer staatlicher Steuerung enthält, sondern auch neue „weiche“ Formen politischer Regulierung und Koordination.

Die Debatte über die Handlungsfähigkeit und Effizienz dieses Mehrebenensystems ist breit. Zunächst standen gerade im Blick auf die Sozialpolitik pessimistische Beurteilungen im Vordergrund, die sich in erster Linie an den institutionellen Rahmenbedingungen politischen Handelns im europäischen Mehrebenensystem festmachten. Hierzu gehört die These der „Politikverflechtungsfalle“, mit der Fritz W. Scharpf²⁶ auf die Tatsache verwiesen hat, dass Politikentscheidungen auf gemeinschaftlicher Ebene von der zumeist einstimmig zu erteilenden Zustimmung der Mitgliedstaaten abhängig sind, wodurch systematisch mit suboptimalen Politikergebnissen zu rechnen sei. Ergänzend zu den Überlegungen Scharpfs hat Wolfgang Streeck²⁷ mit der These der „Entscheidungslücke“ auf das Nichtfunktionieren des korporatistischen Dialogs der Sozialpartner auf europäischer Ebene verwiesen. Dieses sei in erster Linie auf das fehlende Engagement der Arbeitgeber zurückzuführen, die sich ihrerseits auf die Blockade sozialpolitischer Belange im Ministerrat hätten verlassen können. Eine eher pessimistische

²⁴ Symptome: anhaltende Arbeitslosigkeit, wachsende soziale Ungleichheiten, neue Armut, Krise sozialer Sicherungssysteme.

²⁵ Vgl. zum Begriff des dynamischen Mehrebenensystems Markus Jachtenfuchs, Die europäische Union ein Gebilde sui generis?, in: K.D. Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang, Baden-Baden 1997, S. 15-35.

²⁶ Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfalle, Europäische Integration und Deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1985, S. 323-357.

²⁷ Vgl. Wolfgang Streeck, Politikverflechtung und Entscheidungslücke. Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt, in: Bentele, K./ Reissert, B. /Schettkat, R. (Hrsg.), Die Reformfähigkeit der Industriegesellschaften. Fritz Scharpf – Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt / Main / New York 1995, S. 101-130.

Beurteilung ist auch das Ergebnis jener Analysen, die neben den institutionellen Fragen der Kompetenzerweiterung und der Entscheidungsmodi die qualitative Dimension europäischer Sozialpolitik mit einbeziehen und darüber hinaus die Verquickung der Sozialpolitik mit anderen Politikbereichen berücksichtigen. Dabei wird deutlich gemacht, dass mit der Herausbildung des Mehrebenensystems die Souveränität und Gestaltungsmacht der nationalen Wohlfahrtsstaaten durch direkte und indirekte Einwirkungen der europäischen Ebene unterminiert werden, ohne dass der Verlust sozialpolitischer Gestaltungsfähigkeit auf nationaler Ebene durch die Ausweitung der Kompetenzen auf supranationaler Ebene kompensiert werden kann.²⁸ Nach wie vor sei das sozialpolitische Mehrebenensystem durch die mit der Politikverflechtung einhergehende politische Unbeweglichkeit, ein schwaches politisches Zentrum, durch die herausragende Rolle der Gerichtsbarkeit sowie durch die Rückkopplung der Sozialpolitik an die Schaffung des Marktes gekennzeichnet. In der Konsequenz liege - trotz der in den neunziger Jahren erfolgten Ausweitung der Kompetenzen der supranationalen Ebene - das Hauptgewicht der Brüsseler Regelungen im Arbeitsrecht und den für die Marktintegration wichtigen Fragen der Nichtdiskriminierung und Freizügigkeit. Der auf den Individualschutz vor Lebensrisiken und vor negativen Auswirkungen des Marktes abzielende Kern sozialer Sicherung verbleibe demgegenüber weiterhin im nationalen Regelungsbereich, womit der Bürger nur in seiner Rolle als „Markt- und Arbeitsbürger“, nicht jedoch mit dem Status der „sozialen Bürgerschaft“ Eingang in den europäischen Integrationsprozess gefunden habe.²⁹ Die Garantie der sozialen Kohäsion bleibt in dieser Perspektive weiterhin den nationalen Wohlfahrtsstaaten überlassen, die aber zugleich eine zunehmende Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit hinnehmen müssen.

Eine etwas positivere Bewertung der sozialpolitischen Handlungsbedingungen im europäischen Mehrebenensystem setzte sich zumindest teilweise angesichts der Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft und der Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheids im Verlauf der neunziger Jahre durch. So betonte Falkner, dass durch diese Veränderungen zumindest in Teilbereichen der Sozialpolitik die Hemmnisse der Politikverflechtungsfalle überwunden worden wären, was sich zugleich positiv auf die Bereitschaft der Sozialpartner – insbesondere der Arbeitgeber – zur Beteiligung am korporatistischen Dialog auf europäischer Ebene auswirken würde. Zugleich wird aber auch darauf aufmerksam gemacht, dass Quantität und Qualität sozialer Politikgestaltung nicht allein von den institutionellen Rahmenbedingungen, sondern in erster Linie von den inhaltlichen Präferenzen und konkreten sozialpolitischen Visionen der Akteure abhängig ist.³⁰

Nicht zuletzt verweist Scharpf in neueren Studien auf die Grenzen einer für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindlichen Sozialpolitik, betont aber zugleich, dass es auch im Mehrebenensystem der EU sowohl auf nationaler Ebene als auch auf supranationaler Ebene Handlungsoptionen für die Ver-

²⁸ Vgl. Stephan Leibfried / Paul Pierson, Soziales Europa: Bilanz und Perspektiven, in: Hans-Dieter Klingemann / Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie: Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, (WZB-Jahrbuch 2000), Berlin 2000, S. 321 –336, und Stephan Leibfried, Stephan Leibfried, Social Policy, Left to the Judges and the Markets? a.a.O. (Anm.18).

²⁹ Vgl. ebenda, S. 353.

³⁰ Vgl. Gerda Falkner, Problemlösungsfähigkeit im Europäischen Mehrebenensystem: Die soziale Dimension, in: Edgar Grande, Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden 2000, S. 294 f.

teidigung wohlfahrtsstaatlicher Politik gegen die Kräfte des Binnenmarktes gibt.³¹ Das Dilemma gemeinschaftlicher Sozialpolitik ergibt sich nach Scharpf daraus, dass die Verfahrensformen der politischen Steuerung im europäischen Verhandlungssystem auf Konsensfindung und die Berücksichtigung vielfältiger Interessen angewiesen sind, während majoritäre Lösungen - aufgrund des Fehlens einer politischen Gemeinschaft mit einer gemeinsamen Identität und dauerhaft tragfähigen Vertrauensbeziehungen - weder durchgesetzt noch legitimiert werden könnten. Zugleich könne aber angesichts der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen, insbesondere aufgrund des (mit der Erweiterung der EU noch dramatischer werdenden) unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsstandes der Mitgliedstaaten sowie infolge der divergierenden institutionellen Strukturen und Traditionen wohlfahrtsstaatlicher Politik von einem „europäischen Sozialmodell“ als Grundlage konsensualer Politik keine Rede sein. In der Konsequenz plädiert Scharpf für die Aufgabe des Anspruchs einheitlicher, für alle Mitgliedstaaten verbindlicher Lösungsmuster und für die Stärkung der Strukturen differenzierter Integration, unter anderem für die verstärkte Zusammenarbeit von Ländergruppen, die ähnlichen Sozialstaatmodellen verhaftet sind. Die Nutzung der von Scharpf unterstrichenen Handlungsoptionen auf nationaler und europäischer Ebene hängt allerdings letztlich von den Präferenzen und der Durchsetzungsfähigkeit der politischen Akteure auf nationaler und supranationaler Ebene ab.

Damit wird deutlich, dass zur Beurteilung der Entwicklung und der Perspektiven der Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem eine integrationstheoretische und an der Funktionsfähigkeit der institutionellen Strukturen des Mehrebenensystems orientierte Analyse nicht ausreicht, sondern dass darüber hinaus die inhaltliche und damit auch ordnungspolitische Ausrichtung der Politik von zentraler Bedeutung ist. Nach Jahren einer zuweilen formalistisch anmutenden integrationstheoretisch orientierten Analyse der Entwicklung europäischer Sozialpolitik und den vielfältigen Analysen der spezifischen Struktur und Funktionsmechanismen des sozialpolitischen Mehrebenensystems auf der einen Seite und der Untersuchung der Regulierungsmuster und der spezifischen Qualität der Sozialpolitik auf der anderen Seite, wird nun zu Recht eine Zusammenführung beider Analyseebenen gefordert.³² Das Mehrebenensystem allein bietet nicht mehr und nicht weniger als einen institutionellen Rahmen politischen Handelns. Die Politikinhalte, das heißt die Quantität und die spezifische Qualität der sozialen Dimension der Politik im europäischen Mehrebenensystem hängt dagegen von den Wertvorstellungen, Leitbildern und Präferenzbildungen sowie von der Durchsetzungskraft unterschiedlicher Akteure in einem nicht nur von Institutionen, sondern auch von politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen geprägten politischen Prozess ab. Aus diesem Grunde soll abschließend unter Berücksichtigung der integrationstheoretischen und der ordnungspolitischen Vorstellungen ein Blick auf die Debatte über ein Europäisches Sozialmodell geworfen werden.

Diese Debatte hat mit dem Ausbau des Binnenmarktes Ende der achtziger Jahre eingesetzt und im Laufe der neunziger Jahre eine weitere Intensivierung erfahren. So steht die Entstehung der „Ge-

³¹ Vgl. Fritz W. Scharpf, *Jenseits der Regime-Debatte: Ökonomische Integration, Demokratie und Wohlfahrtsstaat in Europa*, in: Stephan Lessenich, Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt / Main 1998, S. 321-349, und Fritz W. Scharpf, *was man von einer europäischen Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte*, in: *Internationale Politik*, 1/2003, S. 49.

³² Vgl. Wilhelm Knelangen, *„Sozialstaatswerdung“ Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik*, <http://www.politik.uni-Kiel.de/publikationen/knelangen/Sozialstaatswerdung.pdf>.

meinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“, die 1988 vom Europäischen Rat in Hannover verabschiedet und in das parallel zum Maastrichter Vertrag unterzeichnete Sozialabkommen integriert wurde, in engem Zusammenhang mit der Diskussion über die soziale Dimension europäischer Politik. Wichtige Anstöße zu dieser Diskussion kamen Ende der achtziger Jahre aus Frankreich. Bereits 1981 wurde unter der damaligen französischen Ratspräsidentschaft von französischer Seite ein Memorandum zur Notwendigkeit eines neuen Elans für die europäische Einigung veröffentlicht, in dem erstmalig die Gründung eines „Europäischen Sozialraumes“ vorgeschlagen wurde.³³ Sieben Jahre später gab der damalige französische Wirtschafts- und Finanzminister Delors in seiner neuen Funktion als Präsident der Europäischen Kommission wesentliche Anstöße zur Entwicklung der Sozialcharta, um das europäische Gesellschaftsmodell zu konkretisieren und lebendig werden zu lassen. Den Hintergrund des französischen Engagements, das über die Person Delors zumindest vorübergehend Einfluss auf die europäische Politik nehmen konnte, bildete nicht nur die generell anwachsende Kritik an der mangelnden sozialen Dimension des Binnenmarktes, sondern auch das Bestreben, das 1982/83 erfolgte Scheitern des französischen Projekts einer keynesianistisch geprägten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik über die europäische Ebene zu kompensieren. Eine wichtige Grundlage findet der Anspruch einer sozialen Gestaltung europäischer Politik darüber hinaus im französisch-republikanischen Politikverständnis, das die Europäische Union nicht als einen wirtschaftlichen Zweckverband, sondern als einen fest umrissenen Raum der politischen Gestaltung sozialer und ökonomischer Prozesse begreift. Als Gegenspieler der Franzosen traten bereits zu Beginn der Debatte die Briten auf, die gerade im Verlauf der achtziger Jahre unter Premierministerin Thatcher ihr liberales Politikmodell in extensiver Form entwickelten und einer sozialen Politikgestaltung auf europäischer Ebene von Anfang an kritisch gegenüber standen.

Eine Intensivierung der Debatte über das Europäische Sozialmodell ist seit Ende der neunziger Jahre zu verzeichnen. Im Mittelpunkt stand das auf die Überlegungen von Anthony Giddens zurückgehende sozialdemokratische Konzept des „Dritten Weges“, das vom britischen Premierminister Tony Blair und Bundeskanzler Gerhard Schröder eingebracht wurde und einen Umbau des passiven Wohlfahrtsstaates in einen aktivierenden Wohlfahrtsstaat zum Inhalt hatte.³⁴ Bekämpft wurde diese Position von Lionel Jospin, dem sozialistischen Premierminister Frankreichs, der weiterhin eine keynesianistische Vision wohlfahrtsstaatlicher Politik verteidigte.³⁵ Eingebettet war diese Debatte in eine mit dem Maastrichter Vertrag, der Währungsunion und der Diskussion über den Stabilitäts- und Wachstumspakt erneut zugespitzte Kritik der Bevölkerung an einer allein von ökonomischen Zielsetzungen bestimmten Politik. Hinzu kam die Tatsache, dass eine zu jener Zeit mehrheitlich von sozialdemokratischen Regierungen geprägte europäische Politik einerseits nicht tatenlos einer Zuspitzung der realen sozialen Problemlagen insbesondere der kontinuierlich anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit gegenüberstehen konnte, sich andererseits aber auch den Herausforderungen der Globalisierung, der Marktliberalisierung und der verschärften globalen und innereuropäischen Standortkonkurrenz ebenso stellen musste

³³ Vgl. Wolfgang Kowalsky, Europäische Sozialpolitik, a.a.O. (Anm. 2), S. 127 f.

³⁴ Vgl. Anthony Giddens, Der „dritte Weg“. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt / Main 1999; Gerhard Schröder / Tony Blair, Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 7/1999, S. 887-896.

³⁵ Lionel Jospin, „Europa schaffen, ohne Frankreich abzuschaffen“, ist mein Kredo. Grundsatzrede des französischen Regierungschefs am 28.5.2001, in: Frankfurter Rundschau, 5.6.2001, S. 8.

wie den in Gesellschaft und Politik vorherrschenden (neo)liberalen Werten und Leitbildern. Eine vorläufig letzte Blüte erlebte die Diskussion über die soziale Dimension europäischer Politik mit der Auseinandersetzung über den europäischen Verfassungsvertrag, für dessen Scheitern die sozialen Ängste breiter Bevölkerungsteile, die mit der Erweiterung der Union eine zusätzliche Zuspitzung erfuhren, eine wichtige Rolle spielten.³⁶

Die beeindruckende Karriere, die der Begriff des „Europäischen Sozialmodells“ im Zuge dieser Debatte zu verzeichnen hat, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bislang weder eine einheitliche Definition des Begriffs noch einen Konsens über seinen Gehalt gibt. Zum einen fallen unter den Begriff die unterschiedlichen in den Mitgliedstaaten bereits realisierten wohlfahrtsstaatlichen Modelle.³⁷ Dabei werden diese Unterschiede von den einen unterstrichen und die Existenz oder Möglichkeit der Herausbildung eines europäischen Sozialmodells bestritten.³⁸ Andere heben demgegenüber in Abstraktion von den Unterschieden in den konkreten institutionellen Ausprägungen sozial- und arbeitsmarktpolitischer Gestaltung die übergeordneten Gemeinsamkeiten der verschiedenen Modelle hervor. In dieser Perspektive liegen die wesentlichen, von Dritten – insbesondere den USA und dem asiatischen Raum – zu unterscheidenden Merkmale des Europäischen Sozialmodells in der Institutionalisierung der gesellschaftlichen Vielfalt und des sozialen Ausgleichs sowie in der Schlüsselrolle staatlicher Intervention.³⁹

Zum anderen wird der Begriff des Europäischen Sozialmodells unter dem Blickwinkel der Definition eines gesellschaftspolitischen Projekts für die künftige Gestaltung europäischer Politik gehandelt. Eine grundlegende und empirisch umfassende Aufarbeitung dieser Debatte steht noch aus. In der Schnittstelle von integrationstheoretischen und ordnungspolitischen Überlegungen lassen sich jedoch schon jetzt drei Pole der Debatte ausmachen.⁴⁰ Hierzu zählt erstens das Konzept eines föderalen Sozialstaates, das in der bisherigen Debatte insbesondere von französischer Seite, unter anderem von Jacques Delors vertreten wurde. Eine möglichst weitgehende Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene und eine aktive Politikgestaltung nach keynesianistischem Muster nachfrageorientierter Politik sind die Grundmerkmale dieses Konzepts. Diametral dagegen steht die (neo)liberale Perspektive mitgliedstaatlicher Standortkonkurrenz in einem der Marktschaffung verpflichteten Zweckverband. Die Dynamisierung des Wachstums durch die Liberalisierung der Märkte, angebotsorientierte Politik und die nationalstaatliche Verantwortung für die soziale Abfederung dieser Politik sind die wesentlichen Kennzeichen dieser unter anderem von Großbritannien aber auch von der großen Mehrzahl der neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa vertretenen Position.

³⁶ Vgl. Sabine von Oppeln, Carina Sprungk, Bevölkerungsmeynung und Elitendiskurs. Die deutsche und französische Debatte über den europäischen Verfassungsvertrag, in: WeltTrends, 48/2005, S. 114-124

³⁷ Vgl. Gøsta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990; Stephan Lessenich, Ilona Ostner (Hrsg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt / Main, New York 1998.

³⁸ Vgl. u.a. Fritz W. Scharpf, a.a.O.

³⁹ Vgl. unter anderem Andreas Aust, Sigrid Leitner, Stephan Lessenich, Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik, in: Politische Vierteljahresschrift, 2/2002, S. 272-301.

⁴⁰ Vgl. hierzu Wilhelm Knelangen, „Sozialstaatswerdung“ Europas?, a.a.O. (Anm. 32).

Schließlich lässt sich zwischen diesen beiden Polen das Konzept der EU als eines „regulativen Staates“⁴¹ erkennen, das durch die Verbindung gemeinschaftlicher und zwischenstaatlicher Kooperationsformen im europäischen Mehrebenensystem ebenso gekennzeichnet ist wie durch das Bestreben, über die Marktliberalisierung hinaus durch ein Mindestmaß an Regulierung die wirtschaftliche Dynamik mit dem sozialen Ausgleich zu koppeln. Dieses Modell, das sich in der sozialdemokratischen Strategie des „Dritten Weges“ ebenso widerspiegelt wie in der offiziellen Politik der Europäischen Kommission, scheint zumindest derzeit den Mainstream in den Bemühungen um eine Definition des Europäischen Sozialmodells darzustellen. Von den beiden anderen Modellen unterscheidet sich dieses Konzept sowohl in den Methoden als auch in den Zielen und Inhalten wohlfahrtsstaatlicher Regulierung. Diese ist in der Perspektive des Konzeptes der „regulativen Staates“ nicht mehr in erster Linie eine Aufgabe staatlicher Instanzen. Vielmehr wird in das sozialpolitische Verhandlungssystem eine Vielzahl von Akteuren der unterschiedlichen Ebenen des sozialpolitischen Mehrebenensystems einbezogen. Darüber hinaus wird die in erster Linie von staatlichen Instanzen zu verantwortende hierarchische Steuerung durch neue Formen transnationaler Koordination (OMK) ergänzt, die vornehmlich auf den Instrumenten des Dialogs, der Verhandlung, der gegenseitigen Kontrolle und des Wettbewerbs um die besten Praktiken beruhen. Auf diese Weise hofft man die vielfach diskutierten Handlungsblockaden des europäischen Mehrebenensystems zu überwinden und trotz der Vielfalt der wohlfahrtsstaatlichen Systeme eine Orientierung der nationalen Politik an gemeinsam bestimmten Zielsetzungen und Orientierungen zu erreichen. Unter ordnungspolitischem Blickwinkel passen sich sowohl das sozialdemokratische Modell des „Dritten Weges“ als auch das von der Europäischen Kommission propagierte „Europäische Sozialmodell“⁴² den dominierenden Herausforderungen der Marktliberalisierung und einer angebotsorientierten Politik an. Angestrebt wird der Umbau des „passiven Wohlfahrtsstaates“ zum „aktivierenden Wohlfahrtsstaat“, der nicht die Verteilungsgerechtigkeit und umfassende soziale Sicherheit auf der Basis gesellschaftlicher Solidarität und sozialer Transferleistungen garantiert, sondern die Chancengleichheit und die Aktivierung des Einzelnen zu seiner Behauptung auf dem Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt seiner Aktivitäten stellt. Die soziale Inklusion soll über die Integration in den Arbeitsmarkt erfolgen. Auf den Punkt gebracht wird diese Politik durch den Begriff der „Flexicurity“, worunter eine Strategie verstanden wird, die gleichermaßen der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse als auch dem sozialen Schutz der Arbeitnehmer gerecht werden soll.⁴³ Als Vorbild für dieses Konzept gilt die dänische Politik, die einen im internationalen Vergleich liberalen Arbeitsmarkt mit einer aktiven Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verbindet und die Arbeitslosigkeit von 10,2 Prozent im Jahre 1993 auf 4 Prozent im Jahre 2002 senken konnte.⁴⁴

⁴¹ Vgl. Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London, New York, 1996 und ders., *Redistributive und sozialregulative Politik*, in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske und Budrich, 1996, S.225-247.

⁴² Vgl. Mitteilung der Kommission – Sozialpolitische Agenda, KOM(2005) 33 endgültig, 9.2.2005.

⁴³ Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, *Bericht über ein Europäisches Sozialmodell für die Zukunft*, 13.7.2006, Plenarsitzungsdokument A6-0238/2006, S. 15.

⁴⁴ Vgl. Thorsten Braun, *Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt*, in: *WSI-Mitteilungen* 2/2003, S. 92-98.

3. Fazit

Es lässt sich festhalten, dass sich die Sozialpolitik von einem Accessoire der europäischen Zusammenarbeit zu einem Kernbestandteil europäischer Politik entwickelt hat. Eine neue Dynamik in der Entwicklung europäischer Sozialpolitik ging mit der Vertiefung der ökonomischen Integration durch die Vollendung des Binnenmarktes und die Errichtung der Währungsunion einher. Die Bedeutungszunahme des sozialpolitischen Politikfeldes ist durch eine Ausweitung der sozialpolitischen Zielsetzungen europäischer Politik, eine – wenn auch weiterhin begrenzte – Ausweitung der Kompetenzen der Gemeinschaft sowie durch eine Vervielfältigung der Strategien und Instrumente gekennzeichnet. Zugleich sind aber wesentliche Kompetenzen insbesondere hinsichtlich des Kerns sozialer Sicherheit weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben, die jedoch gleichzeitig durch ihre Einbindung in das europäische Mehrebenensystem und die mittelbaren Einwirkungen europäischer Politik zunehmend in ihrer Souveränität und Gestaltungsfreiheit eingeschränkt wurden. Neben diesen institutionellen Problemen einer beschränkten Handlungsfähigkeit im europäischen Mehrebenensystem steht die Sozialpolitik in Europa vor der Herausforderung eines im Verlauf der letzten 20 Jahre vollzogenen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels, der den traditionellen Mustern wohlfahrtsstaatlicher Politik zunehmend den Boden entzogen hat, während parallel dazu der sozialpolitische Handlungsdruck mit der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der mit der Erweiterung der Union gewachsenen internen sozialen Fragmentierung beträchtlich angestiegen ist. Die Diskussion über ein Europäisches Sozialmodell ist zum einen Ausdruck des zunehmenden Bewusstseins dafür, dass die innere Stabilität der in ihrer Größe und internationalen Stellung immer bedeutsamer werdenden Union sehr wesentlich von der Wahrung der sozialen Kohäsion abhängt. Zum anderen spiegelt sich in der Diskussion nicht nur die Auseinandersetzung über die innere Architektur der Union und die Finalität europäischer Politik, die den Integrationsprozess seit seinen Anfängen begleitet hat, sondern auch der Konflikt zwischen unterschiedlichen ordnungspolitischen Orientierungen wider. Durchgesetzt hat sich dabei zunächst ein Modell, das in pragmatischer Weise die institutionellen Blockaden des europäischen Mehrebenensystems zu umgehen versucht und zugleich in der Anpassung wohlfahrtsstaatlicher Politik an das dominierende Paradigma (neo)liberaler Politik ein Mindestmaß an sozialer Kohäsion zu garantieren sucht. Der Erfolg dieses Modells, das den Umbau der nationalen Wohlfahrtsstaaten und tendenziell auch eine Nivellierung der Unterschiede zwischen den wohlfahrtsstaatlichen Systemen der Mitgliedstaaten zur Folge haben kann, muss sich erst noch erweisen.

Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration

Berlin Working Papers on European Integration

- 1 **Tanja A. Börzel:** European Governance. Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, **April 2007**
- 2 **Franziska Süllke:** Young People and Active European Citizenship. Strengthening Opportunities for Citizenship Education on a Local Level. Examples from Practice under Difficult Conditions, **Mai 2007**
- 3 **Sabine von Oppeln:** Das Europäische Sozialmodell. Bilanz und Perspektiven, **September 2007**