



Simone Leiber

## Gestaltungsoptionen für ein »Soziales Europa«

Wenn man sich mit der Frage befasst, auf welche Weise die Europäische Union (EU) nationale Wohlfahrtsstaaten beeinflusst, so ist noch immer eine Unterscheidung von Leibfried und Pierson (1995) hilfreich. Diese unterscheiden drei Arten von Einflüssen, mit denen die EU auf die Souveränität der nationalen Sozialstaaten einwirkt:

1. *direkte* Einflussnahme durch so genannte *positive* oder »aktive« Regulations- und Rechtssetzung, die dann durch Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ausgelegt wird;
2. *direkte* Einflussnahme durch *negative*, Markthemmnisse beseitigende Integration; dazu gehören bspw. Einschränkungen der Souveränität nationaler Sozialstaaten, die durch den Zwang zu Anpassungen der Sozialsysteme an die Erfordernisse des Binnenmarktes (v. a. der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit) notwendig werden;
3. und *indirekte* Einflüsse wie etwa Zwänge zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen der Währungsunion, die Spielräume für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme einschränken.

Im Laufe der 1990er Jahre haben die Instrumente der positiven, »aktiven« EU-Sozialpolitik (Punkt 1) einen beachtlichen Entwicklungsschub erfahren. Dazu zählt in Teilen auch die so genannte Offene Methode der Koordinierung (OMK).

Hat sich das Bild vom »begrenzten Erfolg« der aktiven Sozialpolitik, das zahlreiche Autoren Mitte der 1990er Jahre konsta-

tierten, inzwischen verändert? Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für zukünftige Gestaltungsoptionen der »sozialen Dimension« Europas?

### Instrumente der »aktiven« EU-Sozialpolitik im Überblick

Dies sind die wesentlichen Instrumente der aktiven EU-Sozialpolitik auf dem Status quo vor dem Konvent und dem Verfassungsentwurf:

- **Europäischer Sozialfonds (ESF)**

Die bestehende EU-Sozialpolitik ist *zuerst regulative Sozialpolitik*. Die redistributiven, also umverteilenden Ausgabenprogramme des ESF sind vom Umfang her bescheiden und dienen teilweise eher regional- statt sozialpolitischen Zielen. In jüngerer Zeit wird der ESF auch dafür eingesetzt, die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zu erreichen. Der ESF ist einer der vier Strukturfonds der EU. Im Zeitraum 2000–2006 vergab der ESF Zuschüsse in Höhe von etwa 70 Mrd. € an Einzelpersonen und Projekte in der gesamten EU. Alle vier Strukturfonds zusammen vergaben in diesem 6-Jahres-Zeitraum ca. 195 Mrd. €.

- **Arbeitsrechtliche Mindeststandards**

Im regulativen Bereich verfügt die EU inzwischen über eine breite Palette von Kompetenzen, die vom Arbeitsschutz über die Gleichstellung der Geschlechter, die Anhörung und Unterrichtung der Arbeitnehmer bis zur arbeitsrechtlichen Regulierung,

Dr. Simone Leiber, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung

etwa in Bereichen wie Arbeitszeiten, Elternurlaub oder Mutterschutz, reichen (vgl. z. B. Treib/Leiber 2006).

#### • Europäische Sozialpartnerschaft

Darunter wird die Einbindung der europäischen Dachverbände von Gewerkschaften und Arbeitgeber in die Politikprozesse auf EU-Ebene verstanden. Das Europäische Sozialmodell hat somit eine inhaltliche und eine prozedurale (Einbindung von gesellschaftlichen Akteuren/der Sozialpartner) Komponente. Seit Maastricht wurde ein besonderes Verhandlungsverfahren für EU-Richtlinien etabliert, in dem die EU-Sozialpartnerorganisationen EGB, UNICE und CEEP zu Mitgesetzgebern in der EU-Sozialpolitik werden. Die Befugnisse der Sozialpartner auf EU-Ebene gehen hier sogar weiter als in vielen Mitgliedstaaten. Der autonomen Aushandlung eines Abkommens durch die Sozialpartner wird per Richtlinie Allgemeinverbindlichkeit verliehen, ohne dass staatliche Akteure das Sozialpartnerabkommen dabei inhaltlich abändern können.

#### • Offene Methode der Koordinierung

Die Zuordnung der OMK zur aktiven Sozialpolitik ist nicht ganz eindeutig. Die darunter gefassten weichen Verfahren können sowohl marktschaffend als auch -korrigierend wirken. Die arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen der Beschäftigungsstrategie und der Grundzüge der Wirtschaftspolitik haben z. B. überwiegend die Eingliederung in den Markt zum Ziel. In den Koordinierungsprozessen im Feld der sozialen Sicherungssysteme ist dies weniger eindeutig. Hier mischen sich vor allem Ziele zur nachhaltigen Finanzierung und damit Eindämmung der öffentlichen Kosten (bspw. für die Alterssicherung oder die Gesundheitsversorgung) mit Zielen, welche auf die Qualität der Versorgung ausgerichtet sind (wie etwa die Angemessenheit des Rentenniveaus oder der allgemeine Zugang zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung).

### Instrumente der »aktiven« EU-Sozialpolitik: ausgewählte Forschungsergebnisse

#### Zu arbeitsrechtlichen Mindeststandards

Ergebnisse eines mehrjährigen Forschungsverbundes am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG), Köln (vgl. Falkner et al. 2005; <http://www.mpifg.de/socialeurope/>) zeigen:

Arbeitsrechtliche EU-Mindeststandards ...

- werden häufig nicht beachtet, sind aber inzwischen beachtlich in ihrer Anzahl;
- sind nicht immer nur der »kleinste gemeinsame Nenner«, auf den sich die Mitgliedstaaten einigen können, rufen durchaus relevante Anpassungen hervor;
- enthalten zunehmend voluntaristische Elemente (z. B. Empfehlungen), bei denen die Mitgliedstaaten jedoch keine absolut minimalistische Strategie (im Sinne von: immer nur das Allernotwendigste und Verpflichtende zu tun) verfolgen;
- zeichnen sich durch große Mängel bei der pünktlichen und korrekten Umsetzung in die nationale Gesetzgebung aus;

- rufen in den neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa (MOE) nicht unbedingt mehr Anpassungsbedarf als in der EU-15 hervor; es zeigt sich dort eine vergleichsweise gute *formale* Umsetzung in die nationale Gesetzgebung bei gleichzeitig großen Anwendungs- und Vollzugsproblemen (u. a. durch fehlende Klagekultur; überlastete Gerichte; schwache Zivilgesellschaft und Gewerkschaften);
- rufen insgesamt eher graduelle, wenn auch nicht unbedeutende Anpassungen hervor als radiale Systemwechsel;
- sind auf bestimmte Sub-Felder der Sozialpolitik begrenzt, so dass sie zu einer umfassenden Konvergenz der europäischen Sozialsysteme nur begrenzt beitragen; die Kernbereiche nationaler Sozialpolitik (wie etwa Beschäftigungspolitik, Alterssicherung, Krankenversicherung) sind dagegen bisher lediglich einem unverbindlichen, intergouvernementalen Koordinierungsverfahren (OMK) unterworfen.
- Es gibt noch keine Verdrängung verbindlichen Rechts durch »weiche« Koordinierungsverfahren. Parallel dazu gewinnen jedoch »weiche« Steuerungsinstrumente wie die OMK an Gewicht.

#### Zur Europäischen Sozialpartnerschaft

Neben den beschriebenen Fortschritten gibt es klare Grenzen eines Modells europäischer Sozialpartnerschaft. Dieses gilt nur in begrenzten Bereichen, während gleichzeitig der Druck auf nationale korporatistische Strukturen durch die Wirtschafts- und Währungsunion verstärkt wird. In einigen Ländern (Skandinavien) schwächen die EU-Regelungen sogar die nationale Sozialpartnerautonomie. Dies betrifft vor allem Dänemark sowie, in weniger starkem Ausmaß, Schweden.

Die Frage der Inkompatibilität des nordischen Sozialpartnermodells mit den rechtlichen Erfordernissen für die Implementation von EU-Richtlinien entzündete sich vor allem am Beispiel der Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie in Dänemark. Die dänische Sozialpartnerschaft zeichnet sich dadurch aus, dass den Sozialpartnern ein erhebliches Maß an Autonomie in der arbeitsrechtlichen Regulierung zukommt. Ein großer Teil der Arbeitsbedingungen ist Bestandteil tarifvertraglicher Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern ohne staatliche Mindestgesetzgebung.

Mit der Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie kam es erstmals dazu, dass eine europäische Regelung sich mit einem für die Sozialpartner absolut zentralen Thema beschäftigte: der Regelung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit. Daher wurde die Umsetzung dieser Richtlinie zum Testfall, in dem die dänische Regierung in Übereinstimmung mit den Sozialpartnern erstmals eine Richtlinie *nur über Kollektivverträge* (ohne gesetzliche Regelung) umzusetzen versuchte. Die Europäische Kommission bemängelte daraufhin allerdings, dass Dänemark auch nach der tarifvertraglichen Umsetzung noch keine ausreichende Abdeckung der Arbeitnehmerschaft garantieren könne. Die dänischen Kollektivverträge können in der Regel ca. 75 bis 80 Prozent der Arbeitnehmer abdecken, nicht aber eine Abdeckung aller Arbeitnehmer gewährleisten, wie der EuGH es in richtungweisenden Urteilen bereits in den 1980er Jahren verlangte.

Nachdem die Europäische Kommission Dänemark drohte, den Fall vor den EuGH zu bringen, lenkte die dänische Regierung Anfang 2002 ein und beschloss, die Richtlinie per ergänzender Gesetzgebung umzusetzen. Eine ähnliche Situation zeigte sich in den darauf folgenden Jahren ebenfalls bei der Umsetzung anderer Richtlinien in Dänemark und Schweden. Faktisch bedeutet dies: Sozialpartnerautonomie ist für die Umsetzung von Richtlinien unmöglich geworden, denn zur Abdeckung aller Arbeitnehmer bedarf es der Gesetzgebung bzw. einer Möglichkeit, Tarifverträgen per Erga-Omnes-Wirkung Allgemeinverbindlichkeit zu verleihen (ausführlich Leiber 2005).

Auch im Bereich der Europäischen Sozialpartnerschaft gibt es zudem einen Trend zu mehr Unverbindlichkeit, indem man Sozialpartnerabkommen verabschiedet, die nicht mehr über eine Richtlinie allgemeinverbindlich erklärt werden, sondern die freiwillig (autonom) von den Sozialpartnern umgesetzt werden (z. B. die Abkommen zur Telearbeit oder arbeitsbedingtem Stress).

## Zur Offenen Methode der Koordinierung

### Attraktivität des Verfahrens

Weiche Koordinierungsverfahren umgehen die Legitimierungsprobleme von Kompetenztransfers. Sie schonen auch die Autonomie der Mitgliedstaaten, weil die Entscheidung bei den Nationalstaaten verbleibt.

### Problempunkte

- Allerdings ist die Wirkung dieses Verfahrens bislang in der Literatur umstritten und empirische Nachweise dafür nur sehr schwer zu erbringen. Zu schnell wird an vielen Stellen auf die Möglichkeiten des »Politiklernens« geschlossen ohne zu definieren, was dies genau bedeutet. Der Befund einer gewissen Konvergenz im Diskurs und einigen Instrumenten allein reicht nicht aus, um diese wesentlich auf die Wirkung der *rechtlich unverbindlichen* OMK zurückzuführen.
- Misst man die Methode daran, inwiefern die Mitgliedstaaten ihre selbst gesteckten Ziele bisher erreicht haben, ist in vielen Bereichen große Skepsis angebracht (vgl. z. B. Kok-Bericht der Expertenkommission zur Europäischen Beschäftigungsstrategie).
- Hohe Plausibilität besitzt der von Ostheim und Zohlnhöfer (2005) für die Wirkung der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf Deutschland konstatierte »Verstärker- und Katalysatoreffekt«, der zwar keine Lenkungseffekte im Sinne eines nationalen radikalen Politikwandels, aber Verstärkereffekte hervorruft, die nationale Akteure sich für ihre Interessen zu nutzen machen können. Regierungen sind in diesen Verfahren nicht gezwungen zu handeln, aber falls einzelne Inhalte aufgegriffen werden, weil sie mit der nationalen Strategie übereinstimmen, liefern sie eine zusätzliche Begründung für die eigenen Entscheidungen. Visser (2005) charakterisiert die OMK daher als »selektiven Verstärker«, d. h. es ist tendenziell kein Instrument, mit dem gegen den Willen der nationalen Regierungen etwas erreicht werden kann.

- Die OMK als »sozialpolitisches Instrument« zielt nicht zwingend in Richtung Ausbau des Sozialstaates, im Gegenteil ist die marktschaffende Zielrichtung darin weit verbreitet (Stichworte wie *financial sustainability*, *employability*, *make-work-pay* sind dafür ein Indiz).
- Das Politikverständnis der OMK ist blind für Interessenkonflikte (vgl. Schäfer 2006). In Zeiten, in denen der Sozialstaat eher begrenzt als ausgeweitet wird, sind Veränderungen zwangsläufig umkämpft und produzieren Gewinner und Verlierer. Dieser Konflikt lässt sich nicht über »good practices« auflösen, sondern ist Teil der demokratischen Auseinandersetzung.

## Zwischenfazit

Das Bild vom »begrenzten Erfolg« der aktiven Sozialpolitik, das v. a. Leibfried und Pierson Mitte der 1990er Jahre konstatierten, hat sich trotz der (diskursiven) Aufwertung der sozialen Dimension Europas nicht grundlegend verändert. Wichtige Einflussfaktoren der EU auf die nationale Sozialpolitik werden weiterhin die negative Integration (z. B. Dienstleistungsrichtlinie) sowie indirekte Einflüsse (z. B. zu erwartende Auswirkungen des Beitritts der MOE-Länder zur Währungsunion auf deren Sozialstaaten) sein. Das Vordringen des europäischen Wettbewerbsrechts in die Sphäre sozialer Dienstleistungen stellt die Grundlagen vieler Wohlfahrtsstaaten in Frage. Der wettbewerbsrechtliche Zwang zur Zulassung privater Konkurrenz bricht (para-) staatliche Dienstleistungsmonopole auf, wie sie die Grundlage vieler Wohlfahrtsstaaten bilden. Nach wie vor gibt es keine Vergemeinschaftung des sozialpolitischen Feldes, die auch nur annähernd mit der wirtschaftlichen Integration gleichzieht. Die Asymmetrie besteht fort.

## Ausblick: Gestaltungsoptionen des »Sozialen Europa«

Vor diesem Hintergrund, so die These, ist es von zentraler Bedeutung, Strategien für ein Soziales Europa, die sich am Konzept der »Einheitlichkeit« orientieren, parallel zu den Strategien weiter auszubauen, die am Konzept der »Vielfalt« ansetzen.

### Nationale Handlungsspielräume erhalten

Der diagnostizierte begrenzte Erfolg der »aktiven« Sozialpolitik legt nahe, den Blick nicht allein auf die Weiterentwicklung dieser Instrumente zu richten, sondern auch auf die Begrenzung der negativen Integration und die verbleibenden sozialpolitischen Handlungsressourcen der Mitgliedstaaten. Hier müsste man künftig klarer definieren und abgrenzen, welche Bereiche vom Marktwettbewerb ausgenommen sein sollen und (auch aus Gründen der demokratischen Legitimität) Spielräume für nationale (sozialpolitische) Politikoptionen schützen. Diese sind bedroht, wenn die ökonomische Integration in Europa ungezügelt fortschreitet.

Wenn den binnenmarktbezogenen und wettbewerbsrechtlichen Prinzipien mehr sozialpolitische Ziele und Grundrechte an die Seite gestellt würden, könnte sich dadurch auch die Recht-

sprechung des EuGH in Fällen ändern, in denen etwa Erfordernisse des freien Kapitalverkehrs oder der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt mit sozialpolitischen Erwägungen in Konflikt stehen. Ansätze dazu hätte es im Verfassungsentwurf gegeben. Von besonderer Bedeutung ist die Charta der Sozialen Grundrechte und eine horizontale Schutzklausel (Art. III-117), die den Regelungen zum Binnenmarkt, der Wettbewerbspolitik und der Wirtschafts- und Währungsunion vorangestellt ist und sozialpolitische Ziele als Querschnittsaufgabe verankert. Darin wird bestimmt, dass die EU bei der Festlegung und Durchführung von Unionsmaßnahmen der Förderung von Beschäftigung und der Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie einem hohen Bildungsniveau und dem Gesundheitsschutz Rechnung zu tragen hat. Dies würde dem EuGH erlauben, Schutzzonen sozialer Sicherheit bei der Verwirklichung der vier Freiheiten des Binnenmarktes anzuerkennen.

Der Vorschlag einer »**Sozialfolgenabschätzung**« für **europäische Gesetzesinitiativen** könnte dabei ein hilfreiches Instrument sein. Seit 2004 ist eine allgemeine Gesetzesfolgenabschätzung (in Form eines so genannten *Impact Assessment*) auf EU-Ebene für alle Initiativen der Kommission vorgesehen. Das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung auf EU-Ebene ist damit weiter entwickelt als in vielen Mitgliedstaaten und würde einen guten Anknüpfungspunkt bieten, perspektivisch auch soziale Gesetzesfolgen stärker in den Blick zu nehmen.

#### OMK weiterentwickeln, ...

Die »Offene Methode der Koordinierung« müsste vor allem hinsichtlich einer Erhöhung ihrer Verbindlichkeit und Sanktionsfähigkeit weiterentwickelt werden. Die Mitgliedstaaten könnten nach wie vor frei wählen, mit welchen Mitteln sie bestimmte sozialpolitische Ziele erreichen wollen. Sie sollten diese gesetzten Ziele jedoch nicht länger gänzlich »ungestraft« verfehlen dürfen.

#### ... doch rechtsverbindliche EU-Mindeststandards in der »OMK-Euphorie« nicht vernachlässigen

Wie die Ergebnisse des Projektverbundes am MPfG zeigten, erscheint es darüber hinaus lohnenswert, sich trotz der schwierigen politischen Bedingungen in einer Union mit 27 (und mehr) sehr unterschiedlichen Mitgliedstaaten flankierend für gemeinsame europäische Mindeststandards einzusetzen, die den wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen den Staaten zumindest abmildern können.

Der relative Erfolg der untersuchten Richtlinien bei der partiellen Regulierung des ökonomischen Wettbewerbs in Europa spricht dafür, dass es sich durchaus lohnt, mit der Verabschiedung von europaweit gültigen sozialen Mindeststandards fortzufahren.

Eine beachtliche Symbolkraft für die soziale Dimension Europas wäre zudem vom Projekt **europäischer Mindestlohnstandards** zu erwarten. Ziel dabei wäre nicht ein einheitlicher Mindestlohnbetrag, sondern *eine gemeinsame europäische Norm für ein »proportionales Mindestlohnniveau«* wie etwa ein bestimmter Prozentsatz des nationalen Durchschnitts- oder Medianlohnes.

#### Flexible Integration nicht tabuisieren

Da der Verabschiedung einheitlicher EU-Sozialstandards für alle Mitgliedstaaten auf Grund der Unterschiedlichkeit der Sozialsysteme und sozialpolitischen Interessen Grenzen gesetzt sind, wäre eine weitere Auslotung der Möglichkeiten flexibler Integration (also eine verstärkte Zusammenarbeit, die zunächst nur einige der Mitgliedstaaten umfasst) sinnvoll. Wichtig ist dabei, dass dieser Prozess nicht den Charakter einer Mitgliedschaft 1. und 2. Klasse bekommt und dass er jederzeit offen ist für alle, die sich zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls dafür entscheiden.

#### Literatur

- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. und Leiber, S. (2005) *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in Member States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leibfried, S. und Pierson, P. (1995) »Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe«, in: S. Leibfried and P. Pierson (Hrsg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 43–77.
- Leiber, S. (2005) *Europäische Sozialpolitik und Nationale Sozialpartnerschaft*, Frankfurt/M.: Campus.
- Schäfer, A. (2006): »Aufstieg und Grenzen der Offenen Methode der Koordinierung« *WSI-Mitteilungen* (10), 540–545.
- Visser, J. (2005) »The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe«, in: J. Zeitlin, P. Pochet and L. Magnussen (Hrsg.), *The Open Method of Co-Ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 173–215.
- Zohlnhöfer, R. and Ostheim, T. (2005) »Paving the Way for Employment? The Impact of the Luxembourg Process on German Labour Market Policies«, *Journal of European Integration* 27(2), 147–167.

#### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Abteilung Internationaler Dialog  
D-10785 Berlin

[www.fes.de/internationalepolitik](http://www.fes.de/internationalepolitik)  
E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

978-3-89892-738-3

#### Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
z. Hd. Ursula Müller  
D-53170 Bonn

E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)  
Fax: +49 (228) 883-625

#### Alle Texte sind online verfügbar:

[www.fes.de/internationalepolitik](http://www.fes.de/internationalepolitik)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.