

Andrej Stuchlík, Christian Kellermann

## Europa auf dem Weg zur Sozialen Union?

Die Sozialagenda der EU im Kontext europäischer Sozialstaatlichkeit

■ In der jüngst veröffentlichten »erneuerten Sozialagenda« skizziert die EU-Kommission Eckpunkte für eine europäische Sozialpolitik. Dabei ist Sozialpolitik nach wie vor primär die Domäne der Mitgliedstaaten.

■ Die EU betreibt aber bereits heute entweder selbst direkt Sozialpolitik oder aber nimmt indirekt Einfluss auf die nationalen Wohlfahrtsstaaten durch ihre Binnenmarktpolitik.

■ Direkte EU-Sozialpolitik findet vor allem auf der regulativen Ebene durch die Festschreibung von Mindeststandards statt. Andere Ebenen, wie der klassische Bereich der umverteilenden Sozialpolitik, sind weniger stark ausgeprägt.

■ Europas Weg zu einer Sozialen Union ist nur durch einen intelligenten Mix aus nationalen und europäischen Kompetenzen in der Sozialpolitik erreichbar. Davon ist Europa jedoch weit entfernt. Die Autoren analysieren den Status Quo europäischer Sozialpolitik und unterbreiten Vorschläge in Richtung einer progressiven europäischen Sozialstaatlichkeit.

SEPTEMBER 2008



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung: Die erneuerte Sozialagenda der EU</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Was ist EU-Sozialpolitik?</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Eine EU – viele Sozialstaatsmodelle</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Entstehungsgeschichte europäischer Sozialstaatlichkeit</b> .....	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Ebenen europäischer Sozialpolitik</b> .....	<b>10</b>
	(a) Materielle Sozialpolitik .....	10
	(b) Regulative Sozialpolitik .....	11
	(c) ›Soft Law‹ .....	14
<b>6</b>	<b>Fazit: Mehrwert Europa – Schritte auf dem Weg zur Sozialen Union</b> .....	<b>16</b>
<b>7</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>18</b>



## 1 Einleitung: Die erneuerte Sozialagenda der EU

Die »erneuerte Sozialagenda«, mit der die EU-Kommission Anfang Juli an die Öffentlichkeit trat, trägt den vielversprechenden Untertitel »Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008b). Die Kommission skizziert darin Eckpunkte für eine europäische Sozialpolitik in den Bereichen Beschäftigung und Soziales, Bildung und Jugend, Gesundheit und Informationsgesellschaft. Sie vermeidet allerdings den Begriff »Sozialpolitik«, da Soziales primär in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Jedoch wähnt sich die EU in einer »idealen Position« für sozialstaatliches Handeln in Reaktion auf sozioökonomische Veränderungsprozesse – in Folge technologischen Wandels und von Globalisierungsprozessen – und fordert, dass Sozialpolitik heute »bereichsübergreifend und mehrdimensional« gedacht und gemacht werden müsse.<sup>1</sup>

Die Kommission sieht im *richtigen* Mix aus europäischer und nationaler Handlungsebene einen potenziellen Mehrwert für eine gerechte und effiziente Sozialpolitik im 21. Jahrhundert. Die Kommission stellt insofern die berechnete Frage, ob es Spielraum für sektorübergreifende Maßnahmen auf EU-Ebene gibt und ob die Instrumente, die der EU »zur Unterstützung und Ergänzung der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, überarbeitet werden sollten« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008b: 4). Diese Frage greift sehr weit in das bestehende Gefüge der EU und in das Verhältnis zu den Mitgliedstaaten ein, was zunächst die vielen kritischen und ablehnenden Reaktionen auf die Sozialagenda erklärt. Dabei geht den einen die Agenda nicht weit genug, andere wiederum sehen sie über das Ziel hinausschießen und die Rolle der EU unnötig aufwerten. Die Frage nach »der richtigen« europäischen sozialen Dimension ist völlig ungeklärt und Gegenstand politischer Machtkämpfe. Die besondere Schwierigkeit bei der Formulierung von sozialpolitischen Vorschlägen besteht für alle Beteiligten vor allem im hohen Komplexitätsgrad, der aus den Interdependenzen der Politikbereiche und der verschiedenen zuständigen Ebenen entstanden ist.

Wir möchten deshalb in unserem Artikel die bisherige Sozialpolitik der EU möglichst eingängig strukturi-

rieren und damit einer breiteren interessierten Leserschaft nahebringen. Zuerst diskutieren wir die begriffliche Schwierigkeit, überhaupt von einer Sozialpolitik der EU sprechen zu können. Dann werfen wir einen kurzen Blick auf die »politische Ökonomie«, also die Machtverhältnisse und Interessen, die in diesem Feld der Europäischen Integration zum Tragen kommen. Im dritten Schritt schauen wir zurück auf die Entstehungsgeschichte europäischer Sozialpolitik, bevor wir im zentralen vierten Kapitel den Status quo in drei Bereiche einteilen, darstellen und bewerten. Im Fazit schauen wir nach vorn und nennen einige Bereiche, die für eine Weiterentwicklung europäischer Sozialpolitik in Frage kommen könnten, in denen die EU also einen Mehrwert für Sozialstaatlichkeit haben könnte – wir verstehen diese Bereiche als Grundlage für wichtige Denkanstöße für eine Diskussion über den Weg Europas zu einer Sozialen Union.

## 2 Was ist EU-Sozialpolitik?

Die Analyse europäischer Sozialpolitik beginnt mit einer begrifflichen Schwierigkeit: »Europäisches Sozialmodell« und die »soziale Dimension« der Europäischen Union werden häufig synonym verwendet, aber teils völlig unterschiedlich definiert. Diese Definitionen sind dabei zumeist von nationalstaatlichen Konzepten der Sozialpolitik abgeleitet: Auf nationaler Ebene der Mitgliedstaaten variiert aber je nach Wirtschaftsverfassung und dem dazugehörigen Wohlfahrtsregime der gewünschte Grad an staatlichem Markteingriff, der sozialpolitischen Maßnahmen als Aufgabe zuerkannt wird. Folglich variiert auch der Grad an gewünschten sozialpolitischen Kompetenzen der EU.

Innerhalb der EU-Mitgliedstaaten ist Sozialpolitik zum einen Politik zugunsten Benachteiligter, um Lebenschancen und Lebensbedingungen innerhalb einer Gesellschaft anzugleichen. Dazu gehören gleiche Startbedingungen wie etwa der Zugang zu Bildung, aber auch solidarische Abfederungen von Lebensrisiken wie Krankheit und Arbeitslosigkeit. Auf der anderen Seite ist Sozialpolitik ein potenzieller Wachstumsfaktor einer Volkswirtschaft.

Zur begrifflichen Schwierigkeit kommt ein zweites Problem hinzu: In den Mitgliedstaaten sind in der Regel die Politikziele Marktschaffung und Markteingehung verfassungsrechtlich gleichgestellt. »Marktschaffung« meint dabei den staatlich zu schützenden Raum für private Akteure, die auf Märkten tätig werden. »Markteingehung« hingegen bezieht sich auf regulatorische Eingriffe in Märkte. Der Unterschied zur EU ist klar: Die Asymmetrie zugunsten des Binnen-

**Andrej Stuchlík** ist Doktorand an der Freien Universität Berlin, **Christian Kellermann** ist Projektleiter für Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin.

Die Autoren danken Marius Busemeyer, Björn Hacker, Miriam Hartlapp, Simone Leiber, Gero Maaß und Alexander Petring für wertvolle Hinweise und Kommentare.

1 Der Sozialagenda ging ein Prozess zur Bestandsaufnahme der »sozialen Wirklichkeit« in Europa voran, der die Veränderungen bei Beschäftigungsverhältnissen, Familienstrukturen, Lebensstilen und Unterstützungsstrukturen ablichten sollte. Vgl. auch (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007a).

markts und seines Wettbewerbsprinzips ist eng mit den bislang hinterherhinkenden sozialpolitischen Kompetenzen der Union verknüpft. Die sozialpolitischen Befugnisse der Gemeinschaft nehmen zwar insbesondere seit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam zu, aber das Nebeneinander von europäischer Kompetenz mitsamt europäischer Rechtsprechung (z.B. Schutz am Arbeitsplatz) und nationaler Kompetenz (z.B. Mindestlohn) erschwert die Kompromissfindung im europäischen Mehrebenen-System (Pierson/Leibfried 1998).

Diese Skepsis gegenüber Europa rührt auch daher, dass die EU-Gesetzgebung und insbesondere die Europäische Rechtsprechung oft im Spannungsverhältnis zu nationalen sozialpolitischen Vorstellungen stehen. Dadurch nimmt die EU vielfach Einfluss, selbst in Bereichen nationalstaatlicher Autonomie. Dabei wird gerade Sozialpolitik als Kernbereich nationalstaatlichen Handelns wahrgenommen.

Zu diesen beiden Schwierigkeiten gesellen sich schließlich – drittens – die Auswirkungen von internationalen Rahmen- und unterschiedlichen nationalen Ausgangsbedingungen: die Alterung der Gesellschaft, die unterschiedlichen Finanzierungsweisen auf nationaler Ebene (Steuer- vs. Beitragsfinanzierung) und der sich intensivierende Steuerwettbewerb in der Union sowie Folgen der Globalisierung. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler Traditionen und Institutionen entfalten europäische Integrationsvorstöße im sozialpolitischen Bereich oftmals *unterschiedliche* Wirkungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Damit ist Sozialpolitik auf europäischer Ebene, zumal wenn sie auf Harmonisierung abzielt, ein hoch komplexer politischer Prozess, der Mehrheitsfindungen erheblich erschwert – sowohl in den nationalen Parlamenten als auch im Europäischen Parlament. Die Komplexität wächst dabei mit dem Grad der gewünschten Integration; unter Integration wird die Europäisierung und damit die Delegation von nationalen Kompetenzen nach Brüssel verstanden.

Kompetenzverlagerung kann einmal auf unmittelbarem Wege geschehen, durch neue institutionelle Lösungen wie im Fall des jüngst geschaffenen Globalisierungsfonds, oder aber auf die nationale Rechtsetzung einwirken: direkt über Verordnungen und mittelbar über Richtlinien, die den Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben machen, oder schließlich durch gemeinsame Zielsetzungen und Empfehlungen etwa in Form von *Best Practices*.

Damit lässt sich Europäische Sozialpolitik zunächst auf drei Ebenen und Ausprägungen fassen:

a) Zunächst analog zur Rolle des Nationalstaates: Im Nationalstaat sorgen soziale Sicherungssysteme (steuer- bzw. beitragsfinanziert) für direkte

*materielle Leistungen* an Bedürftige, etwa Arbeitslosenunterstützung oder Wohngeld. Die Voraussetzung hierfür sind Eigenmittel bzw. solide finanzierte Umlagesysteme. Auf europäischer Ebene zählen hierzu in erster Linie die Mittel des Europäischen Sozialfonds zur aktiven Wiedereingliederung von Arbeitnehmern in den Mitgliedstaaten. Bislang gibt es nur wenige Formen materieller europäischer Sozialpolitik.

b) Sehr viel häufiger findet europäische Sozialpolitik auf *regulativer* Ebene statt. Regulativ bedeutet die europäische Festlegung von Mindeststandards, z.B. im Arbeitsrecht bzw. die durch den Binnenmarkt notwendig gewordene Koordinierung von Sozialsystemen (z.B. bei der Übertragbarkeit von Rentenansprüchen). Damit ist zunächst keine Umverteilung durch die EU verbunden, sondern es wird lediglich ein fester Rahmen vorgegeben, durch den soziale Dumping- und Ausgrenzungsprozesse verhindert werden sollen. Gleichzeitig sollen durch die europäische Gesetzgebung die Folgen der vier Grundfreiheiten<sup>2</sup> insbesondere im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch sozialpolitisch abgesichert werden – vergleichbar den Rechten und Pflichten im nationalen Kontext. D.h. die regulative Ebene befindet sich im »harten« Gesetzgebungsbereich, mit dem auch Sanktionsmöglichkeiten durch die EU einhergehen.

c) Die dritte Ebene europäischer Sozialpolitik hingegen findet vorwiegend koordinierend im Bereich des sogenannten *Soft Law* statt. Merkmale des *Soft Law* sind gemeinsame Zielsetzungen der Mitgliedstaaten, z.B. was die Fremdsprachenkenntnisse betrifft. Diese Ziele sind aber nicht verbindlich, sondern dienen lediglich als Richtwerte für die Regierungen. Der Weg zur Erreichung dieser Ziele ist ebenfalls nicht durch die EU vorgegeben, sondern liegt im Kompetenz- und Ermessensbereich der Nationalstaaten. *Soft Law* funktioniert nach dem Prinzip »*naming and shaming*«, indem nationale Politikmaßnahmen öffentlich verglichen und bewertet werden. Dadurch entsteht Druck auf Regierungen, diese gemeinsamen Zielvorgaben möglichst zu erfüllen. Das zentrale Vergleichsinstrument ist die sogenannte Offene Methode der

<sup>2</sup> Die vier Grundfreiheiten sind die Warenverkehrsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit, die Personenverkehrsfreiheit (Freizügigkeit) und die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs.

Koordinierung (OMK).<sup>3</sup> Da die Zielsetzungen nicht verbindlich sind, gibt es keine Sanktionsmechanismen und die OMK kommt primär in Politikbereichen zur Anwendung, in denen die EU über wenig oder keine Kompetenzen verfügt.

### 3 Eine EU – viele Sozialstaatsmodelle

Bei der Frage nach europäischer Sozialstaatlichkeit geht es zunächst um das gemeinsame Interesse von Mitgliedstaaten, ihre Kompetenzen auf die EU-Ebene zu übertragen. Dieses Interesse und damit die Bereitschaft zu einer stärkeren europäischen Integration hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab: 1.) der Homogenität der Mitgliedstaaten (und insbesondere der jeweiligen Lebensverhältnisse), 2.) der Konkurrenz um die optimale Problemlösungsfähigkeit zwischen Mitgliedstaat und EU-Ebene und 3.) dem jeweiligen Politikbereich.

Die europäische Integration übt auf die Mitgliedstaaten zum Teil ganz unterschiedliche Verteilungswirkungen aus, die durch unterschiedliche Produktions- und Wohlfahrtsstaatenregime bedingt werden (vgl. Busemeyer, Kellermann et al. 2008). Unklar ist bislang, ob die neuen EU-Mitglieder Mittel- und Osteuropas einen eigenen Typus hinsichtlich Wirtschaftsverfassung und Wohlfahrtsregime darstellen. Offensichtlich ist jedoch, dass sie das ohnehin bereits äußerst heterogene EU-Geflecht noch vergrößern. Eine gemeinsame Interessenfindung bezüglich weiterer Integrationsschritte wird dadurch erschwert. Aber nicht nur das: Die Transformationsprozesse der letzten rund 20 Jahre schufen in den neuen Mitgliedstaaten eine große Verliererschicht (u.a. Dauderstädt 2005: 12). Während der Beitritt auf institutioneller Ebene fast gänzlich vollzogen ist, lässt die Phase der »social consolidation« in diesen Ländern noch auf sich warten (Ágh 2006: 5 f.).

So unterschiedlich die Gruppe der neuen Mitglieder auch ist, die Angleichung der Einkommensverhältnisse gegenüber der EU-15 ist die treibende Kraft hinter der Mitgliedschaft. Schließlich bietet der Beitritt

zur EU dieser Gruppe der Niedriglohn-Länder die Möglichkeit, beträchtliche Wohlfahrtstransfers seitens der reichen Länder zu bekommen (Boix 2004: 3). Marktkorrigierende Sozialpolitik gerät dabei schnell in den Verdacht, Schutzzonen in erster Linie für die alten Mitgliedstaaten etablieren zu wollen. Daten des *European Social Survey* zufolge ist Polen neben Großbritannien und Dänemark der skeptischste Mitgliedstaat, wenn es um mehr sozialpolitische Befugnisse für die EU geht (Heien 2006: 245).

Die fundamentale Asymmetrie zwischen den Mitgliedstaaten und der Wirtschaftsverfassung der Union besteht darin, dass die beiden politischen Ziele Marktschaffung und Markteinhegung in Nationalstaaten verfassungsrechtlich gleichgestellt sind, nicht so in der EU (Scharpf 2002: 649). Die Union bindet und beschränkt gleichzeitig den nationalen Wohlfahrtsstaat wirtschaftlich und juristisch (Scharpf 2002: 648; Leibfried 2006). Dieser Einfluss der EU auf nationale wohlfahrtsstaatliche Politik erfolgt zunächst auf drei Ebenen: 1.) direkt (»positive Integration«), 2.) direkt (»negative Integration«) und schließlich über 3.) indirekten Integrationsdruck. (Leibfried 2005; Leibfried 2006; Leiber 2007).

Bei der sogenannten »positiven Integration« geht es um die eben beschriebenen drei Ebenen der europäischen Sozialpolitik (materiell, regulativ und prozessorientiert). Bei der »negativen Integration« geht es primär um Marktschaffung durch die EU. Falls eine europäische Regelung mit nationalem Recht kollidiert, entscheidet häufig der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Sinne der Binnenmarktgesetzgebung (Leibfried 2006: 527). Der indirekte Integrationsdruck auf die europäische Sozialstaatlichkeit kommt schließlich von Seiten der Geld- und Finanzpolitik. So haben etwa die Maastricht-Kriterien Auswirkungen auf Finanzierungsspielräume der Wohlfahrtsstaaten. Ebenso erhöht der sich abzeichnende Steuere Wettbewerb, der sich durch die Osterweiterung noch verstärkt hat, den Druck auf progressive Einkommensteuersysteme (vgl. Kellermann, Rixen et al. 2007).

In Anbetracht der unterschiedlichen Kräfte, die auf die EU und die Mitgliedstaaten wirken, und auch in Anbetracht der Vielfalt der Sozialstaatsmodelle in der EU stellt sich die Frage, ob es überhaupt eine Faustregel für europäische Zuständigkeiten geben kann. Wann sollte, getreu dem Prinzip der Subsidiarität, die EU Soziales regeln und wann nicht? Dabei geht es neben den Interessenkonflikten zwischen EU und Mitgliedstaaten auch um eine unterschiedlich ausgeprägte Problemlösungsfähigkeit dieser beiden Ebenen (Scharpf 1999: Kap. 3). Je stärker die nationale Steuerungsfähigkeit in einem Politikfeld als unzureichend erachtet wird und je stärker der zu erwartende

3 Initiiert im Jahre 2000, orientiert sich die OMK am Verfahren der durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten koordinierten Beschäftigungspolitik der Union. Sie ist ein Koordinierungsinstrument gerade für Bereiche außerhalb der EU-Zuständigkeiten. Dabei werden nach der Definition gemeinsamer Ziele (und gemeinsamer Indikatoren) Aktionspläne in den Mitgliedstaaten erstellt, die wiederum vom Rat auf Vorschlag der Kommission evaluiert werden. Das Ziel ist neben der besseren Vergleichbarkeit einzelner Politiken in der Union auch das Auffinden von sogenannten Best Practices und damit ein Wissenstransfer von politischen Reformvorschlägen.

»europäische Beitrag«, desto größer der Anreiz, Kompetenzen an die EU zu delegieren (Scharpf 1999: 108 f.). Im folgenden Kapitel skizzieren wir die Ebenen, auf denen es bislang zu einer »positiven« Integration europäischer Sozialpolitik gekommen ist.

#### 4 Entstehungsgeschichte europäischer Sozialstaatlichkeit

Bislang ist die Gemeinschaft im Zuge des Binnenmarktprojekts nur langsam in den Bereich der Sozialpolitik vorgedrungen. Kennzeichnend bleibt nach wie vor die *negative Integration* der Marktschaffung und der Verstetigung des Wettbewerbsprinzips. Damit ist am Beginn des Einigungsprozesses Sozialpolitik auf europäischer Ebene in die Domäne der Regulation verbannt worden und wurde nicht als umverteilende Politik nationalstaatlicher Prägung konzipiert. Das Europäische Sozialrecht im engeren Sinne umfasst denn auch nur jene Normen, die sich unmittelbar aus der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (und Selbstständigen), dem Antidiskriminierungsgrundsatz und dem Gleichbehandlungsgebot ergeben (insb. Art. 39–42 und Art. 141 EGV). Struktur und Inhalt dieser Vorgaben zielen klar auf die Absicherung des »Marktbürgers« (Fuchs 2005: 38, Rn 114), also desjenigen, der die Grundfreiheiten der Union auch tatsächlich wahrnimmt. Dementsprechend sind trotz einer langen Geschichte europäischer Sozialpolitik die formalen Kompetenzen der EU in diesem Bereich nur schwach ausgeprägt. Denn trotz zahlreicher Richtlinien und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs »werden mindestens 95 Prozent aller Fragen des Arbeits- und Sozialrechts weiter auf rein nationaler Grundlage entschieden« (Däubler 2004: 280). Zwar wurde bereits 1961 die Europäische Sozialcharta (ESC) verabschiedet, aber das als sozialpolitisches Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gedachte Abkommen des Europarats hat keine vergleichbare Wirkung für die nachfolgende Rechtsprechung entfalten können.<sup>4</sup>

Zugleich haben die Europäischen Gemeinschaften insbesondere seit den 1970er Jahren eine bemerkenswerte Aktivität entwickelt: Wenn auch die tatsächlich getroffenen Maßnahmen hinter dem ersten anspruchsvollen sozialpolitischen Aktionsprogramm des Jahres 1974 zurückblieben, verdienen Beachtung etwa die Lohngleichheitsrichtlinie von 1975 oder die Richtlinie über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit des

Jahres 1978.<sup>5</sup> Maßgeblich für die Koordinierung sozialer Sicherungssysteme war, als Voraussetzung und Kernstück der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Wanderarbeitnehmer-Verordnung aus dem Jahr 1971.<sup>6</sup> Seitdem sind EU-Arbeitnehmer im Gastland inländischen Arbeitnehmern gleichgestellt. Ziel war es, dass durch die Wahrnehmung der Freizügigkeit keine Nachteile im Bereich der sozialen Sicherheit entstehen dürfen. Allerdings ist damit eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Sozialrechtsordnungen ausdrücklich nicht erwünscht (Seewald 2007: Rn 24).

Generell stand Sozialpolitik in den ersten Jahren der Europäischen Integration in erster Linie im Dienste des Binnenmarktes und damit der Erhöhung wirtschaftlicher Effizienz durch die sozialpolitische Flankierung der Grundfreiheiten.

##### *Einheitliche Europäische Akte*

Nach den Änderungen durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 kam es zu einer »Renaissance sozialpolitischer Aktivitäten« (Ribhegge 2006: 366) durch die Einführung der qualifizierten Mehrheitsregel im Bereich des Arbeitsschutzes. Hinzu kam die Einsetzung des sozialen Dialogs »verstanden als das Zusammenwirken der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene – als neues und eigenständiges Element der gemeinschaftsrechtlichen Normsetzung« (Eichenhofer 2005b: 731).

Zu Beginn des Binnenmarktprojekts mündete die verstärkte Forderung nach einer sozialen Dimension der Gemeinschaft in die »Sozialcharta« des Jahres 1989.<sup>7</sup> Die hierin vereinbarten Grundrechte verankern ein europäisches Arbeitsrechtmodell (z.B. das Streikrecht), wobei diese Gemeinschaftsgrundsätze in den Mitgliedstaaten und je nach Zuständigkeit auf EU-Ebene verwirklicht werden sollen. Eine beispielhafte Folge der Sozialcharta und der darin festgelegten Gleichbehandlung von Arbeitsbedingungen war schließlich die 1996 verabschiedete Entsende-Richt-

4 »Europäische Sozialcharta« vom 18.10.1961, Turin <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/035.htm>.

5 Damit wurden Geschlechterdiskriminierungen etwa bei der Berechnung von Beiträgen oder dem Zugang zu Hilfeleistungen verboten. Richtlinie Nr. 79/7/EWG vom 19.12.1978, ABl. L 6 vom 10.1.1979.

6 Verordnung Nr. 1408/71/EWG vom 14.6.1971, ABl. L 149 vom 5.7.1971. Die Wanderarbeitnehmer-Verordnung wurde im Jahre 2004 reformiert. Die Nachfolgenorm 883/2004 ist zwar bereits in Kraft, entfaltet aber noch keine rechtliche Wirkung wegen der bislang nicht verabschiedeten Durchführungsvorschriften. Aufgrund der Komplexität (und des Gebotes der Einstimmigkeit) ist der Rat inzwischen dazu übergegangen, die Änderungen in Einzelschritten anzugehen.

7 Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, 9.12.1989, Straßburg.

linie<sup>8</sup>. Eine vertragliche Verankerung der Sozialcharta scheiterte aber zunächst insbesondere am Widerstand Großbritanniens.

#### *Vertrag von Maastricht*

Diese Verankerung erfolgte erst durch den Maastrichter Vertrag, aber auch dann noch nicht vollständig: »Es wurde mit der Verabschiedung des 'Protokolls über die Sozialpolitik', das dann im Abkommen über die Sozialpolitik umgesetzt wurde, eine Ausweitung« der sozialpolitischen Kompetenzen vereinbart (Ribhegge 2006: 366 f.). Die EU manövrierte sich damit zunächst in eine »sozialpolitische Sackgasse«, da die nun als »Protokoll über die Sozialpolitik« festgehaltenen Bestimmungen für Großbritannien nicht galten (ebd.: 367).

Dennoch erlaubte dieses Protokoll (und das unter den verbliebenen elf Mitgliedstaaten geschlossene Sozialabkommen), Gesetzgebung »auf fast allen Gebieten des Arbeits- und Sozialrechtes« zu initiieren und damit die Einführung von europäischen Mindestvorschriften in zentralen Bereichen der Sozialpolitik (Däubler 2004: 276). Außerdem wurde die qualifizierte Mehrheitsregel im sozialpolitischen Bereich erweitert auf:

- Maßnahmen im Bereich der Arbeitsbedingungen,
- Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- Chancengleichheit von Männern und Frauen und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- berufliche Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen.

Diese Änderungen führten in der Folge zu einer europaweiten Regulierung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, wobei die vereinbarten Mindeststandards nicht auf dem niedrigstmöglichen Niveau festgelegt wurden. Allerdings verfestigte das im Maastrichter Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip auch die abgestuften sozialpolitischen Kompetenzen der EU. In Fragen des Arbeitsentgelts-, Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrechts konnten die Mitgliedstaaten ihre Autonomie vollständig wahren.

#### *Vertrag von Amsterdam und Vertrag von Nizza*

Die zwei wichtigsten sozialpolitischen Neuerungen des Amsterdamer Vertrags waren zum einen die förm-

liche Überführung des Sozialprotokolls (und -abkommens) in das europäische Regelwerk (Art. 136-145 EGV) und zum anderen die Aufnahme eines eigenständigen Beschäftigungskapitels (Art. 125-130 EGV) sowie eines eigens eingerichteten Beschäftigungsausschusses zum Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten. Die damit geschaffene Beschäftigungspolitik als sogenannter »Luxemburg-Prozess« darf allerdings nur koordinierend eingreifen. Das bedeutet, dass damit keine Harmonisierung der nationalen Beschäftigungspolitiken verknüpft sein darf. Dennoch bildete der Vertrag von Amsterdam »einen Wendepunkt und Höhepunkt in der Entwicklung der sozialpolitischen Zuständigkeiten der EU« (Leibfried 2006: 525).

Die im Dezember 2000 ausgehandelten Änderungen in Nizza hatten bis auf eine geringfügige Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen fast keine sozialpolitische Relevanz. Im Vorfeld war allerdings die sozialpolitisch relevante Grundrechtecharta verabschiedet worden, die jedoch keinen verbindlichen Teil der europäischen Verträge darstellte.<sup>9</sup>

#### *Verfassungsvertrag / Vertrag von Lissabon<sup>10</sup>*

Die graduelle Ausweitung Europäischer Sozialpolitik fand schließlich im Verfassungsvertrag (VVE) des Jahres 2004 ihre formale Entsprechung: Die Einbeziehung der Grundrechtecharta als Teil II des Vertragstextes verbrieft nun auch verbindliche soziale Grundrechte, die teils weitreichender formuliert waren als etwa im Deutschen Grundgesetz (Treib 2004: 12 ff.; Eichenhofer 2005a: 9).

Hinzu kam, durch die geplante Einsetzung »Europäischer Rahmengesetze«, die Möglichkeit, sozialpolitische »Mindestvorschriften« zu erlassen (Art. III-210(2)b, VVE). Zwar durften europäische Vorgaben nach wie vor »keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten« beinhalten (Art. 2a (5) VVL), aber der Text klang optimistisch: Demnach erwarteten die Union und die Mitgliedstaaten, dass sich die Realisierung der sozialpolitischen Ziele

8 Richtlinie Nr. 96/71/EG vom 16.12.1996, ABl. L 18 vom 21.1.1997. Sie enthält Vorschriften für die Anwendung von Bestimmungen im Arbeitsrecht der Mitgliedstaaten auf die Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmern, die von einem in einem EU-Mitgliedstaat ansässigen Arbeitgeber zur Erbringung von Dienstleistungen in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden.

9 Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 2.10.2001. Trotz der bisherigen Unverbindlichkeit bleibt der Text nicht unberücksichtigt. Der EuGH hat z.B. jüngst bei einer Entscheidung gegen das Europäische Parlament konkret darauf Bezug genommen. EuGH vom 27.6.2006, Rs C-540/03, Pt. 38.

10 Der 2005 gescheiterte Verfassungstext wurde unter der deutschen Ratspräsidentschaft in den sogenannten Reformvertrag überführt. Nach seiner Unterzeichnung am 13. Dezember 2007 in Lissabon soll das zweigliedrige Vertragswerk bis 2009 ratifiziert werden: a) Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union (»neuer« EUV) und b) Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (AEUV, früher EGV), 13.12.2007. ABl. L 306/01 vom 17.12.2007.

»sowohl (...) aus den in der Verfassung vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben wird« (Art. III-209, Satz 3 VVE).

Doch neben der wichtigen rechtlichen Verankerung bereits lange bestehender sozialpolitischer Ziele der EU verdiente ein weiterer – institutioneller – Aspekt besondere Beachtung: Der Verfassungsvertrag stärkte das Mehrheitsprinzip im Rat, das heutige Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament wurde zum »ordentlichen Gesetzgebungsverfahren« aufgewertet und damit zum Regelfall. Zudem wurden seine Anwendungsbereiche ausgeweitet (Rat der Europäischen Union 2007).<sup>11</sup>

Der im Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon hat diese Änderungen in weiten Teilen übernommen.<sup>12</sup> Zwar ist die Grundrechtecharta mit samt ihrer sozialpolitischen Grundrechte dem Vertragswerk nunmehr als Protokoll hinzugefügt, sie soll aber bindende Wirkung entfalten (Art. 6(1) EUV neu). Allerdings besteht die Möglichkeit einer getrennten Ratifizierung und damit einer einzelstaatlichen Ablehnung der Charta und einer erneut zweigleisigen sozialpolitischen Entwicklung analog zum Sozialabkommen.<sup>13</sup>

Dafür aber führt die Union nun erstmals »soziale Marktwirtschaft« und »Vollbeschäftigung« als explizite Ziele der Gemeinschaft auf: Dem geänderten Art. 2 zufolge wirkt die Union hin auf »eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Lebensqualität.« (Art. 2(3) EUV neu)

Interessant werden dürfte zudem die horizontale »Sozialklausel«. Sie war bereits im Verfassungsvertrag enthalten und wirkt sich übergreifend auf alle Politikfelder aus. Analog zur bereits bestehenden Umweltschutzklausel gilt künftig: »Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen

Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.« (Art. 5a, AEUV)

Diese neuen Bestimmungen zur Sozialpolitik werden (bei erfolgreicher Ratifizierung des Vertrags durch die Mitgliedstaaten) als Titel IX der Verträge fortan Gegenstand stärkerer politischer Auseinandersetzung. Insbesondere die Mitgliedstaaten der Eurozone können neue sozialpolitische Wege beschreiten: »Die Union kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen« (Art. 2d(3) AEUV).

Bei allem Optimismus bleibt es auch im Vertrag von Lissabon zunächst bei der Bevorzugung sozialpolitischer Aktivität, die sich unmittelbar aus dem Binnenmarktprojekt ergibt und die die Freiheit der Arbeitnehmer absichert. Die Ausweitung des Mehrheitsprinzips im Vertrag insgesamt führte sogar zu Rückzugstendenzen im Detail: Der modifizierte Art. 42, der z.B. die Zusammenrechnung von Leistungsansprüchen regelt, wenn Arbeitnehmer in mehreren EU-Staaten beschäftigt waren, sieht nun eine Rückzugsoption vor: Wenn ein Mitgliedstaat der Ansicht ist, dass eine europäische Gesetzesinitiative »wichtige Aspekte der sozialen Systeme seines Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere dessen Geltungsbereich, Kosten oder Finanzstruktur verletzen, oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde«, kann er das Mehrheitsverfahren quasi aussetzen. Denn in einem solchen Fall können einzelne Mitgliedstaaten z.B. die Initiative an den Europäischen Rat zurückverweisen und damit im dortigen Einstimmigkeitsmodus nicht mehr überstimmt werden (Art. 42b AEUV).

#### *Initiativen der Europäischen Kommission und die Lissabon-Strategie*

Spätestens seit dem Weißbuch von 1994 (European Commission 1994) ist die soziale Dimension der Union verstärkt im Blickfeld der Kommission, die mit Aktionsplänen, der sozialpolitischen Agenda und Konsultationsprozessen ihre Agenda-Setzungsmacht festigt. Allerdings führt eben diese Position dazu, dass ihre Initiativen stets auch darauf abzielen, ihren eigenen Einfluss und Machtbereich auszuweiten (Majone 2006: 622).

Das zentrale Element zur Bündelung der sozialpolitischen Initiativen ist seit dem Jahr 2000 die sogenannte Lissabon-Strategie. Sie ist europäische Wirtschaftsagenda und Fortschrittsbarometer in einem, das den Mitgliedstaaten bei der Modernisierung helfen soll, indem es auch quantitative Politikziele vorgibt, günstige Rahmenbedingungen schafft und ggf.

11 Die qualifizierte Mehrheit besteht aus 55 Prozent der Stimmen und 65 Prozent der Bevölkerung; gültig ab 2014. Im Vertrag von Nizza wurden 137 Politikbereiche per Mehrheitsbeschluss erfasst; beim Vertrag von Lissabon sind es wie beim Verfassungsentwurf 181. Für die Bereiche Außenpolitik, Verteidigung, Steuern und Soziale Sicherheit gilt allerdings weiterhin Einstimmigkeit.

12 Zur rechtlichen Einschätzung der Unterschiede zwischen Verfassungsentwurf und dem Vertrag von Lissabon siehe z.B. (Weber 2008).

13 Großbritannien hatte bei der Regierungskonferenz in Lissabon 2007 eine Ausnahmeregelung durchgesetzt. In Polen wird eine separierte Ratifizierung ebenfalls erwogen.

Reformvorhaben in der EU koordiniert.<sup>14</sup> Dabei geht es bewusst um zwischenstaatliches »Politiklernen«: Die Mitgliedstaaten sollen sich »von bewährten Praktiken leiten lassen, wenn diese ersichtlich positive Ergebnisse bei Wachstum und Beschäftigung erbracht haben«.<sup>15</sup> Um das langfristige Ziel »Wachstum und Beschäftigung« zu erreichen, werden mit der Strategie die bisherigen Koordinierungsmittel zusammengefasst. Dabei werden sowohl vertraglich festgelegte Verfahren wie die Abstimmung der Beschäftigungspolitiken als auch ergänzende Governance-Formen wie die OMK zusammengeführt und besser miteinander verzahnt. Die konkrete Umsetzung bleibt zunächst Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Aber als Teil der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Union (Art. 99 EGV) legt die Kommission jeweils zum Frühjahrsgipfel ihren Strategiebericht über die erreichten Fortschritte in den Mitgliedstaaten vor.

Ursprünglich sollte im Lissabonner Zehnjahresprogramm bis 2010 aus der EU der wettbewerbsfähigste und dynamischste Wirtschaftsraum entstehen, doch bereits 2005 zeigten sich Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Seitdem wird die Strategie in einem 3-Jahreszyklus neu aufgesetzt.

Analog zu dieser Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung wurde 2005 auch die sozialpolitische Agenda und der europäische Handlungsspielraum in diesem Politikfeld evaluiert. Zuvor schuf der Bericht der »Hochrangigen Gruppe zur Sozialpolitik« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005a) angesichts der EU-Osterweiterung einen Orientierungsrahmen für weitere Initiativen der Kommission. Zwar resultierten daraus keine Vorschläge für materielle Sozialpolitik, dafür aber eine stärkere Bündelung bereits vorhandener Instrumente mit dem klaren Schwerpunkt auf der langfristigen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) soll demnach dafür Sorge tragen, das Erwerbsleben zu verlängern, lebenslanges Lernen zu unterstützen und zur Bewältigung des Strukturwandels beizutragen. Soziale Sicherungssysteme müssten reformiert und die soziale Eingliederung unterstützt werden, etwa mittels quantitativer Ziele zur Verringerung der sozialen Ausgrenzung (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005a: 61). Schließlich müssten der demographischen Entwicklung mit einer europäischen Zuwanderungspolitik und der Förderung von

Familiengründungen Rechnung getragen werden. Die bisherige Sozialpolitische Agenda 2005–2010 griff diese Vorschläge auf und setzte drei Prioritäten: Beschäftigung, Armutsbekämpfung und Chancengleichheit (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005c).

Insgesamt erscheint Sozialpolitik im Sinne der Kommission häufig als ein zwar wichtiger, aber eben nur als ein Teil der Wettbewerbspolitik (vgl. Majone 2006: 617) – lediglich als ein unterstützendes Element zur »produktiven Verwendung von Arbeitskräftepotenzialen« (Klecha 2008). Der im Nationalstaat wichtige Aspekt der Systemstabilisierung und Legitimität fällt dagegen geringer ins Gewicht. Aus Sicht der Kritiker bilden denn auch bei der Lissabon-Strategie die Leitbilder Dynamisierung und Flexibilität sowohl von Individuen als auch der sozialen Sicherungssysteme den politischen Subtext. »Competitive solidarity« sei das Ziel (Daly 2006: 469). Allerdings gibt es auch Anzeichen für eine »productive social policy«, wenn man berücksichtigt, dass etwa Politikfelder wie Armut und soziale Ausgrenzung erst durch die Initiativen der Kommission europapolitisch relevant geworden sind (ibid. 470).

Eine zumindest prozedurale Form des Umdenkens fand schließlich während der selbst verordneten »pause for reflection« nach dem gescheiterten Verfassungsprozess statt. Unmittelbares Ergebnis war die Initiierung eines offenen Konsultationsverfahrens zur »Sozialen Realität in Europa«. Dieses bereits eingangs erwähnte »Social Reality Stocktaking« begann im März 2007 und diente u.a. zur Vorbereitung des neuen Lissabon-Zyklus (Liddle/Lerais 2007). Der erneuerte Lissabon-Zyklus für 2008–2010 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007c) betont zwar die Bedeutung der sozialen Dimension, aber auf dem Frühjahrsgipfel 2008 konnten sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine konkrete sozialpolitische Ausrichtung einigen.

Allerdings wird die Reform der Arbeitsmärkte auch unter dem Gesichtspunkt von Armut und sozialer Ausgrenzung angegangen. So soll etwa bis 2020 eine »umfassende Einschätzung der künftigen Qualifikationsanforderungen« erfolgen, um besonders schwer zu vermittelnde Personen wieder in die Arbeitswelt einzugliedern (Rat der Europäischen Union 2008: 9). Die »erneuerte Sozialagenda« vom Juli 2008 will die bestehenden Rechtsvorschriften überarbeiten und richtet den Blick vor allem auf die Bereiche Diskriminierung, Gesundheit und Sicherheit, auf neue Formen der Arbeitsorganisation (Europäische Betriebsräte und Vereinbarkeit von Familie und Beruf) und auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (Kommission der Europäischen Gemeinschaften

14 Für einen Überblick siehe die Seiten der Kommission: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm).

15 Siehe die Leitlinien zur Kohäsionspolitik der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007–2013. Beschluss Nr. 702/2006/EG vom 6.10.2006, ABl. L 291/11 vom 21.10.2006, S. 4.

2008b). Doch bis zur Umsetzung der Sozialagenda in nationales Recht ist noch ein weiter Weg.

Insgesamt bleiben Sozialpolitik und insbesondere die Bereiche Beschäftigung und Soziale Sicherheit eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Aber es lohnt ein Perspektivwechsel fort von der bisher erreichten Harmonisierung und dem ausschließlichen Blick auf erzielte Normsetzung hin zu den tatsächlichen Formen und Wirkungen der EU als Sozialunion. Selbst wenn Europäische Sozialpolitik in vielen Bereichen bisher eher auf Politikformulierung und die Entwicklung eines Politikparadigmas denn auf Umsetzung zielt, zeigt sie vielfältige Wirkungen und beeinflusst damit nachhaltig nationalstaatliches Handeln (vgl. Leibfried 2006).

## 5 Ebenen europäischer Sozialpolitik

Der Beitrag der EU auf dem Feld der Sozialpolitik orientiert sich an drei großen selbst gesetzten Zielkatalogen und Querschnittsaufgaben: Wirtschaftswachstum (sowie mehr und bessere Arbeitsplätze), ein hohes Niveau an Sozialschutz und Chancengleichheit für alle. Zur Erfüllung dieser Aufgaben verfügen die EU und in der Kommission die Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit über fünf zentrale Instrumente: den Europäischen Sozialfonds, die sozialpolitische Gesetzgebung mitsamt der EuGH-Rechtsprechung, den sozialen Dialog, die Offene Methode der Koordinierung (OMK) und den Dialog mit der Bürgergesellschaft.<sup>16</sup> Diese Instrumente lassen sich anhand einzelner Politikfelder drei Ebenen von Sozialpolitik zuordnen: materiell, regulativ und prozessorientiert (*Soft Law*).

### (a) Materielle Sozialpolitik

Die Voraussetzung für direkte *materielle Leistungen* an Bedürftige, etwa Sozialhilfe oder Wohngeld, sind Eigenmittel bzw. umlagefinanzierte soziale Sicherungssysteme. Dabei variiert das Maß an gesellschaftlicher Umverteilung, das damit verbunden ist. Sozialleistungen, die durch Steuern finanziert werden, haben meist auch eine größere Umverteilungswirkung als Leistungen, die direkt an individuelle Beiträge geknüpft sind.

Zu dieser Form klassischer sozialpolitischer Umverteilung wie im Nationalstaat zählen auf europäischer Ebene die Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Der ESF verfolgt die Wiedereingliederung von Arbeitnehmern in den Mitgliedstaaten. Allerdings sind neben dem ESF bislang nur wenige Formen materieller europäischer Sozialpolitik eingerichtet worden. Entsprechend der bereits erreichten Zuständigkeit der Gemeinschaft bei der sozialpolitischen Absicherung der Binnenmarktfreiheiten liegt der Schwerpunkt in den Bereichen Arbeit und Beschäftigung. Dazu gehören u.a. die Finanzinstrumente PROGRESS und der neu eingerichtete Europäische Globalisierungsfonds (EGF).

### Europäischer Sozialfonds (ESF)

Der Europäische Sozialfonds (Art. 146-148 EGV) ist das strategische Finanzinstrument der Gemeinschaft zur Durchsetzung von Reformen auf dem Arbeitsmarkt und der Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Binnenmarkt; der ESF hilft den Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Verpflichtungen, die sie in ihren nationalen Reformprogrammen eingegangen sind. Als erster der eingesetzten Strukturfonds kanalisiert er die Bemühungen der Union, in erster Linie Investitionen in die Menschen (im ökonomischen Jargon: »Humankapital«) zu fördern. Diese individuelle Förderung orientiert sich an drei großen Zielen: erstens der Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen, zweitens der Verbesserung des »Humankapitals« beim Übergang Schule/Beruf und drittens der Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der Eingliederung benachteiligter Personengruppen.

Abgestimmt mit der übergeordneten Lissabon-Strategie bedeutet dies konkret die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durch die zielgerichtete Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Beschäftigungsstrategie, dem Bereich der sozialen Eingliederung, Nichtdiskriminierung, Förderung der Gleichstellung sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung. Die Förderung von Arbeitnehmern beläuft sich auf insgesamt 75 Milliarden Euro in der Haushaltsperiode 2007–2013. Dabei wird besonders darauf geachtet, Mittel in diejenigen EU-Regionen zu lenken, in denen die Arbeitslosigkeit besonders hoch oder das durchschnittliche Einkommen besonders niedrig ist.

Aus den Mitteln des ESF wird zudem die Gemeinschaftsinitiative EQUAL finanziert. Sie zielt unmittelbar auf das Querschnittsziel »mehr und bessere Arbeitskräfte«: als »Innovations-Labor« unterstützt sie die Europäische Beschäftigungsstrategie bei der Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsplatz. Anders als bei üblichen ESF-Projekten werden hier aber

<sup>16</sup> Der Dialog regelt die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen am Anhörungsprozess und der Politikumsetzung.

bewusst transnationale Kooperationen und Netzwerkarbeit gefördert. Seit der Errichtung 2001 flossen rund 524 Millionen Euro für Projekte nach Deutschland.<sup>17</sup>

Allerdings hat insgesamt diese Form der Regionalpolitik bisher die an sie gestellten Erwartungen einer gesteigerten sozialen Kohäsion in Europa nicht erfüllt, obwohl gerade die regionale Angleichung bewusst als sozialpolitische Aufgabe der EU verstanden wird (Opfermann 2005: 562, Rn 11).

### PROGRESS

Neben den ESF-Mitteln stehen der Kommission noch weitere Haushaltslinien für soziale Aktivität zur Verfügung, die im Gemeinschaftsprogramm für »Beschäftigung und soziale Solidarität« (PROGRESS 2007–2013) zusammengeführt wurden und damit die bisherigen Aktionspläne der Kommission ersetzen.<sup>18</sup> Bis 2006 zielten vier einzelne Aktionspläne auf die Bekämpfung von Diskriminierungen, die Gleichstellung von Männern und Frauen, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie Anreizmaßnahmen für mehr Beschäftigung.

Ausgangspunkt für PROGRESS waren die Sozialpolitische Agenda 2005 und die erneuerte Lissabon-Strategie, die auch hier als Leitbild im Hintergrund steht. Insgesamt werden damit 628 Millionen Euro zur Unterstützung der Lissabon-Strategie eingesetzt. Das Gemeinschaftsprogramm folgt fünf Politikbereichen, die den sozialpolitischen Raum der EU umfassen: 1.) »Beschäftigung«: Dabei geht es wie bei EQUAL um die Unterstützung der Beschäftigungsstrategie. 2.) »Arbeitsbedingungen«: Die Fortentwicklung des Arbeitsrechts etwa oder die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stehen hier im Vordergrund. 3.) Chancengleichheit. 4.) Soziale Eingliederung und Sozialschutz: PROGRESS unterstützt insbesondere die OMK z.B. durch Expertennetzwerke oder finanziert statistische Grundlagenforschung. 5.) Nichtdiskriminierung: So werden z.B. mit PROGRESS-Mitteln Medienkampagnen für Chancengleichheit und europäische Nichtregierungsorganisationen unterstützt.

Damit ist dieses Gemeinschaftsprogramm zwar der unmittelbare Finanzierungsarm der Lissabon-Strategie, allerdings bleiben die Dimensionen bescheiden. Dennoch ist es eine sinnvolle Fortentwicklung von einzelnen Aktionsplänen hin zu einem kohärenteren, auf Netzwerke aufgebauten Förderinstrument.

### Europäischer Globalisierungsfonds (EGF)

Der »Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung« (EGF) startete 2007 und gilt als unmittelbare Antwort der Gemeinschaft auf Härtefälle der Globalisierung. Bereits 2005 erarbeitet<sup>19</sup>, unterstützt der EGF Wiedereingliederungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, die als Folge »von weitgehenden, strukturellen Veränderungen im Welthandelsgefüge entlassen werden«. Anders als die langfristig angelegten Fonds wie der ESF, dient dieses Instrument der kurzfristigen Krisenbewältigung. Dabei sind die Kriterien für »strukturelle Veränderungen« und damit für die Mittelvergabe klar vorgegeben: Es müssen mehr als 1000 Personen in einem Unternehmen in einem Zeitraum von vier Monaten entlassen worden sein.<sup>20</sup> Insgesamt darf der Fonds, der in den Finanzrahmen 2007–2013 eingebettet ist, nicht den Betrag von 500 Million Euro übersteigen. Die Kritik am EGF richtet sich zum einen gegen die bescheidene finanzielle Ausstattung des Instruments, zum anderen wird die Einrichtung selbst als unzulängliches *side-payment* für die einseitige Binnenmarktpolitik der EU-Kommission betrachtet.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die EU zwar über eine materielle sozialpolitische Kompetenz verfügt, diese aber vergleichsweise gering ausgestattet ist und bisweilen ein Effizienzproblem hat. Materielle Sozialpolitik als genuines Umverteilungsinstrument innerhalb der Europäischen Union ist insofern unterentwickelt und zu einem gewissen Grad Symbolpolitik.

### (b) Regulative Sozialpolitik

Anders als bei der materiellen und damit in der Regel umverteilenden Sozialpolitik beschränkt sich die Ebene der Regulation auf Regelsetzung. Dafür sind keine großen finanziellen Ressourcen erforderlich und solche Maßnahmen sind daher im europäischen Machtgeflecht ungleich einfacher durchzusetzen. Allerdings ist mit dieser Form europäischer Sozialpolitik auch ein großer Einfluss des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) verknüpft und dessen Rechtsprechung führt oftmals zu einer Ausweitung europäischer Zuständigkeiten.

Im Bereich der regulativen Sozialpolitik legt das Europäische Recht soziale Mindeststandards und Grundrechte auf europäischer Ebene fest und schafft damit

<sup>17</sup> Wie bei allen ESF-Förderungen gilt das Prinzip der Kofinanzierung.

<sup>18</sup> Beschluss Nr. 1672/2006/EG vom 24.10.2006, ABI. L 315 vom 15.11.2006.

<sup>19</sup> Rechtlich stützt sich der EGF auch auf drei Richtlinien zur »Angleichung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten über Massenentlassungen«.

<sup>20</sup> Bzw. 1000 Entlassungen in mehreren kleinen- und mittelständischen Betrieben innerhalb von neun Monaten, wenn es sich in einer strukturschwachen Region ereignet hat.

einheitliche Rahmenbedingungen für die Wirtschaft im Binnenmarkt. Die Verträge (insbesondere Art. 137,1 EGV) umfassen Rechtsvorschriften in den Bereichen Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Beschäftigung und Beruf, Anti-Diskriminierung, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen sowie Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.

#### *EU-Gesetzgebung und EuGH-Rechtsprechung*

Die beiden wichtigsten Normen im europäischen Recht und damit die Stützpfeiler der sozialpolitischen EU-Kompetenz sind die Freizügigkeits- und die Wanderarbeitnehmer-Verordnung<sup>21</sup>. Sie entfalten in zahlreichen anderen Politikbereichen Folgewirkungen. Die Regelsetzung der EU hat allerdings dort ihre Grenze, wo es um Harmonisierung geht, die ausdrücklich ausgeschlossen ist. Stattdessen sind Mindestvorschriften möglich, die die Systeme der Mitgliedstaaten in ihren Grundprinzipien nicht beeinträchtigen dürfen. Dabei führen die Abgrenzungen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU zu teils heftigen Auseinandersetzungen und offenbaren erneut auch die institutionellen Unterschiede zwischen den Ländern.

Im Arbeitsrecht war etwa der anhaltende Streit um die Arbeitszeitrichtlinie<sup>22</sup> exemplarisch (Klecha 2008: 85 f.). Während sich insbesondere die britische Regierung gegen eine europäische Regelung sträubte, die u.a. zeitliche Obergrenzen und stärkere Konsultationsrechte für britische Arbeitnehmer mit sich gebracht hätte, sahen deutsche Gewerkschaften bislang ebenfalls wenige Anreize zur Unterstützung. Allerdings gingen ihre Überlegungen in die entgegengesetzte Richtung: Ihre eigene, erfolgreiche Arbeitszeitpolitik konnten sie nicht mittels einer europäischen Richtlinie intensivieren, hingegen lag ihnen sehr daran, dass ihre eigenen Mitbestimmungsregeln unangetastet bleiben. Die britischen Gewerkschaften waren hingegen zu machtlos, um der Regierung dies abzuverlangen. Schließlich konnte Großbritannien ein *Opt-out* durchsetzen und darf künftig höhere Grenzen für Arbeitszeiten festsetzen.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Art. 39 EGV ist wiederum ein gutes Beispiel für die Bedeutung der europäischen Rechtsprechung in dieser Auseinandersetzung. Denn wenn letztlich die Schwierigkeit regulatoriver Sozialpolitik in der Konkurrenz zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene besteht, so

hat der EuGH die zentrale Steuerungsfunktion. Bisher speiste sich seine sozialpolitisch angeleitete Rechtsprechung vor allem aus der Förderung der vier Grundfreiheiten, wohingegen umgekehrt diese Freiheiten vor nationaler Beschränkung zugleich zu schützen sind (Ribhegge 2006: 368). Dennoch bleiben nach wie vor nationale Schutzzonen bestehen, etwa im Gesundheitswesen<sup>23</sup>, bzw. es ergeben sich aus den Binnenmarktfreiheiten<sup>24</sup> sowie aus der Unionsbürgerschaft<sup>25</sup> abgeleitete individuelle, soziale Leistungsansprüche: So werden etwa Studierende und Rentner auf Grundlage von Art. 18 EGV anderen Marktteilnehmern sukzessive gleichgestellt (vgl. Dörr 2008). Die Marktorientierung der Sozialpolitik ist in der Vergangenheit vom EuGH zwar extensiv interpretiert worden, jene extensive Auslegungspraxis führte bisweilen aber auch zu einer ansatzweisen Ausdehnung von »Bürgerrechten« (Fuchs 2005: 39, Rn. 114). Die eingangs beschriebene Form negativer Integration und der damit verknüpfte Konflikt zwischen nationalem und Primärrecht bedeutet mitunter eine Ausweitung der Grundfreiheiten gegen den Willen der Mitgliedstaaten.

In jüngster Zeit hat sich der EuGH jedoch mit Urteilen ins Gespräch gebracht, die speziell der Tarifautonomie und damit einem zentralen Eckpfeiler der sozialen Integration Europas entgegenlaufen. Es handelt sich dabei um die vieldiskutierten Fälle »Viking Line« und »Laval«: Im Fall Viking Line entschied das Gericht gegen finnische Gewerkschaften, die Streikmaßnahmen organisiert hatten, nachdem die finnische Frachtlinie Viking Line aus Kostengründen eine Fähre unter estnischer Flagge fahren ließ, um estnische und damit günstigere Seeleute heuern zu können. Dabei geht es um das prekäre Rangverhältnis von Freizügigkeit in der Union einerseits und dem nationalstaatlich organisierten Recht auf Kollektivmaßnahmen andererseits.<sup>26</sup>

Einen weiteren Eingriff in nationale Tarifräume bedeutet die Entscheidung im Fall Laval. Hier kollidierte nationales Tarifrecht mit der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt: Das lettische Bauunternehmen Laval hatte lettische Arbeitnehmer in Schweden untertariflich bezahlt. Daraufhin protestierten schwedische Ge-

21 Diese europäischen Normen regeln die individuelle Niederlassungsfreiheit und sichern den sozialen Schutz bei Beschäftigung im europäischen Ausland.

22 Richtlinie Nr. 2003/88EG, vom 4.11.2003, ABl. L 299 vom 18.11.2003.

23 Vgl. insbesondere die Rechtsprechung des EuGH zu staatlichen Monopolen bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen.

24 Entscheidungen »Kohll«, EuGH vom 28.4.1998 – Rs C-158/96 und »Decker«, EuGH vom 5.3.1998 – Rs C-120/95.

25 Entscheidung »Sala«, EuGH vom 12.5.1998 – Rs C-85/96.

26 Entscheidung »Viking Line«, EuGH vom 11.12.2007 – Rs C-438/05.

werkschaften zur Durchsetzung des Mindestlohnes.<sup>27</sup> Dem EuGH zufolge besteht zwar grundsätzlich die Möglichkeit auch für entsandte Arbeitnehmer, Mindeststandards durchzusetzen, nicht jedoch solche, die über den nationalen Rahmen hinausgehen. Im schwedischen Fall ist der Mindestlohn zwar Sache der Tarifpartner, das dortige Arbeitnehmerentsendegesetz legt aber nicht die Höhe fest.

Ein dritter Fall war das Ruffert-Verfahren<sup>28</sup>, bei dem ein Bauunternehmen die Tariftreueerklärung des Landes Niedersachsen (welches sicherstellt, dass ein Auftragnehmer den regional üblichen Tariflohn bezahlt) über Subunternehmer umging und dessen Arbeitnehmern einen Lohn weit unter dem im Entsendegesetz vorgesehenen Baumindestlohn zahlte, welcher wiederum unter dem Tariflohn liegt. Die daraufhin erfolgte Kündigung des Vertrags durch das Land Niedersachsen und die Forderung einer Vertragsstrafenzahlung scheiterte vor dem Oberlandesgericht Celle und später vor dem EuGH und erklärte die niedersächsische Vergabepaxis für europarechtswidrig.

Im Ergebnis laufen die EuGH-Urteile auf eine Schwächung des europäischen Grundrechts auf Tarifautonomie hinaus und bedeuten – aus der sozialstaatlichen Perspektive – eine höchst problematische Neuinterpretation der Entsenderichtlinie. Die Auslegung des Wettbewerbsrechts im Bezug auf öffentliche Dienstleistungen ist ein weiterer Konfliktpunkt zwischen den Ebenen Europa und Nationalstaat, bei dem es kontinuierlich zu einseitiger Rechtsprechung für den Markt und gegen nationale sozialstaatliche Einrichtungen kommt.

### *Der Soziale Dialog*

Der Soziale Dialog genießt eine Sonderstellung im Rahmen der europäischen Sozialpolitik. Er ist vertraglich verankert und die Rolle der Sozialpartner ist weitgehend anerkannt. Zugleich regelt der Soziale Dialog kaum inhaltliche Vorgaben, sondern dient als Konsultationsforum der Auseinandersetzung und der Prozessebene zwischen eigenständigen Sozialpartnern. Auf EU-Ebene hilft er dabei, einvernehmliche und autonome Lösungen zwischen Sozialpartnern zu finden. Doch auf unverbindlichen Austausch ist das Instrument nicht festgelegt: »Der Dialog zwischen den Sozialpartnern kann, falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen.« (Art. 139,1

EGV). Solche Vereinbarungen können entweder mit Hilfe des Rates zustande kommen (z.B. Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit 1997) oder komplett eigenständig durch die Sozialpartner erfolgen (z.B. Rahmenvereinbarung über Telearbeit 2002).<sup>29</sup>

Zu diesem Zweck hat die Kommission mit den Sozialpartnern einen ständigen Dialog entwickelt, der mit den führenden Vertretern der europäischen Arbeitgeberverbände (BusinessEurope<sup>30</sup> und CEEP) und des Europäischen Gewerkschaftsbunds (ETUC) geführt wird. Im Rahmen dieses Dialogs werden im Bereich der Bildung und der Ausbildung, der Organisation des Arbeitsmarkts und der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik Positionen entwickelt. Im Bereich der Beschäftigung steht die aktive Teilnahme der Sozialpartner im Mittelpunkt der europäischen Beschäftigungsstrategie und der integrierten Leitlinien.

Zur Förderung des Sozialen Dialogs auf betrieblicher Ebene wurde 1994 die Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat (EBR) verabschiedet. Diese Richtlinie betrifft Unternehmen mit mehr als 1000 Mitarbeitern, von denen mindestens 150 in mindestens zwei Mitgliedstaaten arbeiten müssen. Aber anders als in vielen nationalen Regelungen stehen hier nicht Mitbestimmungs-, sondern Informations- und Konsultationsrechte im Vordergrund. Allerdings werden bereits diese reduzierten Pflichten seitens der Arbeitgeber unzureichend umgesetzt (vgl. Waddington 2006). Europäische Betriebsräte existieren im Augenblick in 1366 multinationalen Unternehmen.<sup>31</sup>

Ein wesentlicher Kritikpunkt am Sozialen Dialog ist allerdings nach wie vor das Ungleichgewicht zwischen den Sozialpartnern durch ein faktisches Vetorecht der Arbeitgeber. Deshalb werden stärkere sozialpolitische Aktivitäten der Kommission gefordert, um das Interesse der Arbeitgeber am Sozialen Dialog zu erhöhen. Eine weitere Option ist die verstärkte Einbindung der Sozialpartner in Entscheidungsverfahren. Aufbauend auf der Wahrnehmung einer nur schwach ausgeprägten Koordinierung der sektoralen Ebene ist ferner eine stärkere Koordinierung zwischen EBR und sektoralen Gewerkschaften zu empfehlen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass in diesem Abschnitt deutlich wird, dass europäische Sozialpolitik auf *regulativer* Ebene in relativ großem Umfang stattfindet. Mit den genannten europäischen Mindeststandards ist zunächst keine Umverteilung durch

27 Entscheidung »Laval«, EuGH vom 18.12.2007 – Rs C-341/05.

28 Entscheidung »Ruffert«, EuGH vom 3.4.2008 – Rs C-346/06.

29 Insgesamt sind bisher nur drei autonome Vereinbarungen angenommen worden.

30 Seit 2007. Zuvor hieß der Europäische Arbeitgeberverband UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe).

31 Stand Juli 2008. Quelle: [http://www.ewcdb.org/list\\_agreements.php](http://www.ewcdb.org/list_agreements.php).

die EU verbunden, sondern es wird lediglich ein Handlungsrahmen vorgegeben, der soziale Sicherung in den Mitgliedstaaten aufwerten, aber auch aushöhlen kann. Letzteres ist vor allem dann der Fall, wenn sozialstaatliche Einrichtungen mit dem Freizügigkeitsrecht in der EU nicht vereinbar sind und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dem Markt Vorrang gibt.

### (c) »Soft Law«

Koordinierende Sozialpolitik wird im EU-Jargon häufig als *Soft Law* bezeichnet, worunter für gewöhnlich der Gegensatz zur »harten« Gesetzgebung verstanden wird. Gemeint sind damit die zahlreichen sozialpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft, die oft außerhalb der direkten vertraglichen Zuständigkeit erfolgen.

Auf europäischer Ebene kommt als zentrales politisches Steuerungselement die »Offene Methode der Koordinierung (OMK)« zum Einsatz. Sie ist im Kern ein Vergleichsverfahren für nationalstaatliche Politik und dabei ein nicht bindendes Instrument: Es findet keine formale Kompetenzverlagerung statt. Vielmehr steht die Koordinierung von Politikzielen im Vordergrund anstelle sozialpolitischer Konvergenz.

Die OMK ist gedacht als Antwort auf das Problem, dass sich unterschiedliche Wohlfahrtssysteme in der EU nicht harmonisieren lassen (wollen) (Scharpf 2002: 651 f.) und die EU dies (noch) nicht darf (Art. 137, 2a EGV). Die OMK stellt sich damit der Herausforderung der sozialpolitischen Maßnahmen, die nicht wettbewerbsverzerrend sein dürfen. Vielmehr soll die OMK auch dazu beitragen, den Systemwettbewerb auf europäischer Ebene zu unterstützen (vgl. Eckardt/Kerber 2004).

Allerdings verknüpfen sich auch zahlreiche Schwierigkeiten mit der OMK und dieser Form der Ausweitung sozialpolitischer Tätigkeitsbereiche der Union. Inhaltlich findet zwar eine diskursive Aufwertung der EU-Sozialpolitik statt, aber zumeist liegt der Schwerpunkt dabei auf wettbewerbsfördernder und marktschaffender Sozialpolitik. Dies ist insofern nicht erstaunlich, als das zentrale Gremium der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) ist. Der ECOFIN nimmt damit großen Einfluss auf die politische Agenda und hatte in der Vergangenheit an der Ausweitung der OMK-Themen maßgeblichen Anteil (vgl. Scharpf 2002).

Zudem bleibt es methodisch bisher schwierig, Fortschritte und Erfolge der OMK tatsächlich zu messen. Ganz abgesehen davon ist das Verfahren blind für Interessenkonflikte innerhalb der Mitgliedstaaten. Denn »offene Methode« kann auch Konfliktscheuheit bedeuten (Edquist 2006: 510). So versprechen sich ei-

nige Staaten gerade vom Verzicht auf gemeinsame Sozialstandards Wettbewerbsvorteile (Klecha 2008). Stattdessen suggeriert die Logik des Systemwettbewerbs, dem die OMK folgt, es gäbe objektiv »beste Politiken«, die es nur zu finden gelte.

### *Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)*

Seit dem Vertrag von Amsterdam ist die Förderung der Beschäftigung eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse der Mitgliedstaaten und eines der vertraglichen festgelegten Ziele der Gemeinschaft (Art. 128 EGV). Die Europäische Beschäftigungsstrategie trägt diesem Umstand Rechnung. Eingeführt als »Luxemburg-Prozess«, nimmt die Strategie die Koordinierungs-Mechanismen der OMK vorweg und fungiert als »methodisches Labor« (Witte 2004: 9). Durch den Vergleich zwischen nationalen Reformen am Arbeitsmarkt soll ein Mehrwert für die Union insgesamt entstehen, indem beschäftigungspolitische Leitlinien und damit Politikziele verabschiedet werden.

Im Jahr 2005 wurde (im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie) auch die EBS auf den Prüfstand gestellt und in die sogenannten »Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005b) und einen erweiterten Berichtszeitraum (European Commission 2005) überführt. Damit wurden die lange getrennten Koordinationsprozesse Arbeitsmarktpolitik (Luxemburg-Prozess), mikroökonomische und strukturelle Reformen (Cardiff-Prozess) und makroökonomische Maßnahmen (Kölner Dialog) in die nationalen Reformprogramme (2005–2008) zur revidierten Lissabon-Strategie überführt und in jährlichen Umsetzungsberichten geprüft (sogenannte »Nationale Reformprogramme«). Die Integrierten Leitlinien beinhalten nun drei Kategorien: makroökonomische, mikroökonomische und beschäftigungspolitische Leitlinien.

Nachdem die Kommission 2006 ein neues Grünbuch zum Arbeitsrecht herausgegeben hatte (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006) sorgte 2007 ihre Mitteilung zu »Flexicurity« für Aufsehen (European Commission 2007). Damit wird versucht, zahlreiche Elemente ursprünglich dänischer Arbeitsmarktpolitik auf andere Mitgliedstaaten und die Union insgesamt übertragbar zu machen. Im Kern geht es um die Vereinbarkeit von Beschäftigungs- und Arbeitsplatzsicherheit, wobei Arbeitnehmer darauf vorbereitet werden müssen, »keine lebenslange Arbeitsplatzgarantie mehr zu haben, aber dennoch bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes eine dauerhafte Beschäftigungsperspektive zu erhalten« (Kaufmann/Schwan 2007: 2). Allerdings stößt die bereits im Grünbuch angedeutete Annahme der Kommission,

wonach zahlreiche arbeitsrechtliche Regelungen zu rigide seien, auf scharfe Kritik. Vor allem seitens der Gewerkschaften wurde bemängelt, dass Kollektivvereinbarungen in den Mitgliedstaaten nicht genügend berücksichtigt würden (Barbier, Ghailani et al. 2007: 271 f.). Schließlich einigte man sich im Dezember 2007 auf gemeinsame Flexicurity-Grundsätze, die aber ausdrücklich nicht ein »allgemein verbindliches Modell« vorgeben, sondern einzelstaatlich angewandt werden sollen.

Ökonomisch zentral bleibt aber die Frage nach der tatsächlichen Arbeitnehmermobilität in Europa.<sup>32</sup> Denn die Koordinierung der Beschäftigungspolitiken ist ebenso wie im nationalstaatlichen Kontext begründungsbedürftig: Je geringer die Arbeitnehmermobilität in der EU, desto geringer sind auch länderübergreifende externe Effekte. Wenn diese aber ausbleiben, wird eine Koordinierung unnötig.

#### *Soziale Sicherheit*

Seit der Einführung der OMK im Jahre 2000 sind neben der Beschäftigungspolitik weitere Politikfelder hinzugekommen: Soziale Eingliederung (2000), Renten (2001), Gesundheit (und Langzeitpflege) (2001). Im Nachgang zur Lissabon-Strategie startete die EU ein Aktionsprogramm gegen soziale Ausgrenzung. In den Jahren 2002-2006 wurden damit rund 75 Millionen Euro investiert.

Nach dem *Streamlining* der wirtschaftspolitischen Koordinierung<sup>33</sup> und der Abstimmung mit den Dimensionen der revidierten Lissabon-Strategie im Jahre 2005 ist auch der sozialpolitische OMK-Prozess gestrafft worden: Nunmehr gibt es einen gemeinsamen Bericht »Sozialschutz und soziale Eingliederung« für die Politikbereiche Soziale Eingliederung, Rente, Gesundheit und Langzeitpflege. Diese sind damit in einen einzigen OMK-Prozess überführt worden (vgl. Daly 2006: 475): Seit 2006 bilden drei politische Zielsetzungen den Rahmen der Sozialschutz-OMK: 1.) Die Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung, 2.) adäquate und nachhaltige Renten und 3.) zugängliche, qualitativ hochwertige und nachhaltige Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege (Edquist 2006). Im Rahmen der erneuerten Sozialagenda ist auch die Sozialschutz-OMK ins Blickfeld gerückt und ihre Stärkung diskutiert worden (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008a).

<sup>32</sup> Im Jahre 2003 arbeiteten lediglich 1,5 Prozent der Arbeitnehmer in einem anderen EU-Staat als ihrem Herkunftsland. Durchschnittlich verbringen sie 10,6 Jahre am selben Arbeitsplatz (USA 6,3). Quelle: Eurostat.

<sup>33</sup> Die zahlreichen Berichte und Überprüfungsverfahren sowie die Berichtszeiträume wurden besser aufeinander abgestimmt.

#### *Rentenpolitik*

Rentensysteme gerieten verstärkt seit den Gipfeltreffen von Lissabon und Feira im Jahre 2000 ins Blickfeld europäischer Koordinierungsprozesse. Erstmals wurde die Bedeutung der »langfristigen Tragfähigkeit der Altersversorgungssysteme« für die Modernisierung des sozialen Schutzes erfasst (Rat der Europäischen Union 2000a) und in Feira die Rentenpolitik in das damals junge OMK-Verfahren eingegliedert (Rat der Europäischen Union 2000b, Pt. 35). Allerdings hatte innerhalb der Kommission nicht die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales das Thema Rentenpolitik forciert, sondern die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen. Die Marschrichtung einer eher liberalen Ausrichtung auf die Einnahmenseite und die finanzielle »Tragfähigkeit« von Alterssicherungssystemen war damit vorgezeichnet (Willert 2008). Denn damit werden die *Rentensysteme* in erster Linie im Kontext des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und einer kritischen demographischen Entwicklung untersucht. Die finanzielle Nachhaltigkeit wird so prioritär gegenüber dem Ziel der Angemessenheit der Rentenbezüge behandelt. Kürzlich ist eine Einigung zur Übertragbarkeit von Rentenansprüchen aus Betriebsrenten am Widerstand einzelner Mitgliedstaaten gescheitert. Dabei wäre dies gerade eine wichtige Mobilitätsvoraussetzung für Arbeitnehmer.

#### *Gesundheitspolitik*

Die Gesundheitspolitik ist ein gutes Beispiel für die allmähliche Ausweitung der abgeleiteten sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft. Ursprünglich zählte lediglich der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu den Kompetenzen der Union (Art. 137,1 EGV). Inzwischen hat die Kommission einen koordinierten Ansatz für die europäische Gesundheitspolitik entwickelt: demnach soll ein hohes Gesundheitsschutzniveau bei der Festlegung aller Gemeinschaftspolitiken sichergestellt werden. Darüber hinaus ist das erklärte Ziel der Union, jedem Bürger eine hohe Qualität der Gesundheitsversorgung zu garantieren, ihre finanzielle Nachhaltigkeit zu gewährleisten und bisherige Ungleichheiten beim Zugang auszugleichen. Ähnlich wie in der OMK im Rentenbereich, entsteht ein Konflikt zwischen konsolidierungspolitischen und versorgungspolitischen Zielen, der tendenziell zugunsten der Kostenreduzierung im Gesundheitssektor entschieden wird (Gerlinger/Urban 2004).

#### *Familienpolitik und Gleichstellung der Geschlechter*

Familienpolitik ist vielfach mit Aspekten der Europäischen Sozialstaatlichkeit verflochten, insbesondere im Bereich der Gleichstellungspolitik, der Bekämpfung der Armut sowie bei Bildung und Ausbildung. Zentral

dabei ist die Einbindung von Frauen in den Arbeitsmarkt einer wissensbasierten Gesellschaft. Denn die Beschäftigungsquoten von Frauen sind in jenen Ländern am höchsten, in denen der Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen am weitesten ausgebaut ist (Liddle/Lerais 2007: 27). Während im Jahre 2004 die Frauenerwerbsquote für die EU-27 bei 55,4 Prozent lag, hielt Dänemark mit 71,6 Prozent die Spitze und Griechenland und Malta markierten das untere Ende mit 45,2 bzw. 32,7 Prozent (Quelle: Eurostat).

In Europa scheint sich dabei das Zweiverdiener-Modell zur maßgeblichen sozialen Norm zu entwickeln, die über das Ob und den Zeitpunkt von Nachwuchs entscheidet (Liddle/Lerais 2007). Indes ist allein die Bereitstellung von familienfreundlicher Infrastruktur nicht ausreichend, damit sich Paare den Wunsch nach Kindern erfüllen.

Tatsächlich profitierten Frauen überdurchschnittlich vom Jobwachstum der letzten Jahre und verzeichnen seit 2000 konstant höhere Beschäftigungszuwächse als Männer. Allerdings bleiben die Arbeitsmärkte stark segregiert und gerade Änderungen, die auf eine größere Flexibilität der Arbeitnehmer hinauslaufen, haben überproportional große Auswirkungen auf Frauen, da diese viel stärker in Teilzeitmodellen beschäftigt sind. Deshalb müssen weiterhin frauenfreundliche Beschäftigungspraktiken gefördert werden, um ein auch qualitatives Aufholen zu unterstützen.

#### *Bildungspolitik*

Die Vielfalt der sozialpolitischen Arrangements in der Union spiegelt sich auch im Bereich der EU-Bildungspolitik wider. Obwohl kaum vergemeinschaftet (Art. 149, 150 EGV), hat sie eine prägende Wirkung auf die Mitgliedstaaten – vergleichbar den PISA-Studien der OECD. Im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie rücken Bildungsausgaben und die Möglichkeit sowie die Förderung lebenslangen Lernens als Teil der Beschäftigungspolitik in den Vordergrund.

Auch in diesem Politikfeld versucht die Gemeinschaft zunächst einmal eine bessere Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Bildungssysteme in den Mitgliedstaaten zu erreichen. So wurden jüngst einheitliche Basisindikatoren zur beruflichen Bildung vereinbart, die das »Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa« begleiten sollen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007b). Die jüngste europäische Initiative zielt auf den europäischen Wissensraum und möchte die Mobilität von Forschern und Wissenschaftlern gezielt fördern. Ziel ist es, den freien Verkehr von Wissen als »fünfte Grundfreiheit« im Binnenmarkt zu etablieren (Rat der Europäischen Union

2008: Pt. 8). Zugleich nutzen einzelne nationale Akteure das verschachtelte Kompetenzgefüge der EU, um ihre relative Position in der heimischen Politikarena zu stärken. Gerade die Debatte um den Europäischen Qualifikationsrahmen (vgl. Rat der Europäischen Union 2008) erlaubt es beispielsweise deutschen Arbeitgebern, ihre Forderung nach Modularisierung und Flexibilisierung der Berufsbildungspolitik, die sie im Prinzip schon seit 20 Jahren erheben, mit neuer Kraft zu verfolgen.

Kritisch zu sehen ist die Tatsache, dass die europäische Rahmensetzung für die Studien- und Berufsbildungssysteme mehr als nur die Voraussetzungen für europaweite Vergleichbarkeit sind. An die Stelle des Humboldt'schen Bildungsideals tritt eine einseitige »Outcome-Orientierung« auf Beschäftigungsfähigkeit als Ausbildungsziel.

Die drei Ebenen der europäischen Sozialpolitik zusammengefasst, kann festgestellt werden, dass im Vergleich zu den Mitgliedstaaten die sozialpolitische Relevanz der EU kaum als *materielle Sozialpolitik* stattfindet. Direkte finanzielle Interventionen sind vergleichsweise schwach ausgeprägt. Allerdings vollzieht sich eine allmähliche Europäisierung auch in der Sozialpolitik, wenngleich dies meist unterhalb der Wahrnehmungsschwelle der Öffentlichkeit geschieht. Diese Ebene der *regulativen Sozialpolitik* macht das Gros der europäischen Zuständigkeit in der Sozialpolitik aus. Dabei bergen europäische Mindeststandards und Koordinierungslösungen durchaus Konfliktpotenzial aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen in den Mitgliedstaaten. Schließlich führt das Nebeneinander von europäisierten Politikbereichen und rein nationalen Zuständigkeiten zu einer Vielzahl neuer Koordinierungsformen, die sich im Bereich des *Soft Law* bewegen. Unverbindliche Zielkataloge und die Verwendung gemeinsamer Messgrößen versuchen zwischenstaatliche Lernprozesse und sozialpolitische Debatten in Gang zu setzen.

## **6 Fazit: Mehrwert Europa – Schritte auf dem Weg zur Sozialen Union**

Die Sozialpolitik der EU steckt in einem Dilemma: einerseits nimmt der »regulative« Wettbewerb um soziale Standards zwischen den Mitgliedstaaten zu. Dadurch verliert der Nationalstaat an Steuerungs- und damit Problemlösungsfähigkeit. Andererseits behindern unterschiedliche Interessenlagen eine mögliche Einigung hinsichtlich einer Europäisierung in Teilbereichen der Sozialpolitik, auch dort, wo potenzielle Effizienz- und Gerechtigkeitsgewinne zu erwarten wären. Diese unterschiedlichen Interessenlagen hängen

wiederum mit institutionellen und verteilungspolitischen Wirkungen europäischer Politik zusammen: ihre Effekte werden bestimmt durch die verschiedenen Wohlfahrtsstaatsmodelle und der jeweiligen Position eines Landes als Nettozahler oder -empfänger von materieller Sozialpolitik in der EU (vgl. Busemeyer, Kellermann et al. 2008).

Eine tatsächliche europäische Solidargemeinschaft mit einer ausgeprägten materiellen europäischen Sozialpolitik und gleichzeitigen Verteilungsbereitschaft ist nicht in Sicht. Aber ein Mehr an Sozialstaatlichkeit *in* Europa muss nicht notwendigerweise ein Mehr *durch* Europa sein. Der Schutz und die Förderung nationaler Gestaltungsräume für Sozialpolitik ist ein möglicher Weg zu mehr Gerechtigkeit und Wirksamkeit in der EU. Die soziale Gestaltung Europas darf grundsätzlich nicht auf die Vereinheitlichung nationaler sozialpolitischer Institutionen abzielen. Vielmehr sind die verschiedenen nationalen Wege auch eine Stärke der EU. Nicht Harmonisierung an sich, sondern Homogenisierung *sozialstaatlicher Wirkungen* muss daher das Ziel europäischer Sozialpolitik sein. Dazu können alle drei dargestellten Ebenen »positiver« Sozialpolitik auf ihre Weise beitragen. Voraussetzung ist dabei jedoch die verfassungsrechtliche und diskursive Gleichstellung von Markttermöglichkeit und Markteinbettung in der Europäischen Union. Die europäische Governance-Ebene birgt insofern einen potenziellen Mehrwert für europäische Sozialstaatlichkeit. Die entscheidende Frage lautet, in welchen Bereichen dieser Mehrwert liegt und wie der ideale »Governance-Mix« zwischen EU-Ebene und nationalen bzw. kommunalen Befugnissen aussieht. Die aktuellen Reaktionen zur »erneuerten Sozialagenda« zeigen, wie stark die Vorstellungen der Akteure in dieser Frage auseinandergehen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen institutionellen Handlungsunfähigkeit der EU ist die Leitfrage dieses Artikels deshalb grundsätzlich zu verneinen: Europa ist nicht auf dem Weg zur einer Sozialen Union und daran werden auch die jüngsten Impulse nichts wesentlich ändern.

Wie wir dargestellt haben, findet europäische Sozialpolitik in etlichen Bereichen statt und dennoch wird Europa häufig als reine Wirtschaftsgemeinschaft betrachtet, die unter Verdacht steht, ein »trojanisches Pferd« für neoliberale Globalisierungsprozesse zu sein. Wie zuletzt das irische Referendum gezeigt hat, schwindet deshalb auch die Akzeptanz für die EU. Die Sozialagenda der EU ist insofern ein erster Schritt in die richtige Richtung, es müsste jedoch sehr viel weiter gedacht werden bezüglich einer echten Neugestaltung europäischer Sozialstaatlichkeit, um den Schwierigkeiten und Dilemmata der Integrationsprozesse und somit auch den Zweifeln der Europäer wirksam

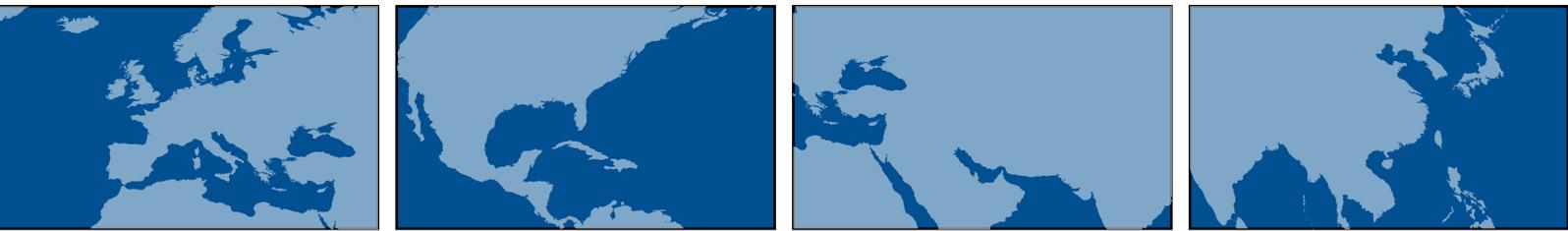
begegnen zu können. Wie das Beispiel der jüngsten EuGH-Rechtsprechung zum Tarifrecht gezeigt hat, könnte etwa über einen europäischen Mindestlohn nachgedacht werden, der sich branchenspezifisch an den jeweiligen Kaufkraftniveaus orientiert. Alternativ wäre die Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften denkbar, die grenzüberschreitende Tarifautonomie grundlegend schützt. In den Bereich der Rechtsprechung fällt auch der Dauerkonflikt um die öffentlichen Dienstleistungen, wie z.B. die kommunale Wasserversorgung. Sie befinden sich in einem bislang undefinierten Zwischenbereich europäischer Sozial- und Wirtschaftspolitik und damit in einem Spannungsverhältnis aus europäischer Gesetzgebung und nationalen Präferenzen. Den Schutz für die öffentliche Daseinsvorsorge könnte beispielsweise eine europäische Rahmenrichtlinie, die Mindeststandards und Kernbereiche öffentlicher Daseinsvorsorge umschreibt, gewährleisten. Potenzieller Mehrwert bestünde auch in der Schaffung der Portabilität von Betriebsrenten. Noch ist das Übertragen von Ansprüchen aus einer Betriebsrente nicht ohne Weiteres möglich, wodurch die Mobilität von Arbeitnehmern unnötig eingeschränkt wird. Die bisherige Debatte um die Portabilität ist ein typisches Beispiel für die Schwierigkeiten regulativer Sozialpolitik und das Ringen um Integration versus Subsidiarität. Die Interessenlagen der EU-Staaten sind je nach Deckungsgrad und Ausgestaltung der Betriebsrenten so unterschiedlich, dass eine Einigung im Sinne der europäischen Arbeitnehmer bislang nicht gelungen ist. Die Bildungspolitik ist ein Bereich, in dem die EU stärker koordinierend tätig werden und anhand verbindlicher OMK-Ziele mithelfen könnte, den Zugang zu Bildung und damit verbundene weitere Aufstiegschancen in den Mitgliedstaaten gerechter zu verteilen.

Die genannten Beispiele wären allesamt Schritte in Richtung einer sozialeren Union, die das momentane Ungleichgewicht zwischen Marktschaffung und Markteinbettung etwas ausbalancieren würden. Dabei stehen sich Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht unversöhnlich gegenüber, sondern sind jeweils sich ergänzende Teile einer europäischen sozialen Marktwirtschaft, die Sozialpolitik als Produktiv- und nicht als Kostenfaktor begreift.

## 7 Literaturverzeichnis

- Ágh, A. (2006): *Bumpy road ahead in East Central Europe: Post-accession crisis and social challenge in ECE*. Budapest
- Barbier, C./Ghailani D., et al. (2007): Digest. *Journal of European Social Policy* **17**(3): 271–284
- Boix, C. (2004): The institutional accomodation of an Enlarged Europe, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politik-analyse
- Busemeyer, M. R./ Kellermann C., et al. (2008): Perspectives on the European Economic and Social Model: Distributional and Institutional Conflicts. *International Journal of Public Policy* **3**(1/2): 39–57
- Daly, M. (2006): EU Social Policy after Lisbon. *Journal of Common Market Studies* **44**(3): 461–481
- Däubler, W. (2004): *Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft. Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. W. Weidenfeld. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung: 273–288
- Dauderstädt, M. (2005): Der erweiterte europäische Spagat: Gemeinsamer Markt und sozialer Zusammenhalt. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, *Europäische Politik*. April. <http://library.fes.de/pdf-files/id/02868.pdf>
- Dörr, O. (2008): Die Unionsbürgerschaft zwischen Auffanggrundfreiheit und demokratischer Legitimation. *Europa im Wandel. Festschrift für Hans-Werner Rengeling*. J. Ipsen and B. Stüer. Köln, Carl Heymanns: 205–213
- Eckardt, M. and W. Kerber (2004): *Best Practices, Yardstick Competition und Lernen in der Wirtschaftspolitik – eine kritische Analyse der Methode der offenen Koordinierung in der EU*. Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, Münster
- Edquist, K. (2006): EU social-policy governance: advocating activism or servicing states? *Journal of European Public Policy* **13**(4): 500–518
- Eichenhofer, E. (2005a): Europäisierung sozialer Sicherung. *Vortrag an der Andrassy-Universität Budapest*. Budapest: 30.4.2004
- Eichenhofer, E. (2005b): Internationale Sozialpolitik. *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 7: 1982–1989: Bundesrepublik Deutschland. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*. M. G. Schmidt. Baden-Baden, Nomos. **7**: 727–748
- European Commission (1994): A White Paper – European Social Policy. A Way Forward for the Union. Brussels, 333 final, 27.7.1994
- European Commission (2005): Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Strategy. Brussels, 2005/24, [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf)
- European Commission (2007): Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security. Brussels, COM (2007), 27.6.2007 [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2007/jun/flexicurity\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_en.pdf)
- Fuchs, M. (2005): Europäisches Sozialrecht – eine Einführung. *Europäisches Sozialrecht. Nomos Kommentar*. M. Fuchs. Baden-Baden, Nomos: 1–42
- Gerlinger, T./Urban, H.-J. (2004): Auf neuen Wegen zu neuen Zielen? Die Offene Methode der Koordinierung und die Zukunft der Gesundheitspolitik in Europa. *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Hartmut Kaelnle/Günter Schmid (Hg.). Berlin, WZB-Jahrbuch 2004, 263–288
- Heien, T. (2006): Wer will eigentlich eine Sozialunion? – Die Haltung der Bürger zur Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen und Maßnahmen auf die europäische Ebene. *Sozialer Fortschritt*(10): 241–248
- Kaufmann, I./Schwan A. (2007): Flexicurity auf Europas Arbeitsmärkten – Der schmale Grat zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse. November. <http://library.fes.de/pdf-files/id/05008.pdf>
- Kellermann, C./ Rixen T., et al. (2007): Unternehmensbesteuerung europäisch gestalten. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse. Juni. <http://library.fes.de/pdf-files/id/04761.pdf>
- Klecha, S. (2008): Europe's Social Policy as a Difficult Negotiation Process: Actors and Options with Particular Reference to Working Time Policy. *IPG - Internationale Politik und Gesellschaft*(1): 68–88
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005a): Bericht der Hochrangigen Gruppe über die Zukunft der Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union. G. B. u. Soziales. Brüssel, Mai. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2005/ke6104202\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2005/ke6104202_de.pdf)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005b): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008). Brüssel, KOM(2005) 141 endgültig, 12.4.2005 [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_141\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_141_de.pdf)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005c): Sozialpolitische Agenda 2005–2010. Brüssel: 13, KOM(2005) 33 endgültig, 09.2.2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0033:FIN:DE:PDF>
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Grünbuch – Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Brüssel: 17, KOM(2006) 708 endgültig, 22.11.2006 [http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/docs/2006/green\\_paper\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_de.pdf)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a): Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität: eine neue gesellschaftliche Vision für das Europa des 21. Jahrhunderts. Brüssel, KOM(2007) 726 endgültig, 20.11.2007. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007\\_0726de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0726de01.pdf)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b): Ein kohärenter Indikator- und Benchmark-Rahmen zur Beobachtung der Fortschritte bei der Erreichung der Lissabon-Ziele im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung. Brüssel,

- KOM(2007)61 endgültig, 21.2.2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0061:Fin:DE:PDF>
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007c): Strategiebericht zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus (2008–2010). Brüssel, KOM(2007) 803 endgültig – Teil 1, 11.12.2007. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report_de.pdf)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008a): Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung. Brüssel, KOM(2008) 418 endgültig, 2.7.2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0418:FIN:DE:PDF>
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008b): Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts. Brüssel, KOM(2008) 412 endgültig, 2.7.2008. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=453&langId=de>
- Leiber, S. (2007): Gestaltungsoptionen für ein »Soziales Europa«. *Diskussionspapier für den »Arbeitskreis Europa«*. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, 24.5.2007
- Leibfried, S. (2005): Social Policy: Left to the Judges and the Markets? *Policy-Making in the European Union*. H. Wallace and W. Wallace. Oxford, Oxford University Press: 243–278
- Leibfried, S. (2006): Europäische Sozialpolitik – Richtern und Märkten überlassen? *WSI-Mitteilungen*(10): 523–531
- Liddle, R./ Lerais F. (2007): Europe's Social Reality. *Consultation Paper. Bureau of European Policy Advisors*. Brussels, European Commission, MEMO/07/83, 26.2.2007. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/83&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=de>
- Majone, G. (2006): The common sense of European integration. *Journal of Common Market Studies* **13**(5): 607–626
- Oppermann, T. (2005): *Europarecht*. München, C.H.Beck
- Pierson, P./Leibfried S. (1998): Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des »Sozialen Europa«. *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. S. Leibfried and P. Pierson. Frankfurt am Main, Suhrkamp: 11–57
- Rat der Europäischen Union (2000a). Europäischer Rat (Lissabon): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel, 100/1/00, 23./24.3.2000. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm)
- Rat der Europäischen Union (2000b). Europäischer Rat (Santa Maria da Feira): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel, 200/1/00, 19./20.6.2000. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm)
- Rat der Europäischen Union (2007). Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel, 11177/07, 21./22.6.2007. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf)
- Rat der Europäischen Union (2008). Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel, 7652/08, 13./14.3.2008. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/99429.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/99429.pdf)
- Ribhegge, H. (2006): Europäische Sozialpolitik. *Europa-Studien. Eine Einführung*. T. Beichelt, B. Chotuj, G. Rowe and H.-J. Wagener. Wiesbaden, VS – Verlag für Sozialwissenschaften: 365–378
- Scharpf, F. W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/Main; New York, Campus
- Scharpf, F. W. (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies* **40**(4): 645–670
- Seewald, O. (2007): :54. Ergänzungslieferung (Juni). *Kassler Kommentar Sozialversicherungsrecht*. München, C.H.Beck: Rn 21–27
- Treib, O. (2004): Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa. Wien, Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft, Nr. 99. [http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_99.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_99.pdf)
- Waddington, J. (2006): Was leisten Europäische Betriebsräte? – Die Perspektive der Arbeitnehmervertreter. *WSI-Mitteilungen*(10): 560–567
- Weber, A. (2008): Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* **19**(1): 7–14
- Willert, M. (2008): Was kann die Offene Methode der Koordination im Bereich der Alterssicherung leisten? *Die Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung*. E. Bos and J. Dieringer. Wiesbaden, VS – Verlag für Sozialwissenschaften: 243–262
- Witte, L. (2004): Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU? Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Europäische Politik. Dezember. <http://library.fes.de/pdf-files/id/02602.pdf>

**Impressum**

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

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

ISBN 978-3-89892-964-6

**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/ipa](http://www.fes.de/ipa)

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.