

Soziale Demokratie und Europa

Von Cäcilie Schildberg

Europa im Wandel

„What sort of a society do the Europeans want?“¹ In was für einer Gesellschaft wollen die Europäer leben? Als die Europäische Kommission dies zur Schlüsselfrage ihrer sozialpolitischen Initiativen vor mittlerweile fast fünfzehn Jahren erhob, wollte sie die Rolle „Europas“ unter den veränderten *internationalen* und *innereuropäischen* Rahmenbedingungen hervorheben.

Das Ende des Kalten Krieges 1989 stellte eine historische Zäsur für Europa und das ganze internationale Staatensystem dar, was tiefgreifende soziale, politische und ökonomische Transformationsprozesse in den osteuropäischen Staaten, die Wiedervereinigung Deutschlands und die verbleibende Hegemonialstellung der USA im internationalen System zur Folge hatte. In diesem Kontext wurden die europäischen Gesellschaften aber auch die Europäische Union – als zusätzliche politische Gestaltungsebene – vor die Notwendigkeit einer Neudefinition ihrer Rolle im internationalem System gestellt. Zudem verbirgt sich hinter dem überall verbreiteten Schlagwort der „Globalisierung“ eine weitere internationale Herausforderung, wobei es primär um die Auswirkungen der zunehmenden Liberalisierung und Deregulierung von Kapitalströmen sowie der steigenden internationalen Verflechtung von Güter- und Dienstleistungsmärkten (*ökonomische Globalisierung*) geht.² Obgleich die Dynamik des vielschichtigen Globalisierungsprozesses primär durch ökonomische Kräfte forciert wird, gehen die daraus resultierenden Folgewirkungen weit über den ökonomisch-technologischen Bereich hinaus und berühren fundamentale politische Fragen der nationalen Souveränität,

¹ European Commission (1993): Green Paper on European Social Policy – Options for the Union, COM (93) 551, S. 13; European Commission (1994): White Paper on Social Policy, COM (94) 333, S. 2.

² In der Globalisierungsdebatte werden verschiedene Dimensionen differenziert, wobei die ökonomische nur eine von zumeist fünf Dimensionen darstellt. Demnach umfassen Globalisierungsprozesse eine soziale, eine kulturelle, eine politische, eine ökologische und eine ökonomische Dimension. In der wissenschaftlichen Literatur wird ebenfalls von der technologischen Dimension gesprochen, die sich dabei weitgehend mit der sozialen Dimension deckt. Erstere Bezeichnung betont stärker die Entwicklung und Ausbreitung neuer Kommunikations- und Informationsmedien, während letztere stärker die Auswirkungen dieser neuen Entwicklungen für die Gesellschaft, also den in ihnen lebenden Menschen hervorhebt.

Legitimation und des Verhältnisses zwischen Politik und Wirtschaft.³ Dabei wird mit der Europäischen Union die Hoffnung verbunden, auf europäischer Ebene einen Teil des nationalen politischen Steuerungsverlustes kompensieren und sich als weltweit größter (industrialisierter) Binnenmarkt im internationalen Wettbewerb besser behaupten zu können.

Neben diesen externen Herausforderungen lassen sich zudem innereuropäische Herausforderungen feststellen. Diese basieren zum einen auf der Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten, die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion tief greifende politische, soziale und ökonomische Transformations- und Demokratisierungsprozesse zu bewältigen haben. Zum anderen setzen interne sozio-ökonomische Wandlungsprozesse, wie der sich vollziehende demographische Wandel, veränderte Arbeitsbedingungen, zunehmend unterbrochene Erwerbsbiographien, wachsende Beschäftigungsprobleme sowie die Pluralisierung der Lebensstile und Wertorientierungen⁴ die etablierten Gesellschaftsmodelle der Nationalstaaten unter erheblichen Reformdruck.

Vor diesem Hintergrund internationaler und innereuropäischer Wandlungsprozesse erlangen Fragen nach der Rolle der EU ein besonderes Gewicht. Dabei geht es maßgeblich darum, inwieweit die EU die negativen Folgewirkungen der Globalisierung auffangen bzw. abfedern oder welche Rolle sie bei der Lösung der durch die internen und externen Veränderungsdynamiken hervorgerufenen nationalen sozio-ökonomischen Problemlagen spielen kann – oder auch soll.

Damit die EU eine konstruktive Rolle bei der Bewältigung der nationalen und internationalen Herausforderungen übernimmt, bedarf sie einer Weiterentwicklung. In diesem Kontext werden seit Mitte der 1990er Jahre drei Aspekte besonders diskutiert, die im Zuge der Osterweiterung und dem Scheitern der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlande (2005) weiter an Brisanz gewonnen haben:

1. „die Erhaltung der *Handlungsfähigkeit* der Union vor dem Hintergrund der Osterweiterung durch institutionelle Reformen und/ oder flexible Integrationsmodi.

³ Als Gefahren bzw. Herausforderungen der wachsenden internationalen Interdependenzen und Globalisierungsprozesse finden sich in der Debatte Schlagworte wie die der „Erosion des Nationalstaates“; „Sozialdumping durch Standortwettbewerb“, „Klimawandel“ etc. wieder.

⁴ Siehe u.a.: Beck, Ulrich (1986) Risiko gesellschaft. Frankfurt/Main. Suhrkamp; Beck, Ulrich (1994): Vom Verschwinden der Solidarität. Individualisierung in der Gesellschaft heißt Verschärfung sozialer Ungleichheit, in: Dettling, Wanfried (Hrsg.): Perspektiven für Deutschland, München: Knaur, 28-38.; Giddens/ Diamond / Little (2006) Global Europe, Social Europe, London. Polity Press; Ingelhart, Roland (1997): Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies, Princeton: Princeton University Press; Habermas, Jürgen: Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, in: Altvater / Chomsky / Davis et al. (2003): Der Sound des Sachzwangs – Der Globalisierungsreader, 2. Auflage, Bonn/Berlin, Blätter Verlagsgesellschaft. S. 148-159.

2. die Stärkung der Legitimität des politischen Systems durch mehr Demokratie und Transparenz.
3. eine Beschäftigungs- und sozialpolitische Flankierung auf europäischer Ebene, um die Folgekosten der ökonomischen Integration abzufedern⁵.

Im Folgenden wird insbesondere auf den dritten und ansatzweise auch auf den zweiten Punkt eingegangen. Dafür wird zunächst die Debatte um ein „Soziales Europa“ skizziert, um daran anschließend den bisherigen Stand sozialpolitischer Entwicklung auf europäischer Ebene zu beleuchten. Daran wird die Frage angeknüpft, inwieweit das Projekt eines „Sozialen Europas“ für die Entstehung einer Europäischen Identität von Bedeutung ist und welche Ansatzpunkte für die Stärkung der sozialen Dimension in der Diskussion vorherrschen.

Die EU als Problemgenerator und Problemlöser

Während bis hinein in die 1980er Jahre die Beschäftigung mit dem europäischen Integrationsprozess maßgeblich darin bestand, diese bis dato neuartige Form der transnationalen Integration zu verstehen, zu beschreiben und zu konzeptualisieren, wurde mit der fortwährenden politischen Vertiefung und geographischen Ausweitung im Zuge der Vertragsreformen von Maastricht (Inkraftsetzung 1992) und Amsterdam (1997) zunehmend nach den Konsequenzen und Implikationen dieses Prozesses gefragt. Demnach rückte die (normative) Bewertung des entstandenen europäischen *politischen* Phänomens ins Blickfeld der Debatten.⁶ Es ging maßgeblich um die Frage der demokratischen Qualität des Prozesses, um seine Legitimation und die Implikationen für die Nationalstaaten, die aus der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes und der Supranationalisierung einzelner Politikbereiche resultieren. Neben dem viel zitierten Legitimations- und Demokratiedefizit der Union, war es vor allem Fritz W. Scharpf⁷, der die strukturelle Asymmetrie zwischen positiver und negativer Integration der Europäischen Konstruktion konstatierte. Diese strukturelle Asymmetrie beschreibt den Umstand, dass der europäische Integrationsprozess durch marktschaffende (*nega-*

⁵ Zit. aus Tömmel, Ingeborg (2005): Das politische System der EU, Oldenbourg Verlag, München. S. 220ff.

⁶ Dieser so genannten „normativen Wende“ in den Europawissenschaften ging demnach zunächst einmal die Feststellung voraus, dass sich die EU zu einem wie auch immer näher zu charakterisierenden *politischen Gemeinwesen* (*polity*) entwickelt habe. Vgl. Bellamy/ Castiglione (2003): Legitimizing the Euro-‘Polity’ and its ‘Regime’ – The Normative Turn in EU Studies; in: European Journal of Political Theory, Bd. 1; Vol. 2. S. 7

⁷ Scharpf, Fritz W.: (2002): The European Social Model. Coping with the Challenges of Diversity. In: Journal of Common Market Studies 40/4, 645-670; Ebd.(1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M./ New York: Campus; Ebd.(1996) Governance in the European Union (mit Gary Marks, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck). London: Sage.

tive) Integrationsschritte dominiert wird, während marktkorrigierende Politiken (*positive* Integrationsschritte) nicht in gleichem Maße auf europäischer Ebene implementiert wurden. Durch die (freiwillige) Abschaffung von Beschränkungen im freien Marktwettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten der EU ergeben sich jedoch Einschränkungen für die Handlungs- und Steuerungsfähigkeiten der Nationalstaaten und dies insbesondere im Bereich der Sozialpolitik, da die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen unter Druck (Standortwettbewerb) geraten und eine sozialpolitische Abwärtsspirale (*social dumping*) als mögliche Folge befürchtet wird. Ein daraus resultierender „halbsouveräner Wohlfahrtsstaat“⁸ büßt, so die Diagnosen, durch die Vorgaben des Wachstums- und Stabilitätspaktes im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion an Autonomie ein, ohne dass auf europäischer Ebene ein wirksames Korrektiv in Form einer europäischen Sozialpolitik etabliert wurde.⁹

Dieser diagnostizierte Mangel an sozialpolitischen Kompetenzen auf europäischer Ebene bei gleichzeitigem Verlust nationalstaatlicher Handlungs- und Steuerungsfähigkeit ließ zu Beginn der 1990er Jahre die Frage nach einer Stärkung der so genannten ‚sozialen Dimension‘¹⁰ auf europäischer Ebene virulent werden. Die durchaus kontrovers diskutierte Frage, warum ‚Europa‘ überhaupt ‚sozial‘ sein muss bzw. sollte, wird dabei im Wesentlichen über die Funktionen, welche Sozialpolitik zugeschrieben werden, begründet. Sozialpolitik übernimmt folglich drei Hauptfunktionen, die aus demokratietheoretischer Perspektive für die Legitimation und Stabilität des politischen Gemeinwesens unerlässlich sind:

1. Sie sichert kollektiven Schutz vor negativen Marktkräften, indem sie eine Absicherung gegen soziale Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und im Alter gewährleistet.
2. Sie stellt gesellschaftliche Teilhaberechte sicher, indem sie auf die Verbesserung der sozialen Verhältnisse abzielt und damit insbesondere sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Grundrechten eine Realwirkung zu verschaffen sucht.

⁸ Leibfried, Stephan (1998): Standort Europa - Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration, Frankfurt am Main, S. 10.

⁹ U.a. Scharpf (1999: 27), a.a.O.; Wendler, Frank (2005): Soziales Europa und demokratische Legitimität. Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive. Baden-Baden: Nomos, S.12ff.

¹⁰ Mit dem Begriff der „sozialen Dimension“ wird in der Europadebatte zumeist die Etablierung sozialpolitischer Politiken auf europäischer Ebene bezeichnet. Kodré und Leibfried verweisen darauf, dass mit der „Wortschöpfung“ soziale Dimension bereits angedeutet ist, dass sich europäische Sozialpolitik von nationalstaatlicher unterscheidet. Demnach wird unter dem Begriff der sozialen Dimension zwar die schrittweise Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik gefasst, die jedoch nicht mit nationalstaatlicher Sozialpolitik gleichzusetzen ist. Kodré, Petra; Leibfried, Stephan (1999): „Was ist das soziale Europa?“, Gewerkschaftliche Monatshefte 50, Heft 5, S.289.

3. Sie erleichtert Modernisierungsprozesse, indem sie deren negative Folgen abzufedern und die individuelle Anpassungsfähigkeit der von den Veränderungen betroffenen Personen zu verbessern vermag.¹¹

Demnach wird Sozialpolitik prinzipiell sozialintegrative Wirkung zugesprochen. Dabei handelt es sich um einen breiten Begriff von Sozialpolitik, in dem neben der Absicherung fundamentaler Lebensrisiken auch beschäftigungs- und bildungspolitische Aspekte umfasst werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich allerdings die Frage, welche Maßnahmen aufgrund der fortgeschrittenen wirtschaftlichen Integration besser auf europäischer Ebene und welche besser im nationalstaatlichen Rahmen geregelt werden können.

Lange Zeit wurde davon ausgegangen, dass die wirtschaftliche automatisch die politische Integration nach sich ziehen würde und damit letztlich auch eine sozialpolitische Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene stattfindet. Demnach würde sich die Europäische Union allmählich zu einem europäischen Wohlfahrtsstaat ausgestalten, wobei die tatsächliche Entwicklung zunehmend Zweifel an dieser Vorstellung aufkommen ließ. Denn selbst in den 1990er Jahren, als sozialdemokratisch geführte Regierungen die Mehrheit in der EU inne hatten, kam es zu keinem sozialpolitischen Durchbruch im Sinne einer weitgehenden Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene. Nichtsdestotrotz verfügt die europäische Ebene heute über ein nicht unerhebliches Maß an sozialpolitischen Instrumenten und Regulierungen.

Sozialpolitischer Status-quo und die Rolle der EU

Die Entwicklung einer europäischen sozialen Dimension lässt sich grob betrachtet anhand von drei Phasen¹² beschreiben. Die erste Phase, die von den Römischen Verträgen bis zur Einheitlichen Europäischen Akte 1987 reicht, war maßgeblich dadurch gekennzeichnet, dass sozialpolitische Maßnahmen dem „Marktethos“ untergeordnet wurden und somit aus der Logik der wirtschaftlichen Integration und des Wettbewerbs abgeleitet wurden. Demnach verankerten die Verträge von Rom (1957) Gemeinschaftskompetenzen hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Berufsbildung sowie hinsichtlich der Gleichstellung von Männern und Frauen. Auf der Grundlage des Sozi-

¹¹ Thalacker (2006:12-18), a.a.O. Zu Punkt 2. siehe auch die Theorie der Sozialen Demokratie von Meyer, Thomas (2005): Theorie der Sozialen Demokratie, Wiesbaden, VS-Verlag. S. 365f.

¹² Vgl. Goetschy, Janine: Taking stock of social Europe: Is there such a thing as a Community social model? in (eds) Serrano, Jepsen, *Unwrapping the European Social Model*, Polity Press, Londres, 2006.

alpolitischen Aktionsprogramms von 1974 wurden in der Folgezeit ebenso Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit erlassen (RL 79/7 EWG) wie zum gleichen Entgelt (RL 75/117 EWG) und zum gleichberechtigten Zugang zur Beschäftigung und beruflichen Bildung (RL 76/207 EWG). Im Arbeitsrecht wurden Richtlinien zur Angleichung der Rechtsvorschriften bei Massenentlassungen (RL 75/ 129 EWG), zur Wahrung von Arbeitnehmeransprüchen bei Übergang, Veräußerung oder Verschmelzung von Unternehmen (RL 77/187 EWG) und eine „Insolvenzrichtlinie“ verabschiedet. Darüber hinaus wurden fünf Richtlinien zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz verabschiedet¹³ und einzelne Bestimmungen hinsichtlich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern erlassen.¹⁴ Die Einheitliche Europäische Akte (1987) mit dem darin beschlossenen Binnenmarktprogramm, stellte insofern eine sozialpolitische Wendemarke dar, da sie mit ihrem neuen Art. 118a EWGV eine Gemeinschaftskompetenz mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung für die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz schuf. Begründet wurde diese Kompetenzübertragung mit dem Binnenmarktziel einer Beseitigung von Handelshemmnissen. Alle weiteren sozialpolitischen Maßnahmen blieben nach Art. 100a (2) EWGV ausdrücklich der Einstimmigkeit verpflichtet. Darüber hinaus erhielt die Kommission den Auftrag, den Dialog der Sozialpartner auf europäischer Ebene zu entwickeln. Im Jahre 1989 und nicht zuletzt auch als Reaktion auf den Druck von Seiten der Gewerkschaften verabschiedeten die Mitgliedsstaaten (mit Ausnahme von Großbritannien) die „Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“, die zwar keine verbindlichen Normen enthielt, aber als ein wichtiges Signal und Referenzpunkt im Rahmen der sozialen Flankierung des Binnenmarktprogramms gilt. So gelang es zum Beispiel der Kommission in Koalition mit dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Gewerkschaftsbund und der Mehrheit der Mitgliedsstaaten im „Windschatten der Charta“ den Auftrag des Art. 118a – die Förderung der Arbeitsumwelt – auch auf andere Maßnahmen zu übertragen, die nicht ausschließlich oder in erster Linie dem technischen Arbeitsschutz zuzurechnen sind. So konnten Richtlinien zum Mutterschutz, zum Jugendarbeitsschutz und zur Arbeitszeit mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden.¹⁵

¹³ Hierunter fallen die Rahmenrichtlinie zum Schutz vor gefährlichen Substanzen (RL 80/1107 EWG), drei davon ausgehende Richtlinien zum Schutz vor Asbest, Blei, Benzol und Lärm sowie eine Richtlinie zur Sicherheitskennzeichnungen am Arbeitsplatz (RL 77/576 EWG). Wendler, Frank (2005): Soziales Europa und demokratische Legitimität, Nomos, Baden-Baden. S. 56-58.

¹⁴ Ebd. S. 57.

¹⁵ Treib, Oliver (2004): Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa. Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft Nr. 99, Wien, S. 7.

Die zweite Phase, beginnend mit dem Vertrag von Maastricht (1992), brachte einen qualitativen Sprung in der Ausweitung der europäischen Sozialpolitik. Mit Maastricht erhielt die Gemeinschaft die Zuständigkeit für weite Teile des Arbeitsrechts (Arbeitsbedingungen, Kündigungsschutz, Unterrichtung der Arbeitnehmer, Mitbestimmung im Betrieb) sowie für einzelne Komponenten sozialer Sicherheit. Ausdrücklich ausgeschlossen blieb ein gemeinschaftliches Handeln in den Bereichen Koalitions- und Streikrecht sowie Lohnfragen und Aussperrungen. Der Soziale Dialog wurde dadurch gestärkt, dass die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände von da an Kollektivverträge aushandeln konnten, die dann vom Rat in einem verkürzten Verfahren in einen allgemein verbindlichen Rechtsakt umgesetzt werden konnten.

Möglich wurde der sozialpolitische Reformschritt von Maastricht nur aufgrund eines taktischen Manövers, welches der britischen konservativen Regierung die Möglichkeit bot, bei diesen sozialpolitischen Vereinbarungen außen vor zu bleiben. Deutschland, Italien, Frankreich, Belgien und Dänemark hingegen traten klar für eine soziale Flankierung der Wirtschafts- und Währungsunion unter Nutzung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung ein. Man einigte sich darauf, dass die erwähnten Neuerungen in einem gesonderten, dem Vertrag angehängten „Abkommen für Sozialpolitik“ nur für die Unterzeichner des Abkommens verbindlich gemacht wurden.¹⁶ Obgleich mit dem *britischen Opt-out* eine Blockierung der weiteren sozialpolitischen Integration umgangen werden konnte, traten die Interessensgegensätze zwischen den reicheren Ländern mit hohem Lohn- und Schutzniveau und den weniger entwickelten Mitgliedsstaaten umso deutlicher zu Tage. Trotz dieser Differenzen gelang es aber in den folgenden Jahren, einige Richtlinien zu verabschieden; erwähnenswert sind zum Beispiel die Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten (1994) und die Entsenderichtlinie (1996). Die Sozialpartner fanden zudem Kompromisse zum Elternurlaub (1996), zur Teilzeitarbeit (1997) und zu befristeten Beschäftigungsverhältnissen (1999), die anschließend vom Rat als Richtlinien beschlossen wurden¹⁷. Die europäische Sozialpolitik avancierte in dieser Phase zu einer flankierenden Maßnahme der ökonomischen Integration und bekam somit einen eigenen Stellenwert zuerkannt.

Die dritte sozialpolitische Entwicklungsetappe geht einher mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997. Der Amsterdamer Vertrag weitete die Kompetenzen der Union hinsichtlich Antidiskriminierung

¹⁶ Dies hatte den Vorteil, dass die Institutionen und Instrumente des EU-Vertrages für die Sozialpolitik genutzt werden.

¹⁷ Platzer, Hans-Wolfgang (1999): Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung? In: Integration 22, S.185.

geringfügig aus, legte jedoch mit dem Beschäftigungskapitel (Art. 125-130 EGV) die Grundlage für die neue Integrationsmethode der Koordinierung, die im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie und mit Lissabon im Jahre 2000 auch auf die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und mittlerweile auch auf die Modernisierung der nationalen Gesundheits- und Rentenpolitiken sowie des Arbeitsschutzes ausgeweitet wurde. Diese Methode stellt letztlich eine „Prozeduralisierung ohne substantiell-materielle Vergemeinschaftung“ (Hans-Wolfgang Platzer) dar. Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) heißt dies konkret, dass die Mitgliedsstaaten und die Gemeinschaft gemeinsam „auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ (Art. 125 EGV) hinarbeiten, indem sich die nationalen Beschäftigungspolitiken auf gemeinsam formulierte Leitlinien verpflichten und die Erreichung der Ziele in einem Begutachtungsverfahren evaluieren. Die Entscheidungshoheit verbleibt trotz gemeinsamer Koordinierung auf der nationalen Ebene. Auf der Basis eines gegenseitigen Lernprozesses um beste Praktiken verfolgt die Methode der Offenen Koordinierung (OMK) letztlich das Ziel einer adäquaten Harmonisierung der nationalstaatlichen Politiken.

Die Etablierung dieser neuen weichen Steuerungsform kann sicherlich auf das Dilemma zurückgeführt werden, dass sich eine Zuständigkeit der EU für beschäftigungspolitische Fragen nicht durchsetzen ließ und von den meisten Mitgliedsstaaten auch nicht gewünscht wurde, zugleich jedoch die Einsicht herrschte, dass ein abgestimmtes Handeln aufgrund der faktischen Integrationszwänge notwendig sei.¹⁸ Obgleich zu diesem Zeitpunkt sozialdemokratische bzw. sozialistische Regierungen (und Regierungskoalitionen) über eine Mehrheit im Rat verfügten, wurde keine „harte“ sozialpolitische Verankerung im Primär- und Sekundärrecht der EU und damit eine Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen vorgenommen. Die Gründe dafür sind vielfältig, wobei nicht zuletzt auch die mangelnde Bereitschaft der nationalen Regierungen, sich Kompetenzen in einem für ihre Legitimität zentralen Politikfeld abnehmen zu lassen, eine entscheidende Rolle spielte. Doch auch die sehr unterschiedlichen nationalen Sozialmodelle erschweren eine Konsensfindung in diesem Politikfeld erheblich. Der Vertrag von Nizza hat in diesem Sinne keine nennenswerten sozialpolitischen Neuerungen mit sich gebracht, von Bedeutung war nur die „feierliche Proklamation“ der Charta der

¹⁸ Ein Beispiel ist die Harmonisierung der Steuersysteme oder auch die Begrenzung der Neuverschuldung im Zuge der Währungsunion, wodurch die Ausweitung der Sozialausgaben in Europa vermutlich erheblich gebremst wurde. Knecht, Wilhelm (2005): „Sozialstaatswerdung“ Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik; in: Ceising/ Faber (2005): a.a.O., S. 27.

Grundrechte durch Rat, Kommission und Parlament am Rande des Gipfels von Nizza (2002), in der die sozialen Grundrechte einen wichtigen Platz einnehmen.

Betrachtet man die Entwicklung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene seit den Römischen Verträgen, kann man zunächst einmal feststellen, dass mit jeder Vertragsrevision auch eine mehr oder weniger große Ausweitung bzw. Aufwertung der sozialen Dimension vollzogen wurde. Dabei wird aber auch deutlich, dass eine Abwendung von der Gemeinschaftsmethode hin zu einem neuen weichen Steuerungsinstrument vorgenommen wurde. Die Gemeinschaftsmethode, auch Monnet-Methode genannt, basiert auf vier Pfeilern: erstens dem Gesetzesinitiativrecht der Kommission, zweitens der Entscheidungsfindung im Rat (mit qualifizierter Mehrheit), drittens dem Mitbestimmungsrecht des Europäischen Parlaments und viertens der Kompetenz-Kompetenz des Europäischen Gerichtshofes. Damit kommt der supranationalen Ebene eine wesentliche Politikgestaltungskompetenz zu, die letztlich – würde sie auf alle Politikbereiche angewendet – zu einem föderalen Europa führen würde. Damit würden die Mitgliedsstaaten erheblich an Souveränität einbüßen und unterlägen dem Gemeinschaftsrecht. Bei der Methode der offenen Koordinierung hingegen wird die EU in den Prozess nationaler Politikgestaltung zwar miteinbezogen, erhält an sich aber keine eigene Kompetenz, die die Mitgliedsstaaten verpflichtet könnte. Die offene Methode der Koordinierung beginnt im Rat, wo die Regierungen der Mitgliedsstaaten gemeinsame Ziele festlegen. Auf nationaler Ebene werden dann die (individuellen) Nationalen Aktionspläne (NAP) zur Erreichung dieser Ziele erstellt. Die Kommission nimmt anhand dieser Pläne jeweils Evaluierungen der nationalen Reformfortschritte vor und leitet dann Empfehlungen zur Verbesserung an den Rat weiter. Da es bei der Verfehlung der Ziele bzw. bei Nichtumsetzung der NAPs keine Sanktionsmöglichkeiten gibt, wird die Wirksamkeit der Methode mitunter angezweifelt. Während einige Länder bemüht sind, die Reformziele zu erreichen, werden in anderen Ländern nur wenige Anstrengungen von den Regierungen unternommen. Dies kann letztlich darauf zurückgeführt werden, dass es auf nationaler Ebene keine ausreichende Kontrolle bei der Umsetzung gibt und dass das ganze Verfahren an mangelnder Transparenz leidet, so dass die Regierungen sich nicht an die gemeinsam formulierten Ziele gebunden fühlen. Trotz dieser Probleme muss zugleich konstatiert werden, dass diese weiche Steuerungsmethode die einzige Alternative war, die von den Mitgliedsstaaten in Kernbereichen nationaler Sozialpolitik akzeptiert wurde und wird. Eine Evaluierung der Wirksamkeit der Methode der Offenen Koordinierung ist schon deshalb problematisch, weil sowohl die Umsetzungsverantwortlichkeit als auch die Kontrolle in der Verantwortung der nationalen Ebene verbleiben und der Ein-

fluss der transnationalen Koordinierung des Prozesses nicht eindeutig messbar ist. Ein Indiz dafür, dass diese neue Steuerungsmethode jedoch nicht ohne Bedeutung ist, kann allerdings darin gesehen werden, dass sie nach wie vor einen wichtigen Agendapunkt bei den Ratssitzungen darstellt und die Regierungen somit eine Notwendigkeit in der sozialpolitischen Koordinierung sehen.

Eine Bilanz des heutigen „Sozialen Europas“ muss zwangsläufig ambivalent ausfallen. Europäische Sozialpolitik ist primär regulative Sozialpolitik, redistributive Politik wird nur im Rahmen der europäischen Strukturfonds betrieben. Der Europäische Sozialfonds (ESF) als einer der vier Strukturfonds der EU ist jedoch mit einem Budget von nur rund 70 Mrd. Euro zwischen 2000 und 2006¹⁹ kein einflussreiches sozialpolitisches Instrument, zumal das Geld nicht allein für sozial- sondern auch für regionalpolitische Ziele eingesetzt wird.²⁰ Die regulative europäische Sozialpolitik beruht maßgeblich auf arbeitsrechtlichen Mindeststandards, der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie Vorgaben für die Anhörung und Unterrichtung von Arbeitnehmern. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Einbeziehung der europäischen Dachverbände im Rahmen des Sozialen Dialogs, wobei die Sozialpartner seit Maastricht (1992) dazu berechtigt sind, eigene allgemeinverbindliche Abkommen auszuhandeln. Hinzu kommt die offene Methode der Koordinierung, wobei in diesem Rahmen die europäische Ebene eher als Bühne zur Koordinierung gemeinsamer, unverbindlicher Politikstrategien genutzt wird. Eine eindeutige Einordnung der Methode der Offenen Koordinierung als aktive Sozialpolitik ist schon deshalb schwierig, da sie sowohl marktschaffende als auch marktkorrigierende Wirkung hat. Insbesondere im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) ist das primäre Ziel die Eingliederung in den Markt. Im Rahmen der Koordinierung der sozialen Sicherung wird das Ziel finanzieller Nachhaltigkeit im Sinne einer Reduzierung öffentlicher Kosten (z.B. Rentenversicherung) mit Versorgungsqualität (z.B. hohes Niveau sozialen Schutzes, angemessene Rentenleistungen oder ein allgemeiner Zugang zu hochwertiger Gesundheitsversorgung) verbunden.²¹

Zusammenfassend zeigt sich zwar, dass die großen Vertragsreformen der 1980er und 1990er Jahre ausgeprägte sozialpolitische Elemente aufweisen und seit der Gründung der EWG ein Einstellungswandel in Richtung auf mehr „Soziales Europa“ stattgefunden hat. Jedoch sind sowohl die existierenden als auch noch potentiell zu erwartende Instrumente und Strukturmuster der europäi-

¹⁹ Leiber, Simone (2007): Gestaltungsoptionen für ein „Soziales Europa“, FES Internationale Politikanalyse, S.1.

²⁰ Ebd. Der Europäische Sozialfonds stellt kein globales Sozialprogramm dar, sondern ist u.a. ein Instrument zur Qualifizierung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen.

²¹ Leiber, Simone (2007): Gestaltungsoptionen für ein „Soziales Europa“, FES Internationale Politikanalyse, S. 2.

schen Sozialpolitik nicht mit den sozialstaatlichen Arrangements der Mitgliedsstaaten vergleichbar. Doch ein solcher Vergleich erscheint auch wenig sinnvoll, nicht zuletzt da distributive Instrumente in der EU-Sozialpolitik nur eine sehr geringe Rolle spielen und wohl auch in absehbarer Zukunft nicht spielen werden. Zum einen erschwert die Heterogenität der Sozialstaatsmodelle innerhalb der EU eine einheitliche Lösung. Zum anderen scheinen die Regierungen nicht gewillt, sich ein für ihre Profilierung in der politischen Arena wichtiges Feld aus den Händen nehmen zu lassen.

Der Blick auf den derzeitigen Stand des „Sozialen Europas“ verdeutlicht, dass es sich auf europäischer Ebene nicht um ein einheitliches Sozialmodell handelt wie es in den Mitgliedsstaaten über Jahrzehnte entstanden ist. Vielmehr handelt es sich um ein fragmentiertes Set sozialpolitischer Richtlinien und einen koordinierenden Anspruch der europäischen Ebene bei der Modernisierung der nationalen Sozialsysteme. Insofern kann die europäische Sozialpolitik am ehesten als eine ergänzende Ebene sozialpolitischer Maßnahmen charakterisiert werden, die in gewissem Sinne ein minimales zusätzliches Sicherheitsnetz bietet.

Ansatzpunkte der Stärkung der sozialen Dimension

Wenn man zur Ausgangsfrage zurückkehrt, in was für einem Europa die Europäer eigentlich leben wollen, muss man fragen, ob die bisherige Bilanz der „sozialen Dimension“ auf europäischer Ebene ausreichend ist, um von einem „Sozialen Europa“ – mit dem sich die Menschen in der EU identifizieren können und das die Bewahrung nationalstaatlicher sozialer Demokratie gewährleistet – reden zu können. Denn wenn die EU, so die These, nicht als sozialer Schutzraum im Rahmen der fortschreitenden Globalisierung wahrgenommen wird, sondern vielmehr als eine weitere Bedrohung, die zum Abbau sozialer Sicherheit führt, wird sie schwerlich die dauerhafte Unterstützung durch die europäischen Bürgerinnen und Bürger erlangen und läuft Gefahr, weiter politische Legitimation einzubüßen.

Die skizzierte sozialpolitische Entwicklung zeigt auf, dass sich eine *reale soziale Dimension europäischer Politik* auf der Grundlage eines relativ fragmentierten *aquis sociale* entwickeln konnte. Zum anderen wird aber auch deutlich, dass es sich beim „Sozialen Europa“ um den Schlüsselbegriff *eines politischen Projekts* handelt, der zum Ausdruck bringt, dass ein „Europäisches Projekt“ voran gebracht werden soll. Das Soziale Europa als politisches Projekt kann dabei als Antwort auf die gegenwärtige Situation verstanden werden: Die oft angeführten negativen Konsequenzen von Glo-

balisierung und europäischer Binnenmarktschaffung für die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten können demnach durch eine stärkere Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene die schwindende Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten kompensieren.²²

Jedoch: Trotz dieser weit verbreiteten und theoretisch begründeten Erwartung scheint keine in diese Richtung weisende Initiative in Sicht, da es trotz des oben erwähnten *aquis sociale* sehr unterschiedliche und zum Teil absolut konträre Vorstellungen über die weitere Ausgestaltung der Europäischen Union gibt. Dieser mangelnde Konsens hat sich durch die Osterweiterung noch weiter vertieft. Doch wenn die Ideen von Gerechtigkeit, Gleichheit und Solidarität als ein integraler Bestandteil europäischer Identität bewahrt werden sollen – was in den letzten Umfragen zur Zukunft Europas von der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ausdrücklich erwünscht wurde – und es eben keine neoliberale Ordnung mit nur minimaler Verantwortung seitens des Gemeinwesens geben soll, so muss das Projekt eines „Sozialen Europas“ als politisches Projekt weiter positiv entwickelt und getragen werden. Dabei kann es auf absehbare Sicht sicherlich nicht darum gehen, dass ein „Soziales Europa“ an die Stelle der nationalen Wohlfahrtsstaaten tritt, eher sollte es als eine ergänzende Ebene sozialpolitischer Regulierung und Koordinierung begriffen werden, wobei zukünftig eine wichtige Aufgabe in der Modernisierung der europäischen Sozialstaaten bei gleichzeitiger Stärkung der sozialen Dimension auf europäischer Ebene besteht. Ansätze zur Stärkung der sozialen Dimension auf europäischer Ebene lassen sich anhand von fünf Aspekten verdeutlichen²³:

Simone Leiber verweist *erstens* darauf, dass es einer Weiterentwicklung sozialpolitischer Ziele und Grundrechte auf europäischer Ebene bedarf, die den wirtschafts- und wettbewerbsbezogenen Grundprinzipien gegenübergestellt werden. Dies hätte den Vorteil, dass sich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes darauf beziehen könnte und somit im Konfliktfall mit den Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln sozialpolitischen Erwägungen Rechnung tragen müsste. Im gescheiterten Verfassungsvertrag waren solche sozialen Grundrechte sowie eine horizontale Schutzklausel enthalten, die sozialpolitische Ziele zur Querschnittsaufgabe machte. Dies hätte zur Folge gehabt, dass alle Regelungen im Rahmen der Wettbewerbspolitik, der Wirtschafts- und Währungsunion und des Binnenmarktes die europäischen sozialpolitischen Ziele, wie z.B. Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes oder Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu berücksich-

²² Vgl. u.a. Baum-Ceising, Alexandra/ Faber, Anne (Hrsg.): Soziales Europa?, VS-Verlag, Wiesbaden 2005; darin insbesondere den Aufsatz von Gerda Falkner. Vgl. auch Scharpf (2002), a.a.O.

²³ Hier beziehe ich mich maßgeblich auf die Ergebnisse von Simone Leiber (a.a.O.) und Stephan Leibfried (a.a.O.).

tigen hätten. Als weiteres Instrument könnte eine „Sozialfolgenabschätzung“ eine Korrektivwirkung entfalten, da dann alle von der EU-Kommission vorgesehenen Gesetzesinitiativen die sozialen Folgen der Gesetzgebung auf EU-Ebene stärker berücksichtigen müssten.²⁴

Ein *zweiter* Ansatzpunkt zur Stärkung der sozialen Dimension sollte nach wie vor in der Setzung von rechtsverbindlichen EU-Mindeststandards liegen. Auch wenn in der EU 27 eine Einigung auf soziale Mindeststandards mit erheblichen Hürden und Interessengegensätzen zu kämpfen hat, erscheint es sinnvoll, den Weg einer schrittweisen sozialpolitischen Entwicklung weiterzugehen. Die Befürchtung, dass eine Einigung auf soziale Mindeststandards eine Absenkung in denjenigen Ländern mit vorher höheren Standards zur Folge hätte, scheint nicht gerechtfertigt zu sein.²⁵

Ein *dritter* Ansatzpunkt zur Stärkung der sozialen Dimension liegt in der Möglichkeit flexibler Integration, so dass Länder, die ähnliche Ausgangssituationen sowie eine stärkere Zusammenarbeit in sozialpolitischen Fragen wünschen, dies verwirklichen können. Andere Mitgliedsländer, die zu einem späteren Zeitpunkt hinzukommen wollen, sollte diese Möglichkeit jederzeit offen stehen. Dadurch könnten einige Staaten eine gewisse Vorreiterrolle übernehmen und möglicherweise zu einer vertieften politischen Integration beitragen.

Ein *vierter* und entscheidender Ansatzpunkt zur Stärkung der sozialen Dimension liegt in der Verbesserung der Methode der Offenen Koordinierung (OMK). Zumeist wird in der Diskussion über Sanktionsmöglichkeiten nachgedacht, so dass die Mitgliedsstaaten bei Nicht-Erreichen der Ziele mit Sanktionen rechnen müssten. Eine solche Sanktionsandrohung würde den Druck auf die Mitgliedsstaaten deutlich erhöhen. Die Frage hierbei bleibt jedoch nach wie vor, ob die Mitgliedsstaaten bereit wären, sich auf eine solche Weiterentwicklung der OMK einzulassen. Denn schließlich, so kann argumentiert werden, ist es ja gerade die relative Unverbindlichkeit, die der OMK zu ihrer Akzeptanz verhalf. Dennoch ist nicht abzustreiten, dass gerade auf der nationalen Ebene in einigen Ländern erhebliche Defizite bei der Erreichung der Ziele zu beobachten sind. Dabei scheint es zumeist neben einem mangelnden politischen Willen insbesondere an nicht ausreichend vorhandenen

²⁴ Das Instrument einer allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung unter dem Namen *Impact Assessment* ist seit 2004 auf EU-Ebene für alle Gesetzesinitiativen der Kommission vorgesehen. Eine daran orientierte Sozialfolgenabschätzung würde dann den Fokus auf die sozialen Folgen jedweder Initiativen von Gesetzesvorhaben auf EU-Ebene erfordern. Ein solcher Reflexionsprozess könnte sich als ein erfolgreiches Mittel zur Stärkung der sozialen Dimension erweisen und würde die Notwendigkeit einer sozialverträglichen Politik befördern.

²⁵ Falkner/ Leiber/ Treib/ Hartlapp (2002): Transforming Social Policy in Europe? The EC's Parental Leave Directive and Misfit in the 15 Member States, MPIfG Working Paper 02/11 - Quelle: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-11/wp02-11.html>.

nationalen Kontrollmechanismen zu liegen. Eine Verbesserung könnte jedoch auch über eine größere Transparenz der OMK erreicht werden, indem die nationalen Parlamente stärker in den Prozess miteinbezogen würden und eine stärkere Öffentlichkeit hergestellt würde. Wenn in den nationalen Arenen politischer Öffentlichkeit die selbst gesteckten Ziele der Regierungen eine höhere Aufmerksamkeit erlangen würden, könnte in diesem Rahmen ein vermehrter Druck auf die Regierungen ausgeübt werden.

Es gibt somit eine Reihe von möglichen Ansatzpunkten zur Stärkung der sozialen Dimension innerhalb des europäischen Integrationsprozesses. Indes darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass eine wesentliche Voraussetzung im Willen der politischen Akteure liegt. Wenn ein „Soziales Europa“ bei allem bereits Erreichten nach wie vor als ein normatives Projekt aufgefasst werden muss, so bedarf es Träger, die es voranbringen. Die politischen Akteure, insbesondere die politischen Parteien, müssten hierfür stärker transnational denken und sich mit ihren Schwesterparteien in Europa abstimmen, gemeinsame Vorstellungen von dem gewünschten europäischen Gesellschaftsmodell entwickeln und in die Öffentlichkeit tragen. Einen inhaltlichen Ausgangspunkt könnten hierbei die Modernisierungsanforderungen der nationalen Wohlfahrtsstaaten unter den Bedingungen der Globalisierung liefern. Würden diese Anforderungen als eine *gemeinsame* europäische Aufgabe wahrgenommen, könnte ein *europäisches* Bewusstsein über die Verbundenheit der europäischen Gesellschaften entstehen und auf dem engen Zusammenhang zwischen externen und internen Herausforderungen gründen.

(Dezember2007)

*Cäcilie Schildberg (*1976) studierte Geschichte, Politikwissenschaft und Romanistik an der Ruhr-Universität Bochum. Seit 2005 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dozentin am Lehrstuhl Politikwissenschaft der Universität Dortmund und promoviert zum Thema „Soziale Dimension Europäischer Identität“.*

Referenzen:

- Baum-Ceising, Alexandra/ Faber, Anne (Hrsg.) (2005): *Soziales Europa?*, VS-Verlag, Wiesbaden.
- Beck, Ulrich (1986) *Risikogesellschaft*. Frankfurt/Main. Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1994): Vom Verschwinden der Solidarität. Individualisierung in der Gesellschaft heißt Verschärfung sozialer Ungleichheit, in: Dettling, Wanfried (Hrsg.): *Perspektiven für Deutschland*, München: Knauer. S. 28-38.
- Bellamy, Richard; Castiglione, Dario: Legitimizing the Euro-‘Polity’ and its ‘Regime’ – The Normative Turn in EU Studies; in: *European Journal of Political Theory*, Bd. 1; Vol. 2 (2001:7-34).
- Falkner/ Leiber/ Treib/ Hartlapp (2002): *Transforming Social Policy in Europe? The EC's Parental Leave Directive and Misfit in the 15 Member States*, MPIfG Working Paper 02/11 - Quelle: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-11/wp02-11.html>.
- Giddens/ Diamond / Little (2006) *Global Europe, Social Europe*, London. Polity Press.
- Goetschy, Janine: Taking stock of social Europe: Is there such a thing as a Community social model? in (eds) Serrano, Jepsen, *Unwrapping the European Social Model*, Polity Press, London, 2006.
- Habermas, Jürgen: Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, in: Altwater / Chomsky / Davis et al. (2003): *Der Sound des Sachzwangs – Der Globalisierungsreader*, 2. Auflage, Bonn/Berlin, Blätter Verlagsgesellschaft. S. 148-159.
- Ingelhart, Roland (1997): *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton: Princeton University Press.
- Knelangen, Wilhelm (2005): „Sozialstaatswerdung“ Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik; in: Ceising/ Faber (2005): a.a.O.
- Kodré, Petra; Leibfried, Stephan (1999): „Was ist das soziale Europa?“, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 50, Heft 5: 289-296.
- Leiber, Simone (2007): *Gestaltungsoptionen für ein „Soziales Europa“*, FES Internationale Politik-analyse, S.1.
- Leibfried, Stephan (1998): *Standort Europa - Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration*, Frankfurt am Main.
- Meyer, Thomas (2005): *Theorie der Sozialen Demokratie*, Wiesbaden, VS-Verlag. S. 365f.
- Platzer, Hans-Wolfgang (1999): Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung? In: *Integration* 22, S. 176-190.
- Scharpf, Fritz W. (1996) *Governance in the European Union* (mit Gary Marks, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck). London: Sage.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M./ New York: Campus, 1999.

- Scharpf, Fritz W. (2002): The European Social Model. Coping with the Challenges of Diversity. In: Journal of Common Market Studies 40/4, 645-670.
- Thalacker, Patrick (2006): Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik und das Europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung, Logos-Verlag, Berlin.
- Tömmel, Ingeborg (2005): Das politische System der EU, Oldenbourg. S. 220ff.
- Treib, Oliver (2004): Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa. Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft Nr. 99. Wien.
- Wendler, Frank (2005): Soziales Europa und demokratische Legitimität. Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive. Baden-Baden: Nomos.