Thorsten Benner

Die soziale Dimension der europäischen Integration

Redistributive und sozialregulative Politik
zwischen Nationalstaat und Europäischer Union

Schriften des Faches Politikwissenschaft an der Universität-GH Siegen, Band 2

Siegen, Unversität-GH Siegen 1998

Über diesen Band

Die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes dominiert den europäischen Einigungsprozeß eindeutig. Vollmundig verkündete Projekte der Schaffung eines gleichwertigen "espace sociale" als Ergänzung zur Marktintegration sind weitgehend fehlgeschlagen. Dennoch sind in einigen Bereichen (wie dem Arbeitsschutz) beträchtliche EU-Aktivitäten zu verzeichnen. Wie gestaltet sich das Verhältnis zwischen Marktintegration, nationaler und europäischer Sozialpolitik?
Der vorliegende Band untersucht theoriegeleitet die soziale Dimension des europäischen Integrationsprozesses. Behandelt werden

- Ansätze zur Analyse europäischer Sozialpolitik
- Entwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens
- Redistributive Sozialpolitik: Strukturpolitik und EU-Beschäftigungspolitik
- Sozialregulative Politik
- Rückwirkungen der Integrationsprozesses auf nationale Sozialpolitiken
- Das Projekt Europa und die Balance zwischen Markt-, Sozial- und Politikintegration

Der Autor: *Thorsten Benner*, M. A., geb. 1973, 1993-1998 Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an der Universität-GH Siegen und der University of York (UK). 1998/99 DAAD-Stipendiat am Center for German and European Studies der University of California at Berkeley.

ISBN 3-00-002853-6

"Die soziale Dimension der europäischen Integration"

Kapitel I: Einleitung Seite

I. 1 Problemstellung 1
I. 2 Dimensionen des Untersuchungsgegenstandes 5
I. 3 Thesen 8
I. 4 Vorgehensweise 10
I. 5 Zum Forschungsstand 12

Kapitel II: Exploring the nature of the beast - Theorien und Analyseansätze

II. 1 Warum Theorie? 15
II. 2 Intergouvernementalismus 18
II. 3 Polit-ökonomische Ansätze 21
II. 4 Neofunktionalismus 25
II. 5 Historischer Institutionalismus 29
II. 6 Akteurszentrierter Institutionalismus und Policy-Analyse 31
II. 7 Ideen und Leitbilder im Integrationsprozeß 33
II. 8 Die vergebliche Suche nach dem Königsweg: Theoriebildung als patchwork 34

Kapitel III: Rechtliche und institutitonelle Entwicklung und Grundlagen, zentrale Akteure

III. 1 Die Rolle des Rechts im Integrationsprozeß 37
III. 2 Entwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens 38
III. 2. 1 Vor- und Frühgeschichte der EG-Sozialpolitik bis 1972 38
III. 2. 2 Europäische Sozialpolitik der siebziger Jahre 44
III. 2. 3 Entwicklungen seit der Einheitlichen Europäischen Akte 45
III. 3 Zentrale Akteure 50
III. 3. 1 Ministerrat 50
III. 3. 2 Europäischer Rat 51
III. 3. 3 Kommission 51
III. 3. 4 Europäischer Gerichtshof 53
III. 3. 5 Europäisches Parlament 54
III. 3. 6 Wirtschafts- und Sozialausschuß 54
III. 3. 7 Organisierte Interessen 55

Kapitel IV: Redistributive Sozialpolitik: Strukturpolitik und EU-Beschäftigungspolitik

IV. 1 Die Beschränktheit der redistributiven Sozialpolitik 57
IV. 2 Mangelnde Voraussetzungen und politisch-institutionelle Hindernisse für die Europäisierung der redistributiven Sozialpolitik 59
IV. 3 Kontroversen um eine europäische Beschäftigungspolitik 62
IV. 4 Die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU 67
IV. 4. 1 Die Eigenheit der Strukturpolitik 67
IV. 4. 2 Die Strukturfonds als politische Ausgleichszahlungen 68
IV. 4. 3 Strukturpolitik und "multi-level governance" 73
IV. 5 Fazit 76

Kapitel V: Sozialregulative Politik

V. 1 Sozialregulative Politik im EU-Entscheidungssystem 77
V. 2 Verflechtungsfallen und Blockadepotentiale in der regulativen Politik 82
V. 3 Fallbeispiel: Hohes Regelungsniveau im Arbeitsschutz 85
V. 4 Wege aus der Verflechtungsfalle - die prinzipielle Offenheit des Entscheidungsprozesses 87
V. 5 Der vergebliche Versuch des Aufbaus eines Systems europäischer Arbeitsbeziehungen 92
V. 6 "Europäische Betriebsräte": Die schwierige Geburt einer Richtlinie mit geringem Schutzniveau 95
V. 7 Sozialer Dialog: Die fehlenden Voraussetzungen für einen Euro-Korporatismus 100
V. 8 Fazit: "Positive" Integration durch sozialregulative Politik? 104

Kapitel VI: Negative Integration und die Rückwirkungen auf nationale Sozialpolitiken

VI. 1 Vom souveränen zum semi-souveränen Wohlfahrtsstaat: Einschränkungen der nationalen Sozialpolitiken durch "negative Integration" 107
VI. 2. Die Rückwirkungen der Durchsetzung der Marktfreiheiten auf die mitgliedsstaatliche Sozialpolitik 108
VI. 2. 1 Die Durchsetzung der Freizügigkeitsgarantie 109
VI. 2. 2 Die Umsetzung der Dienstleistungsfreiheit und des freien Warenverkehrs 110
VI. 3 Die Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten durch Marktintegration und Währungsunion 113
VI. 4 Erklärungsversuche: Globalisierung, Stabilitätspolitik und intendierte Selbstbindung als "politics of blame avoidance" 115
IV. 4. 1 Wandel des Handlungsrahmens für die Nationalstaaten 116
VI. 4. 2 Selbstbindung an Stabilitätspolitik als "politics of blame avoidance" 118
VI. 5 "Regulatory gap" und Gefahren des "sozialen Dumpings" 121

Kapitel VII: Zusammenfassung und Perspektiven

VI. 1 Zusammenfassung der zentralen Befunde 126
VI. 2 Folgerungen für die integrationstheoretische Debatte 130
VII. 3 Alternative Entwicklungspfade 133
VII. 3. 1 Nationalstaatliche Politikoffensive 133
VII. 3. 2 Flexibilisierung: Regulierung auf zwei Ebenen und Korridormodell 135
VII. 3. 3 global governance 138
VII. 4 Ausblick: Das Projekt Europa und die Balance zwischen Markt-, Sozial- und Politikintegration 140

Bibliographie 144

Kapitel I: Einleitung*

"Europe can have the social chapter. We shall have employment [..]. France can complain as much as it likes. If investors and companies come to Britain rather than pay the costs of socialism, let them call it social dumping, I call it dumping socialism [...]
Let Jacques Delors accuse us of creating a paradise for foreign investors:
I am happy to plead guilty"
(John Major am 3. 3. 1993 zitiert nach FALKNER, 1993: 271)[1]

"One must systematically analyze the clash of multi-level coalitions of governments, supranational actors, transnational and domestic interests. The Euro-Polity is not a by-product of functional requirements or the pursuit of narrow economic interest; on the contrary, it is shaped by deep disagreements among political actors about how to organize political life in Europe"
(HOOGHE/MARKS, 1997: 17)

I. 1. Problemstellung

"Die Sozialpolitik ist und bleibt ein Stiefkind des westeuropäischen Integrationsprozesses." (BELLERS, 1984: 246) Diese apodiktisch anmutende Feststellung entstammt einer Darstellung der europäischen Sozialpolitik aus dem Jahre 1984. Seitdem haben sich mit der Einheitlichen Europäischen Akte, der Aufnahme neuer Mitglieder sowie dem Vertrag von Maastricht über die Wirtschafts- und Währungsunion die Parameter des westeuropäischen Integrationsprozesses grundlegend gewandelt. Die europäische Sozialcharta (1989), der wiederaufgenommene Soziale Dialog sowie das Beschäftigungskapitel und das Sozialprotokoll im Amsterdamer Vertrag deuten auf zumindest rhetorische Aktivitäten im Bereich der Sozialpolitik hin, so daß sich die Frage stellt, ob sich mit der Vertiefung der Integration seit 1986 auch entscheidende Veränderungen für die europäische Sozialpolitik ergeben haben.

Sowohl aus politischer als auch aus wissenschaftlicher Sicht gibt es zahlreiche Aspekte, die eine eingehendere Beschäftigung mit dem Phänomen europäische Sozialpolitik nahelegen: In der Debatte um die europäische Sozialpolitik prallen die konkurrierenden Leitbilder der Integration so deutlich wie in kaum einem anderen Politikfeld aufeinander: Anhänger einer marktliberalen Ideologie betreiben die Beschränkung der Integration auf einen liberalisierten

*Statt Karten: Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich um eine aktualisierte Version meiner im März 1998 im Fachbereich 1 der Universität-GH Siegen eingereichten Magisterarbeit (Gutachter: Prof. Dr. Jürgen Bellers/Prof. Dr. Gerhard Hufnagel). Neben den Gutachtern haben Kai Fischbach, Claudius Köster, Thomas Trittmann und Jan Martin Witte die Mühen einer genauen Lektüre des Textes auf sich genommen. Für Zuspruch, Kritik und Verbesserungsverschläge ihnen allen ein herzliches Dankeschön. The usual disclaimer applies.

[1]Anlaß für die Aussagen des damaligen britischen Premierministers John Major war der französische Protest gegen die Verlagerung der Staubsaugerproduktion der Firma Hoover von Dijon nach Schottland. Der französische Minister Dumas betont im Gegenzug die Unterstützung für den Ausbau der (aktiven) europäischen Sozialpolitik, "which is more necessary than ever as foreign investors try to play out rivalries between Member States and fall through the cracks in a much too restricted social harmonisation" (zitiert in FALKNER, 1993: 271).

Binnenmarkt mit einem freien Wettbewerb verschiedener regulatorischer und sozialpolitischer Modelle und lehnen jegliche einheitliche Regulierung oder gar Harmonisierung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene ab. Mitglieder der Europa-Gruppe des Frankfurter Instituts sprachen sich bereits anläßlich der Diskussion um die Sozialcharta im Jahre 1989 dafür aus, arbeitsrechtliche und sozialpolitische Regelungen als "besondere Standortbedingungen" dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zu überlassen. Generell sei die zunehmende Integration der Märkte nicht geeignet, "eine stärkere Zentralisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik oder ihre Nivellierung durch kartellartige Absprachen zwischen den Mitgliedsregierungen zu begründen" (EUROPA-GRUPPE, 1989: 27). Zudem gelte: "Wer jedoch schon jetzt - zum Beispiel durch europäische Mindestnormen - eine Verschärfung der sozialpolitischen Regulierung in den ärmeren Mitgliedsstaaten erzwingt, schadet den dortigen Arbeitnehmern und läuft Gefahr, den Aufholprozeß zu behindern" (ebd.). Anzustreben sei eine Lockerung der Arbeitsmarktregulationen, die dafür sorge, "daß der einzelne Bürger und Arbeitnehmer weniger durch staatliche Vorschriften und kollektive Tarifverträge behindert werde und in einem größeren, arbeitsteiligen Markt auch seinen materiellen Lebensstandard verbessern kann" (ebd.).

Anhänger einer sozial regulierten Marktwirtschaft begleiten die Vertiefung des Binnenmarktes und die sich anbahnende Währungsunion mit Forderungen nach der Flankierung der Marktintegration durch sozialpolitische Maßnahmen. Vor allem Gewerkschaftler und sozialdemokratische Kräfte aus den reicheren EU-Staaten verlangen nach dem Schutz des "europäischen Sozialmodells" durch die europaweite Festschreibung sozialpolitischer Standards auf hohem Niveau. Nur so ließen sich die mit der Marktliberalisierung verbundenen Gefahren eines sozialen Dumpings und einer Abwärtsspirale sozialpolitischer Leistungen und Regulierungen in den Griff bekommen.[2] Angesichts der hohen Arbeitslosenzahlen werden die Rufe nach einer aktiven EU-Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik immer lauter. Verstärkte sozialpolitische Aktivitäten der EU, so andere Stimmen, könnten zur breiteren Akzeptanz der europäischen Institutionen in breiten Bevölkerungsschichten beitragen und so die Legitimität

[2]Sicherlich vernachlässigt die idealtypische Unterscheidung zwischen den beiden "Lagern" des Marktliberalismus und einer sozial regulierten Marktwirtschaft einige vielfältig nunancierte Positionen, sie ist jedoch nicht ohne empirische Referenten (vgl. HOOGHE/MARKS, 1997 sowie das Eingangszitat John Majors): So zeichnet sich insbesondere die französische Diskussion durch eine deutliche Kritik am Marktliberalismus aus. Pierre Bourdieu etwa geißelt den "pensée unique" der Neoliberalisten und will der "déstruction d'une civilisation" entgegenwirken (BOURDIEU, 1996: 177 sowie BOURDIEU, 1998). Der frühere französische Ministerpräsident Edouard Balladur formulierte eine ähnliche Kritik: "What is the market? It is the law of the jungle, the law of nature. And what is civilisation? It is the struggle against nature" (zitiert in o. A., 1997b: 23). *The Economist*, publizistisches Flaggschiff eines Markt- (und Bürgerrechts)liberalismus, verurteilt die Befürworter einer Harmonisierung der

des Gesamtprojektes europäische Einigung sichern helfen.[3] Zudem werden die Erfordernisse der europäischen Integration (Stichwort: "Maastricht-Kriterien") häufig als Argument für eine Reduzierung der Sozialleistungen bzw. den Umbau der nationalen Wohlfahrtssysteme angeführt, so daß sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen europäischer Sozial- und Marktintegration und nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit stellt.

Auch aus einer innerwissenschaftlichen Perspektive stellt die europäische Sozialpolitik[4] ein interessantes Untersuchungsfeld dar. *Erstens* kann die Analyse der Sozialpolitik interessante Ergebnisse für die integrationstheoretische Debatte um die Natur des "objet politique non-identifié" (DELORS) liefern. Die Sozialpolitik gilt gemeinhin als *domaine reservé* der Nationalstaaten, als eine der letzten Bastionen uneingeschränkter Souveränität und somit den Anhängern des Intergouvernementalismus als Paradebeispiel für die Richtigkeit ihrer Annahmen. Der Nachweis einer eigenständigen supranationalen Sozialpolitik auf EU-Ebene oder einer eingeschränkten Handlungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten im Bereich der Sozialpolitik als Folge der Integration würde die These von der EU als einem uneingeschränkt nationalstaatlich dominierten Instrument zum Management ökonomischer Interdependenz vor größere Herausforderungen stellen. *Zweitens* kann die Analyse des Feldes Sozialpolitik einen Beitrag zur Diskussion um das Regieren im oft beschworenen europäischen "Mehrebenensystem" leisten.[5] Die europäische Sozialpolitik bietet ein interessantes Beispiel für die je nach Politikfeld variierende Verschachtelung der Kompetenzen und Wechselwirkungen zwischen subnationalen Einheiten, Nationalstaat und supranationalen Institutionen. Ein zentraler Gesichtspunkt hierbei ist, ob diese Verschachtelung von Kompetenzen durch daraus resultierende "Politikverflechtungsfallen" systematisch zu

Arbeitsmarktpolitiken, welche ohne positive ökonomische Effekte die Macht des Staates auf Kosten der individuellen Freiheit vergrößere (vgl. *The Economist* vom 3. 1. 1998, S. 13).

[3]Der Begriff Europäische Union (EU) wird im folgenden als Bezeichnung für die gesamte Post-Maastricht-Architektur verwandt (obwohl streng genommen die Europäische Gemeinschaft als "erster Pfeiler" weiterhin existiert). Der Begriff Europäische Gemeinschaft (EG) bezieht sich - falls nicht ausdrücklich anders vermerkt - auf die Zeit vor dem Vertrag von Maastricht. Falls nicht anders vermerkt, sind die in der Arbeit zugrundelegten EG/EU-Gesetzestexte der von Thomas Läufer herausgebenen Ausgabe entnommen (LÄUFER, 1996).

[4]Die Begrifflichkeiten "europäische Sozialpolitik" und "soziale Dimension der europäischen Integration werden im folgenden mit austauschbarer Bedeutung verwandt, für nähere Erläuterungen vgl. Kap. I. 2.

[5]Für eine (vorläufige) Zusammenfassung der Diskussionen um das europäische Mehrebenensystem vgl. KOHLER-KOCH/JACHTENFUCHS, 1996b; KOHLER-KOCH/JACHTENFUCHS, 1996c; MARKS/HOOGHE/BLANK, 1996 sowie JACHTENFUCHS, 1997. Für eine Anwendung auf das Feld der Sozialpolitik vgl. den für diese Arbeit zentralen Sammelband von LEIBFRIED/PIERSON, 1995 (bzw. in aktualisierter deutscher Übersetzung als LEIBFRIED/PIERSON, 1998a). Kernanliegen des Mehrebenen-Ansatzes ist es, von der Dichotomisierung Nationalstaat vs. Europäische Union abzurücken und die "Aufmerksamkeit auf den dynamischen Charakter, d. h. die beständige Kompetenzverschiebung und institutionelle Entwicklung innerhalb des Systems, aus der sich vielfältige Spannungen, Brüche und Pathologien ergeben" zu lenken (JACHTENFUCHS, 1997: 23).

suboptimalen Politikergebnissen führt.[6] Ein wichtiger Aspekt bei der Analyse der Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem ist zudem die Frage, inwieweit sich die Formen verbandlicher Interessenorganisation europäisieren bzw. ob es im Feld der Sozialpolitik Anzeichen für den Aufbau neo-korporatistischer Strukturen zwischen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und EU-Institutionen gibt.[7]

Drittens ist das Beispiel der europäischen Sozialpolitik für die Diskussion um "Regieren jenseits des Nationalstaates" relevant (vgl. ZÜRN, 1997). Versteht man den Integrationsprozeß (auch) als Reaktion auf weltwirtschaftliche Verflechtungsprozesse (vgl. SCHIRM, 1997 und ZÜRN, 1996: 30-35), stellt sich die Frage, ob sich Integration auf "negative", marktkonforme Regelungen (etwa die vier Freiheiten im Gemeinsamen Markt), die die Fähigkeit zur positiven Verregelung in den jeweiligen Nationalstaaten einschränken, reduziert oder auch gemeinsame "positive", d.h. marktkorrigierende Maßnahmen wie gemeinsame sozialregulative und redistributive Politiken, umfaßt?[8] Ist das Projekt des Regierens jenseits des Nationalstaates ein strukturell halbiertes Projekt, das sich auf negative Integration beschränkt, oder stellt es - etwa durch die Europäisierung wohlfahrtsstaatlicher Elemente - eine sinnvolle Antwort auf die Beschränkung nationaler Handlungsfähigkeit in bestimmten Bereichen dar? Die EU kann hier als besonders aufschlußreiches Beispiel dienen, da die politisch-institutionelle Integration in der EU im globalen Vergleich am weitesten fortgeschritten ist (vgl. ROSS, 1993: 41).

Die europäische Sozialpolitik stellt ein innovatives Feld der Integrationsforschung dar, da es in besonderem Maße im Schnittpunkt verschiedener politikwissenschaftlicher Teildisziplinen und anderer Fächer steht. Eine fundierte Analyse der sozialen Dimension der europäischen

[6]Für die Anwendung der Politikverflechtungsthese auf die europäische Integration vgl. die Arbeiten von Fritz W. Scharpf, u. a. SCHARPF, 1985.

[7]Die Europäisierung verbandlicher Interessenvermittlung diskutiert KOHLER-KOCH, 1996a. Für die Frage der Ausbildung neo-korporatistischer Strukturen auf europäischer Ebene vgl. FALKNER, 1995a)

[8]Die Unterscheidung zwischen "positiver" und "negativer" Verregelung bzw. Integration ist in keinem Falle als wertend zu verstehen. Michael Zürn definiert im Rückgriff auf John Pinder negative Politiken als "Politiken, die die Schaffung von neuen, größeren sozialen und wirtschaftlichen Handlungszusammenhängen ermöglichen, indem sie politische Grenzen durchlässiger machen und gewisse protektionistisch motivierte Eingriffe unterbinden". Unter positiven Politiken versteht Zürn alle Politiken, "die einen gegebenen sozialen Handlungszusammenhang einer kollektiv bindenden Regelung unterwerfen, um unerwünschte Effekte von ungeregelten Interaktionen zu verhindern" (ZÜRN, 1997: 45). Die Begriffe "redistributive" und "regulative" Politik entstammen der Typologie Theodore Lowis (vgl. LOWI, 1964; LOWI, 1972). Lowi unterscheidet distributive Politiken (z. B. Zölle, Subventionen), redistributive Politiken (umverteilende Politik wie z. B. Sozialversicherungsprogramme, Sozialhilfe oder eine progressive Einkommenssteuer), konstitutive Politiken (im EU-Kontext z. B. Vertragsverhandlungen, Schaffung neuer Institutionen) sowie regulative Politiken (Umweltschutzrichtlinien, Sozialstandards, Arbeitsschutzrichtlinien; für eine tabellarische Übersicht vgl. LOWI, 1972: 300). Kritiker haben angemerkt, daß diese Typologie wenig trennscharf sei, da einige Politiken mehrere Typen in sich vereinen. So könnte man anführen, daß regulative Maßnahmen im Bereich der industriellen Beziehungen (z. B. die Einführung von europäischen Betriebsräten) auch redistributiv sind, da Informationsrechte und Entscheidungsrechte vom Management zu den Beschäftigten umverteilt werden. Dennoch ist der regulative Aspekt - so das

Integration kann und muß auf Ansätze aus den Internationalen Beziehungen, der vergleichenden Politikwissenschaft, der Policy-Forschung sowie die Ergebnisse der historischen und vor allem rechtswissenschaftlichen Forschung zurückgreifen.[9]

Ziel der Arbeit ist es, die Spannbreite und Dynamik europäischer Sozialpolitik zu vermessen und Erklärungen für ihr "So-und-nicht-anders-Gewordensein" (WEBER) zu präsentieren.[10] Im Mittelpunkt steht im folgenden somit - im Gegensatz zu einer Vielzahl von Arbeiten zur europäischen Sozialpolitik - eine Analyse des Status quo, weniger die Frage, wie eine europäische Sozialpolitik gestaltet werden *sollte,* um bestimmten normativen Kriterien Rechnung zu tragen. Vielmehr sollen auf der Basis einer Analyse des Status quo mögliche alternative Entwicklungswege aufgezeigt werden.[11]

I. 2. Dimensionen des Untersuchungsgegenstandes

Die Arbeit geht von einer breiten Definition europäischer Sozialpolitik aus. Unter Sozialpolitik soll hier der Gebrauch von politischer Macht "to supersede, supplement or modify operations of the economic system in order to achieve results which the economic system would not achieve on its own" (MARSHALL, 1975: 15 zitiert in LEIBFRIED/PIERSON, 1995a: 3) verstanden werden - in Form von Politiken, welche das Wirken des Marktes beeinflussen, sei es, um Transaktionen zu erleichtern, Marktfehler zu korrigieren oder regionale bzw. innergesellschaftliche Umverteilungsmaßnahmen vorzunehmen (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1995b: 43). Dies umfaßt neben den traditionellen Sozialversicherungen gegen Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und Berufsunfähigkeit Maßnahmen zur Regelung der Arbeitsbeziehungen[12],

---

Grundverständnis dieser Arbeit - eindeutig dominant, weil es sich bei der Verregelung der industriellen Beziehungen um keine budgetwirksame Politik handelt, bei der Zahler und Empfänger eindeutig erkennbar sind.

[9]Insbesondere die herausragende Bedeutung der "integration through law" (Joseph H. H. Weiler) ist in sozialwissenschaftlichen Analysen oft vernachlässigt worden (vgl. JOERGES, 1996).

[10]Max Weber beschreibt sein Konzept einer Sozialwissenschaft folgendermaßen: "Die Sozialwissenschaft, die wir treiben wollen, ist eine Wirklichkeitswissenschaft. Wir wollen die uns umgebende Wirklichkeit des Lebens, in welches wir hineingestellt sind, in ihrer Eigenart verstehen - den Zusammenhang und die Kulturbedeutung ihrer einzelnen Erscheinungen in ihrer heutigen Gestaltung einerseits, die Gründe ihres geschichtlichen So-und-nicht-anders-Gewordenseins andererseits" (WEBER, 1988[7]: 170-171).

[11]Das heißt jedoch nicht, daß normative Erwägungen in dieser Arbeit keine Rolle spielen. Die beobachtbare Soll-Ist-Diskrepanz zwischen der wünschenswerten Festschreibung eines hohen sozialen Schutzniveaus und der Koordinierung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene und der feststellbaren Dominanz der Marktintegration ist ein wichtiger Grund für die Beschäftigung mit europäischer Sozialpolitik. Allzu oft jedoch beschränken sich die Darstellungen zur Europäischen Sozialpolitik darauf, Forderungen und Wünsche für eine zukünftige Gestaltung der sozialen Dimension der Integration zu präsentieren, ohne die Chancen und Hindernisse ihrer Umsetzung zu analysieren, wie auch Wolfgang Streeck - gewiß kein Anhänger einer wertfreien Sozialwissenschaft - anmerkt (vgl. STREECK, 1998a: 389).

[12]Auf europäischer Ebene findet sich die in Deutschland vorherrschende Trennung zwischen Arbeits- und Sozialrecht nicht wieder.

beschäftigungspolitische Maßnahmen oder auch familienpolitische und gleichstellungspolitische Maßnahmen. Die vollständige Analyse der sozialen Dimension der europäischen Integration umfaßt sowohl die sozialpolitischen Kompetenzen und Maßnahmen auf EU-Ebene als auch die Rückwirkungen der europäischen Integration auf die nationalstaatlichen Sozialpolitiken.

Es ist wichtig, bei der Analyse der europäischen Sozialpolitik von einem engen nationalstaatlich-unitaristisch geprägten Verständnis von Sozialpolitik abzurücken. Wenn man dieses zugrundelegt, müßte man die europäische Sozialpolitik allein daran messen, inwieweit der Aufbau eines zentralisierten "europäischen Sozialstaates" gelungen ist. Ein solcher europäischer Sozialstaat setzt die vollständige Harmonisierung der sozialpolitischen Kernprogramme der Nationalstaaten voraus, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt von keiner Seite gefordert wird (vgl. LEIBFRIED/KODRÉ, 1996: 247). Die Entwicklung sozialpolitischer Kompetenzen auf EU-Ebene ist kein Nullsummenspiel, bei dem nationalstaatliche Kompetenzen "sauber" auf die supranationale Ebene übertragen werden, sondern spielt sich in einem komplexen Geflecht (sub)nationalstaatlicher und supranationaler Zuständigkeiten und Wechselwirkungen ab.[13] Integration und Fragmentierung schließen sich nicht aus, sondern sind zwei Seiten derselben Medaille.[14]

Die europäische Sozialpolitik weicht somit vom traditionellen Bild der Sozialpolitik als reiner "politics against markets" (ESPING-ANDERSEN, 1985) ab. Ein großer Teil der sozialpolitischen Regelungen im Arbeits- und Sozialrecht entstand nicht als Schutz gegen die Ausdehnung kapitalistischer Marktbeziehungen, sondern als integraler Teil des *market-making*, etwa die sozialrechtlichen Bestimmungen, welche die Freizügigkeit der Wanderarbeiter oder die Dienstleistungsfreiheit absichern.[15] Stephan Leibfried und Paul Pierson bemerken treffend:

[13]Abzulehnen ist etwa die von Schnorpfeil im Rückgriff auf Hermann Berié verwandte Definition, die europäische Sozialpolitik als Politik faßt, "deren Maßnahmen von (supranationalen) Gemeinschaftsorganen vorbereitet, erlassen und durchgeführt werden - die Gemeinschaft also Gesetzgeber, Verwalter und Finanzier ist" (BERIÉ, 1993: 32 zitiert in SCHNORPFEIL, 1994: 18). Diese dem nationalen Sozialstaat entlehnte, sich auf zentral administrierte redistributive Politik beschränkende Definition vermag wesentliche Realitäten der europäischen Sozialpolitik nicht zu fassen und verfehlt die Grundmuster europäischen Regierens. So zeichnet sich die sozialregulative Politik der EU gerade dadurch aus, daß die Gemeinschaft zwar Gesetzgeber ist, die Bestimmungen jedoch nationalstaatlich umgesetzt werden und die Kosten den von der Regulierung Betroffenen aufgebürdet werden. Ebenso irreführend ist Schnorpfeils Definition von sozialer Integration als Schritte "in Richtung auf einen Zustand der (vollständigen) sozialen Integration der betroffenen Wirtschaftsräume, d. h. einen Zustand, in dem erstens alle für den Sozialstaat relevanten Institutionen einem gemeinsamen Modell angepaßt sind und in dem zweitens ein leistungsfähiges Modell der interregionalen Umverteilung besteht, das von den Gebietskörperschaften der betreffenden Räume gemeinsam unterhalten wird" (SCHNORPFEIL, 1994: 3).

[14]Die amerikanische Ausgabe des Sammelbandes von LEIBFRIED und PIERSON (1995) trägt den treffenden Untertitel "Between Integration and Fragmentation".

[15]Dies wird durch die Tatsache untermauert, daß sozialpolitische Regelungen der EU oft auf Art. 100 des EG-Vertrages basieren, der das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes sicherstellen soll.

"Die soziale Dimension der EG wird meist als ein Korrektiv für den Ausbau des Gemeinsamen Marktes gesehen, statt dessen hat sie sich wesentlich als ein *Teil* des Ausbaus des Gemeinsamen Marktes erwiesen." (LEIBFRIED/PIERSON, 1995d: 17). Gerade darin liegt die Problematik der europäischen Sozialpolitik, die es in dieser Arbeit zu analysieren gilt. Die alleinige Konzentration auf eine aktive Sozialreform auf EU-Ebene verstellt zudem den Blick auf die komplexen Wechselwirkungen zwischen europäischer Integration und nationalen Sozialpolitiken, die zu einem beträchtlichen Teil mit dem Binnenmarktprogramm selbst verbunden sind.

Aufbauend auf dieser weiten Definition gilt es im wesentlichen drei Dimensionen europäischer Sozialpolitik zu beleuchten: *Erstens* die Ansätze einer aktiven Umverteilungspolitik auf EU-Ebene, bei der die Europäische Union über ein eigenes Budget verfügt (v. a. Struktur- und Kohäsionspolitik in Form der Strukturfonds) sowie die Ansätze einer europäischen Beschäftigungspolitik. *Zweitens* die "positive" sozialregulative Politik der EU (Gleichstellungspolitik, Arbeitsschutz, Arbeitsbeziehungen) und damit verbunden auch der Soziale Dialog zwischen europäischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. *Drittens* die "negative" Sozialintegration zur Umsetzung der Freiheiten des Binnenmarktes und die Auswirkungen der "negativen" Marktintegration (v. a. der Selbstbindung der Mitgliedsstaaten an eine angebotsorientierte Stabilitätspolitik) auf die nationalen Sozialpolitiken. Nur aus dem Zusammenspiel dieser Aspekte ergibt sich ein adäquates Gesamtbild der sozialen Dimension der europäischen Integration.

Dabei sollen jeweils bestimmte Leitfragen zugrundegelegt werden: Inwieweit finden sich supranationale Elemente wieder, inwieweit sind die jeweiligen Bereiche intergouvernemental dominiert? Welche *Akteure* sind im jeweiligen Feld dominant, welche Interessen verfolgen sie und welche Leitbilder liegen ihrem Handeln zugrunde? Welche *institutionellen Rahmenbedingungen* sind für die Politikentwicklung entscheidend? Welche Faktoren sind der Vergemeinschaftung im jeweiligen Bereich zuträglich, welchen Faktoren behindern eine Vergemeinschaftung? Wie dynamisch ist die Entwicklung?

Die Arbeit wird sich auf die Entwicklungen nach dem Abschluß der Einheitlichen Europäischen Akte, die den Beginn eines neuerlichen Integrationsschubs markierte, konzentrieren. Vorhergehende Entwicklungen werden in einem Überblickskapitel (Kap III. 2) skizziert.

I. 3 Thesen

Die Arbeit versucht eine Verbindung von empirischen und theoretischen Aspekten der Integrationsforschung. Das Verhältnis von Integrationstheorien und empirischer Erforschung der europäischen Sozialpolitik ist durch eine wechselseitige Abhängigkeit gekennzeichnet.[16] Einerseits ist Erforschung empirischer Aspekte immer implizit oder explizit von theoretischen Annahmen über die Beschaffenheit des Gegenstandsbereiches geleitet (siehe Abschnitt I. 2) und ist eine Erklärung der Befunde nur mit Rückgriff auf Theorien möglich. Andererseits wirken die Ergebnisse der Empirie auf vielfältige Weise auf die Theoriebildung zurück.

Im folgenden werden zunächst einige Grundthesen zum Status quo der europäischen Sozialpolitik präsentiert, die den Ausgangspunkt der Arbeit bilden.

1. Entgegen der offiziellen EU-Rhetorik, die der "positiven" Sozialintegration formell die gleiche Bedeutung beimißt wie den ökonomischen Aspekten der Schaffung des Binnenmarktes, ist die "negative" Marktintegration eindeutig dominant.[17] Die Mitgliedsstaaten sperren sich erfolgreich gegen die Harmonisierung der Systeme sozialer Sicherheit, die eine wesentliche Grundlage der nationalstaatlichen Legitimität bilden. Eine Koordination oder Harmonisierung der Sozialpolitik wird auch durch die Tatsache erschwert, daß es "sich bei der Sozialpolitik um einen Gegenstand handelt, bei dem, mehr als in den meisten anderen Bereichen, tief in der politischen Kultur der Mitgliedsstaaten verankerte normative Grundlagen sowie grundlegende ordnungspolitische Orientierungen" eine zentrale Rolle spielen (SCHUMANN, 1996: 260). Redistributive Sozialpolitiken finden sich auf EU-Ebene nur sehr eingeschränkt in Form der Struktur- und Kohäsionspolitik.

2. Dennoch greift die Analyse der EU als intergouvernementales Regime zum Management ökonomischer Interdependenz mit zu vernachlässigenden sozialpolitische Zuständigkeiten zu kurz. Im Bereich der sozialregulativen Politik hat in den letzten Jahrzehnten eine nicht zu vernachlässigende Europäisierung stattgefunden. Dies betraf zunächst vor allem sozialpolitische Regelungen, welche das unmittelbare Funktionieren des Binnenmarktes sicherstellen sollen (z. B. Absicherung von Wanderarbeitern). Mit Richtlinien zur Arbeitssicherheit, Geschlechtergleichstellung, dem Elternurlaub, europäischen Betriebsräten

[16] Zum hier zugrundeliegenden Verständnis von Theorie vgl. Kap II. 1.

[17] Die Befürchtungen Addisons und Sieberts sind unbegründet. Die Ökonomen behaupten - insbesondere mit Blick auf die Charta der sozialen Grundrechte 1989 -, daß "the so-called 'social dimension' of Europe has formally been accorded the same emphasis as economic aspects in achieving the single market. For this reason we argue that the assumptions and likely consequences of this ambitious and continuing exercise in social engineering have to be scrutinised even more closely than before" (ADDISON/SIEBERT, 1993: 13).

usw. sind in den letzten Jahren jedoch vermehrt "positive" sozialregulativen Politiken hinzugekommen, deren Entstehungsprozesse starke supranationale Elemente aufweisen und sich nicht auf ein *bargaining* zwischen den Mitgliedsstaaten reduzieren lassen (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1998b: 20).

Charakteristisch für den supranationalen Charakter dieser sozialregulativen Politiken sind

- die eigenständigen Initiativen der Kommission (vgl. ROSS, 1995a) und die aktive Rolle des Europäischen Gerichtshofes durch seine "expansive" Interpretation der Gemeinschaftskompetenzen (vgl. BURLEY/MATTLI, 1993)
- die zunehmende Bedeutung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen
- die Tatsache, daß entgegen der Logik des kleinsten gemeinsamen Nenners Regelungen auf hohem Niveau zustandegekommen sind (vgl. EICHENER, 1997a)
- die nicht-intendierten Nebenfolgen einmal beschlossener Regelungen, die den Interessen der Mitgliedsstaaten zuwiderlaufen können (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1998b: 2)
- die zunehmende Bedeutung europäischer Interessenverbände im Entscheidungsprozeß

Doch nehmen die Nationalstaaten auch im Bereich der regulativen Politik weiterhin eine zentrale Rolle ein. Insbesondere bei weiterhin einstimmig zu beschließenden Regelungen bestehen beträchtliche Hindernisse für die Verabschiedung von Maßnahmen. In vielerlei Hinsicht sind die vergemeinschafteten Entscheidungsprozesse mit Politikverflechtungsfallen gesäumt.

Kennzeichnend für die sozialregulative Politik wie für die gesamte EU-Sozialpolitik ist, daß der arbeitende Mensch und nicht der EU-Bürger das Bezugsobjekt ist. Daraus resultiert die Konzentration auf mit dem Arbeitsprozeß verbundene Maßnahmen und eine Vernachlässigung der Durchsetzung genereller sozialer Bürgerrechte.

3. Durch die Erfordernisse der zunehmenden Marktintegration wird die operationale Souveränität der Nationalstaaten in der Gestaltung der nationalen Sozialpolitiken beträchtlich eingeschränkt.[18] Zum einen bringen die Erfordernisse des Gemeinsamen Marktes etwa in bezug auf die Arbeitskräftemobiliät oder die Dienstleistungsfreiheit Eingriffe in die Struktur nationaler Sozialsysteme "durch die Hintertür" mit sich. Zum anderen schränkt die durch die Maastricht-Kriterien selbst auferlegte Budgetdisziplin den Spielraum nationaler Sozialpolitik weiter ein, was sich mit der Währungsunion weiter verschärfen wird. Eine wirksame Koordination oder Europäisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitiken ist aber noch nicht in

[18]Für eine sinnvolle Unterscheidung zwischen "externer" und "interner" bzw. "formaler" und "operationaler" Souveränität vgl. REINICKE, 1998.

Sicht, wie die bescheidenen Ergebnisse des Beschäftigungsgipfels im November 1997 gezeigt haben.

4. Die Einschränkung des Spielraums nationalstaatlicher Sozialpolitik kann im fragmentierten, sich auf sozialregulative Politik beschränkenden EU-System nicht kompensiert werden. Daraus resultiert ein Mißverhältnis zwischen negativer Marktintegration und positiver Politikintegration im sozialpolitischen Bereich.

Diese Befunde zeigen eine mehrfach ungleichmäßige Entwicklung der europäischen Sozialpolitik. Erklärungsbedürftig ist aus einer Makroperspektive das ungleichmäßige Verhältnis zwischen "negativer" Markt- und "positiver" Sozialintegration. Zudem bleibt zu klären, weshalb im Bereich der sozialregulativen Politik eine zunehmende Europäisierung zu verzeichnen ist, während redistributive Politiken auf die "Randbereiche" Struktur- und Kohäsionspolitik beschränkt bleiben.

I. 4 Vorgehensweise

Der Aufbau der Arbeit orientiert sich an den vorgestellten Eingangsthesen unter der Annahme, daß eine Klärung der skizzierten Fragen nicht ohne die (implizite oder explizite) Einbeziehung theoretischer Überlegungen zu leisten ist. So sollen in Kapitel II zunächst verschiedene theoretische Ansätze der Integrationsforschung (Intergouvernementalismus, polit-ökonomische Ansätze, Neofunktionalismus, (historischer) Institutionalismus, Policy-Forschung sowie ideenorientierte Ansätze) vorgestellt werden, die für die Analyse der europäischen Sozialpolitik relevant sind. Dabei soll gezeigt werden, daß eine prinzipielle theoretische Offenheit und die Bereitschaft zur Verbindung verschiedener Ansätze für die Analyse eines komplexen Phänomens wie der europäischen Sozialpolitik unabdingbar sind.

Ein von fast allen Ansätzen betonter zentraler Aspekt ist die Analyse der Entwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens, in dem sich die europäische Sozialpolitik bewegt. Dies soll in Kapitel III geleistet werden, in dem nach einer kurzen Skizze der Geschichte der europäischen Sozialpolitik bis 1986 die sich wandelnden vertragsrechtlichen Grundlagen seit der Einheitlichen Europäischen Akte sowie ihre Wirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten der zentralen Akteure (Kommission, Europäischer Gerichtshof, Ministerrat, Mitgliedsstaaten, Wirtschafts- und Sozialausschuß und Interessengruppen) dargestellt werden.

In den Kapiteln IV bis VI erfolgt anhand von Fallbeispielen eine Analyse der verschiedenen Dimensionen der europäischen Sozialpolitik. Kapitel IV untersucht die schwach ausgeprägten

Formen redistributiver Sozialpolitik auf EU-Ebene (im wesentlichen die Strukturfonds, die den Sozialfonds, den Regionalfonds, Kohäsionsfonds sowie den Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft umfassen). Der beträchtliche Anteil der Strukturfonds am EU-Haushalt läßt sich dadurch erklären, daß es sich um primär um politisch motivierte Ausgleichszahlungen an die ärmeren EU-Staaten handelt. Im Laufe der Zeit haben sich jedoch umfassende Zuständigkeiten der Kommission bei der Programmplanung und -evaluation (unter Einbeziehung der subnationalen Einheiten) herausgebildet, so daß hier die Rede von verflochtenen Mehrebenenstrukturen eine deutliche empirische Bestätigung erhält. Generell ist jedoch festzustellen, daß zentrale Voraussetzungen für den Ausbau redistributiver Sozialpolitik nicht gegeben sind. Die Mitgliedsstaaten halten an der (nominellen) Kontrolle über die für ihre Legitimation zentralen Kernprogramme sozialer Sicherheit fest[19], und es fehlen zudem ein für redistributive Politiken notwendiges gemeinsames europäisches Bewußtsein bzw. eine europäische Öffentlichkeit sowie einflußreiche Unterstützergruppen. Auch stehen die historisch gewachsenen höchst unterschiedlichen institutionellen Arrangements der nationalen Wohlfahrtsstaaten (vgl. ESPING-ANDERSEN, 1991) Harmonisierungsbestrebungen entgegen. Entsprechend gering sind auch die Chancen für eine gesamteuropäische Beschäftigungspolitik, wie die Ergebnisse des Luxemburger Beschäftigungsgipfels vom November 1997 demonstrieren.

Kapitel IV zeigt, daß die Bedingungen für eine sozialregulative Politik auf EU-Ebene günstiger sind. Zunächst werde ich verschiedene Erklärungsansätze für die heterogenen Ergebnisse in der sozialregulativen Politik darstellen (den spieltheoretisch-institutionalistischen Ansatz Scharpfs sowie den kombinatorischen Ansatz Eicheners). Anhand der Fallbeispiele des Arbeitsschutzes sowie der Richtlinie über die Errichtung "europäischer Betriebsräte" werde ich dann zeigen, daß in der regulativen Politik die Dilemmata kollektiven Handelns in Form von Politikverflechtung und der Fragmentierung des Politikprozesses durchaus präsent sind (wie im Falle der Betriebsratsrichtlinie), es aber trotz vielfältiger Blockademöglichkeiten bisweilen zu Entscheidungen kommt, die jenseits der Logik des kleinsten gemeinsamen Nenners ein relativ hohes Regulierungsniveau festsetzen (so im Bereich des Arbeitsschutzes). Eine

[19]Die Zentralität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen für die Legitimation und Akzeptanz der Nationalstaaten ist eine an mehreren Stellen wiederholte Grundannahme dieser Arbeit. Diese Annahme läßt sich zum einen historisch (insbesondere im deutschen Fall, in die Ursprünge der Bismarckschen Sozialpolitik auf eine präventive Stabilisierungsstrategie zurückgehen), zum anderen durch Umfragedaten plausibilisieren, die auf eine auch angesichts der postulierten Krise des Wohlfahrtsstaates auf auf einem hohen Niveau stabilisierte Umfragewerte hinweisen (vgl. KLEIN/SCHILLING, 1994). Hohe Zustimmungswerte erhalten vor allem die breiten Bevölkerungsgruppen zugute kommenden Kernprogramme (Sozialversicherungen). Transferzahlungen an

Betrachtung über Zeit verdeutlicht, daß die Kompetenzen der EU in der sozialregulativen Politik eine beständige Ausweitung erfahren haben (zuletzt im Sozialkapitel des Amsterdamer Vertrages). Dennoch bestehen in absehbarer Zeit kaum Chancen für den Aufbau eines europäischen Systems kollektiver Arbeitsbeziehungen. Auch der Soziale Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern bietet hierzu keine arbeitsfähige Grundlage und kann - im Gegensatz zu vereinzelt geäußerten Erwartungen und Hoffnungen (vgl. FALKNER, 1997) - nicht als "euro-korporatistisches" Arrangement gedeutet werden.

Kapitel VI versucht eine vorläufige Analyse der bislang noch nicht in ihrer vollen Komplexität verstandenen Auswirkungen der "negativen" Marktintegration auf die nationalen Sozialpolitiken. Hier sind vor allem zwei Aspekte von Bedeutung: Einerseits die Folgen der Durchsetzung der Marktfreiheiten (vor allem der Freizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit), andererseits die Selbstbindung der Mitgliedsstaaten an eine Politik der Geldwertstabilität, die den budgetären Spielraum der nationalen Sozialpolitik beträchtlich einschränkt. Im Abschlußkapitel (Kap. VII) erfolgt eine Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse und deren Folgerungen für die integrationstheoretische Debatte. Zudem werden verschiedene Entwicklungsperspektiven der europäischen Sozialpolitik und der europäischen Sozialstaaten skizziert.

I. 5 Zum Forschungsstand

Der Anspruch dieser Arbeit besteht nicht darin, Ergebnisse eigenständiger empirischer Forschungen i. e. S. zu präsentieren[20], sondern die vielfältigen Arbeiten zu Teilaspekten der europäischen Sozialpolitik bzw. Integrationstheorie zu einem (notwendigerweise selektiven) Gesamtbild zusammenzufügen. Dieser Abschnitt soll zunächst einen knappen Überblick über den Forschungsstand zur europäischen Sozialpolitik liefern (zum Stand der Theoriediskussion vgl. Kap. II).

Die Forschung zur europäischen Sozialpolitik zeichnet sich durch eine große methodische Heterogenität und unterschiedlichste Perspektiven aus, da verschiedene Disziplinen (Policy-Forschung, Arbeits- und Sozialrecht, Internationale Beziehungen, vergleichende Politikwissenschaft, Europaforschung i. e. S.) beteiligt sind. Im Zentrum der

Bedürftige (z. B. Sozialhilfe) hingegen genießen eine weit geringere Unterstützung; Kürzungen im *welfare*-Bereich sind deshalb leichter durchzusetzen und treffen bisweilen auf breite Zustimmung.

rechtswissenschaftlichen Untersuchungen steht oft die Frage nach dem Umfang der sozialpolitischen Zuständigkeiten der EU. Insbesondere nach Abschluß des Maastrichter Vertrages hat es hierzu eine Reihe von Darstellungen gegeben (vgl. BALZE, 1994; KAHIL, 1996; KLIEMANN, 1997; RINGLER, 1997 bzw. für die arbeits- und sozialrechtliche Forschung SCHULTE, 1995a). Rechtswissenschaftler gehörten zudem zu den ersten Forschern, die auf die Auswirkungen der Marktintegration auf die nationalen Sozialpolitiken hingewiesen haben (vgl. BIEBACK, 1991). Generell zeichnen sich die rechtswissenschaftlichen Arbeiten wie die von KLIEMANN, 1997 oder RINGLER, 1997 durch eine akribische Interpretation des rechtlichen Rahmens aus, können für eine sozialwissenschaftliche Analyse der europäischen Sozial*politik* jedoch lediglich Ausgangspunkt sein.

Selten allerdings erfolgt die Verbindung von rechts- und politikwissenschaftlicher Forschung (wie auf allgemeiner Ebene mit gelegentlichem Blick auf die Sozialpolitik in den Analysen von WEILER, 1991; BURLEY/MATTLI, 1993; DEHOUSSE, 1992; WOLF-NIEDERMAIER, 1997, VOGEL/VOGEL-POLSKY, 1991[21] sowie JOERGES, 1991 und 1996).

Aus dem Bereich der Volkswirtschaftslehre gibt es bisher nur wenige Untersuchungen zur europäischen Sozialpolitik, die zudem meist durch eine ablehnende Position gegenüber einem Ausbau der aktiven EU-Sozialpolitik geprägt sind (vgl. SCHUSTER/VAUBEL, 1996). Eine Vielzahl der politikwissenschaftlichen Analysen steht hingegen der Idee eines Ausbaus der "sozialen Dimension" positiv gegenüber (vgl. VOGEL/VOGEL-POLSKY, 1991). Während es in den siebziger und frühen achtziger Jahren nur vereinzelte Analysen zur europäischen Sozialpolitik gab (vgl. COLLINS, 1975; LICHTENBERG, 1984 sowie die Literatur in BELLERS, 1984), hat die politikwissenschaftliche Forschung seit Ende der achtziger Jahre stark zugenommen (vgl. DEUBNER, 1990).

Dabei sind Beiträge aus einer Vielzahl von Forschungszweigen entstanden. Da sich die europäische Sozialpolitik stark auf den Aspekt Arbeit/Beschäftigung konzentriert, haben viele Forscher, die sich mit nationalen Arbeitsbeziehungen beschäftigen, ihre Analysen auf die europäische Ebene ausgeweitet (vgl. KELLER, 1997). Die Policy-Forschung hat der europäischen Sozialpolitik in den letzten Jahren verstärkt Beachtung geschenkt, so in den Analysen Scharpfs (vgl. SCHARPF, 1996a) oder Schnorpfeils (vgl. SCHNORPFEIL, 1996). Dabei haben sich die Policy-Forscher vor allem auf das Phänomen der regulativen Politik

[20]Der Bedarf an empirischen Untersuchungen, etwa systematischen Interviews mit Entscheidungsträgern in der europäischen Sozialpolitik, ist noch nicht gedeckt. Für eine Arbeit, die dies für die regulative Politik aus einer "bottom-up"-Perspektive leistet, vgl. EICHENER, 1997a.

[21]Die Darstellung von Vogel und Vogel-Polsky vereint eine rechtswissenschaftliche Analyse des Juristen Vogel und die politikwissenschaftliche Analyse Vogel-Polskys.

konzentriert (vgl. MAJONE, 1996 sowie EICHENER, 1997). Eine Vielzahl von Beiträgen beschäftigt sich zudem mit einzelnen Phänomenen wie dem Sozialprotokoll (vgl. LANGE, 1993) oder der Sozialcharta (vgl. ADDISON/SIEBERT, 1993).

Es liegen nur wenige aktuelle politikwissenschaftliche Gesamtdarstellungen vor. Einige werden ihrem Anspruch nicht gerecht und beleuchten nur Teilaspekte (wie das Werk von HERRMANN, 1997, das sich - in unsystematischer Weise - auf die Armutsprogramme konzentriert), anderen gelingt eine umfassendere Analyse (vgl. die Darstellung von HANTRAIS, 1995 sowie - mittlerweile etwas veraltet - VOGEL/VOGEL-POLSKY, 1991). Doch die meisten politikwissenschaftlichen Beiträge weisen das Defizit auf, keine Verbindung mit der theoretisch orientierten Integrationsforschung zu suchen. Zu den wenigen Ausnahmen gehören die Arbeiten von Stephan Leibfried und Paul Pierson, die Konzepte aus der vergleichenden Politikwissenschaft und der Integrationstheorie bei der Untersuchung der europäischen Sozialpolitik verwenden und zudem - auch das ist für politikwissenschaftliche Analysen nicht selbstverständlich - die Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Forschung einbeziehen (vgl. den Sammelband LEIBFRIED/PIERSON, 1998a). Einige der Beiträge aus dem von Leibfried und Pierson initiierten Forschungsprojekt werden im nächsten Kapitel diskutiert, das eine - bisher noch ausstehende - Verbindung von europäischer Sozialpolitik und Integrationstheorien versucht.

Kapitel II: Exploring the nature of the beast - Theorien und Analyseansätze

"Attempts to avoid theory, however, not only miss
interesting questions but rely implicitly on
a framework that remains unexamined." (KEOHANE/HOFFMANN, 1991: 9-10)

"As we near-sighted outsiders peer at this complex process of polity formation, what we see coming over the horizon depends very much on the theories we have used to grind our lenses."
(SCHMITTER, 1996a: 1)[22]

II. 1 Warum Theorie?

In diesem Kapitel sollen einige zentrale Theorien und Analyseansätze der Integrationsforschung dargestellt werden und auf ihre Relevanz für die Untersuchung der europäischen Sozialpolitik geprüft werden. Dazu wird zunächst ein kurzer Überblick über die Funktion von Theorien und die Entwicklung der integrationstheoretischen Diskussion gegeben.

Von Beginn an haben die Sozialwissenschaften den europäischen Integrationsprozeß mit Debatten darüber begleitet, wie die Triebkräfte der Einigung und das entstehende Institutionengeflecht zu fassen seien. Die erste Blütezeit der Integrationstheorien reicht von der Mitte der vierziger Jahre bis zur Mitte der siebziger Jahre.[23] Der Krise des Einigungsprozesses in den siebziger und frühen achtziger Jahren ("Eurosklerose") folgte auch eine Krise der Integrationstheorien: Die in den vorhergehenden Jahrzehnten heftig geführten Debatten um die Ursachen und den Verlauf der europäischen Integration verstummten - nicht zuletzt weil die US-amerikanische Forschung, die das Feld bisher weitgehend dominiert hatte, sich desillusioniert vom Forschungsobjekt "Europa" abwandte.

Die für viele unerwartete *relance européenne* seit Mitte der achtziger Jahre stellte die Sozialwissenschaften vor Erklärungsprobleme und führte gegen Anfang der neunziger Jahre zu einem Wiederaufleben der integrationstheoretischen Diskussionen (vgl. NEYER/WOLF, 1996). Die Europaforschung hat den "Zustand der Sprachlosigkeit, hinter dem eine tiefe Verunsicherung gegenüber ihrem Gegenstand, aber auch intellektuelle und personelle Auszehrung zu vermuten ist", den Jürgen Bellers und Erwin Häckel noch gegen Ende der achtziger Jahre beklagten (BELLERS/HÄCKEL, 1990: 298), weitgehend überwunden. Die

[22] Die Kapitelüberschrift ist angelehnt an den Artikel Thomas Risses (vgl. RISSE-KAPPEN, 1996).

europäische Integration ist diesseits und jenseits des Atlantiks als Forschungsobjekt wieder "in" - nicht zuletzt aufgrund der vergleichsweise üppig fließenden Forschungsmittel. Das Spektrum der Integrationsforschung hat sich mittlerweile beträchtlich erweitert: Zum einen ist neben das erneute Interesse der US-amerikanischen Wissenschaftsgemeinde eine breite europäische Forschung getreten, die eigenständige Ansätze entwickelt hat. Zum anderen sind es nicht mehr nur Vertreter der Disziplin Internationale Beziehungen, die Beiträge zu konzeptuellen Fragen der europäischen Integration liefern. Die gegenwärtige Forschung bezieht entscheidende Impulse aus der *Policy*-Forschung, der vergleichenden Politikwissenschaft sowie der Rechtswissenschaft. Problematisch ist dabei, daß "alte" und "neue" Diskussionsstränge teilweise unverbunden nebeneinanderherlaufen. Verschiedene jüngere Darstellungen zum *state of the art* der Integrationsforschung haben die Notwendigkeit eines Zusammenführens der verschiedenen Fragestellungen und Ansätze betont - ausgehend von der Erkenntnis, daß man nur durch eine Bündelung der Kräfte dem immer komplexer werdenden Untersuchungsobjekt "Europäische Integration" gerecht werden kann (vgl. RISSE-KAPPEN, 1996 sowie NEYER/WOLF, 1996). Thomas Risse etwa spricht von einem "emerging consensus that the boundaries between the 'domestic' and the 'international' spheres, as well as between the 'state' and 'society', have to be crossed when conceptualizing the EU" (RISSE-KAPPEN, 1996: 53).

Werden im folgenden für den Untersuchungsgegenstand europäische Sozialpolitik relevante Theorien - oder vielleicht treffender: Analysekonzepte - vorgestellt[24], so liegt dem keine

[23]An dieser Stelle kann und soll nicht die gesamte Debatte nachgezeichnet werden. Für einen Überblick der Diskussion bis zum Ende der achtziger Jahre vgl. BELLERS/HÄCKEL, 1990; BELLERS, 1995[6] sowie WELZ/ENGEL, 1993.

[24]Diese Arbeit lehnt einen rigiden Theoriebegriff ab, etwa verstanden im Sinne der vom strukturellen Realismus angestrebten "parsimony". Dieser wird in der deutschen Diskussion beispielsweise von Gunter Hellmann vertreten, der unter Theoriebildung das Bemühen versteht, "Sätze von *allgemeinen* Aussagen zu formulieren, die Ursache-Wirkungsbeziehungen beschreiben und erklären; eine *Theorie* setzt sich also zusammen aus Aussagen über vermutete oder erwiesene Ursache-Wirkungszusammenhänge (Hypothesen bzw. Gesetze) einerseits und einer Erklärung davon, wie es zur Verursachung einer Wirkung 'B' durch die Ursache 'A' kommt, andererseits." (HELLMANN, 1994: 71; Hervorhebungen im Original). Gegenwärtig liegt jedoch keine überzeugende Theorie vor, die der Komplexität des Gegenstandes Internationale Beziehungen (oder hier: Europäische Union) in diesem Sinne gerecht wird. Der Neorealismus etwa operiert zwar elegant mit wenigen Variablen (Machtverteilung im internationalen System, Staaten als "unitary actors", Selbsterhaltungsinteresse der Staaten), mit denen er scheinbar klare Kausalketten ableitet, die aber kaum als gegenstandsadäquat zu bezeichnen sind: "Eine Theorie, die auf realitätsfremden und übersimplifizierenden theoretischen Konzepten beruht, kann uns selbst dann nicht zufriedenstellen, wenn sie die eine oder andere Gesetzeshypothese hervorbringt, die eine empirische Untermauerung erfährt." (ZÜRN, 1994a: 97). Wie Michael Zürn treffend angemerkt hat, befindet sich die Disziplin Internationale Beziehungen (und dies läßt sich auch auf andere Bereiche der Politikwissenschaft übertragen) im Stadium der "Theorie(re)konstruktion" (ZÜRN, 1994a: 105). Für das Stadium der Theorie(re)konstruktion nennt Zürn vier Strategien der Problemfindung, die theoretischen Gewinn versprechen: "Theorienkonkurrenz, Rätsel (Erwartung-Ist-Diskrepanzen), Probleme (Soll-Ist-Diskrepanzen) und Theorie-Inkonsistenzen" (ZÜRN, 1994a: 108). Als Verfahren zur Evaluation von Theorien schlägt Zürn vor: "strenge Hypothesenüberprüfungen (sei es statistisch, in vergleichenden Fallstudien oder in Einzelfallstudien), Prozeßstudien und empirisch informierte Diskurse über die theoretischen Konzepte, die einer Theorie zugrundeliegen" (ebd.). Diese Arbeit versteht sich als

Vorstellung von Theorie als Selbstzweck zugrunde. Allen Darstellungen politischer Phänomene liegen "Theorien" zugrunde, im Sinne "auf Beobachtung und Erfahrung gestütztes Wissen[s], das die Folie bildet, auf der neue Erkenntnisse verglichen und bewertet werden" (HAFTENDORN, 1996: 6). Aufgabe einer wissenschaftlichen Darstellung ist es, diese Grundannahmen explizit zu machen und so einer Kritik zuzuführen - etwa im Sinne Hedley Bulls:

"The reason we must be concerned with the theory as well as the history of the subject is that all discussions of international politics [...] proceed upon theoretical assumptions which we should acknowledge and investigate rather than ignore or leave unchallenged. The enterprise of theoretical investigation is at its minimum one directed towards criticism: towards identifying, formulating, refining and questioning the general assumptions on which the everyday discussion of international politics proceeds." (zitiert in BURCHILL, 1996: 2)

Neben dieser Funktion der Kritik erfüllen Theorien bzw. Analysekonzepte vor allem eine Selektionsfunktion; sie dienen als "Filter zur Reduzierung der vorgefundenen komplexen Realität" (HAFTENDORN, 1996: 6). Gerade in einem hochkomplexen Feld wie dem der europäischen Integration ist es wichtig, eine begründete Auswahl der für die Fragestellung relevanten Aspekte zu treffen. Zudem helfen Theorien, die ausgewählten Aspekte zu "Vorstellungsbildern der Wirklichkeit zu strukturieren" (Gestaltungsfunktion) und ihre Wirkungszusammenhänge zu verstehen bzw. zu erklären (Deutungsfunktion) (KINDERMANN, 1996: 21).[25] Umstritten ist, ob Theorien auch eine Prognosefunktion erfüllen können. Diese Arbeit geht davon aus, daß es Sozialwissenschaftlern aufgrund der Komplexität soziale Prozesse - entgegen der Auffassung Kindermanns - nicht möglich ist, "rational begründete Voraussagen hinsichtlich erwartbarer Entwicklungstendenzen" zu treffen (KINDERMANN, 1996: 21). Es soll lediglich versucht werden, auf der Grundlage der Erklärungen und Deutungen des Status quo alternative Entwicklungswege aufzuzeigen.[26]

Eine theoretisch informierte Beschäftigung mit empirischen Teilaspekten des Integrationsprozesses - wie in dieser Arbeit angestrebt - kann wichtige Beiträge zu Grundfragen der Integrationsforschung leisten. Dabei gilt es sowohl das oft sterile

empirisch informierte Diskussion verschiedener Analysekonzepte. Gerade weil es für den Bereich der Integrationsforschung bislang keine umfassenden und zufriedenstellenden Theorien gibt, erscheint dies für die Weiterentwicklung der Analysekonzepte als erfolgversprechende Strategie.

[25]Auf den Gegensatz zwischen "Erklären" und "Verstehen" soll hier nicht weiter eingegangen werden, obwohl etwa Martin Hollis und Steve Smith gezeigt haben, daß man die konkurrierende Ansätze sinnvoll entlang des Kontinuums "Erklären" vs. "Verstehen" gruppieren kann (vgl. HOLLIS/SMITH, 1990).

[26]Dies betonen auch die Vertreter der Kölner Max-Planck-Schule. Für Renate Mayntz liegt die mangelnde Prognosefähigkeit der Sozialwissenschaft nicht in ihrer wissenschaftlichen Unreife, sondern in den Untersuchungsobjekten begründet, die sich durch die Merkmale Multikausalität (verschiedenste Faktoren können in unterschiedlichen Kombinationen für bestimmte Wirkungen verantwortlich sein; die Umstände können nicht konstant gehalten werden), Nichtlinearität (abrupte Trendwenden, plötzliche Zusammenbrüche und Eskalationen sind möglich) und Interferenz (ungeplante und von Akteuren nicht voraussehbare Wechselwirkungen verschiedener Teilprozesse) auszeichnen (vgl. MAYNTZ, 1997a). Auch Scharpf betont "that we should not claim to be able to predict policy outcomes" (SCHARPF, 1997a: 49, Fußnote 4). Möglich sei lediglich - so Scharpf und

Abstraktionsniveau der Großtheorien und -entwürfe als auch die analytisch wenig differenzierte Narrativistik rein deskriptiver empirischer Untersuchungen zu vermeiden. Im folgenden soll die gegenwärtige integrationstheoretische Debatte in den Grundzügen dargestellt werden. Die Gliederung der Ansätze erfolgt nach ihrer Reichweite: Intergouvernementalismus, Neofunktionalismus und polit-ökonomische Ansätze erheben den Anspruch, die grundlegenden Entwicklungslinien und Antriebskräfte der Integration erklären zu können. Institutionalistische, policy- und ideenorientierte Ansätze haben eine geringere Reichweite.

Das Ziel der Arbeit - Erklärungsansätze zu liefern für das "So-und-Nicht-Anders-Gewordensein" der grundlegenden Muster der europäischen Sozialpolitik - kann - so die These dieses Kapitels - nicht mit einer einzigen Theorie bzw. einem einzigen Ansatz erreicht werden. Zu komplex ist der zu analysierende Gegenstand, zu wenig entwickelt die sozialwissenschaftliche Theorie. Fritz W. Scharpf ist zuzustimmen, daß Erklärungen nur "modular constructs, combining and linking several theoretical 'modules' to account for complex and potentially unique empirically observed phenomena or events" sein können (SCHARPF, 1997a: 30). Um umfassenden Erklärungen näher zu kommen, müssen einzelne theoretischen Module, die im folgenden vorgestellt werden sollen, sinnvoll verbunden werden. Einzelne Ansätze bzw. Theorien können dabei nur "certain subsets of the complex, multiarena and multilevel interactions that are characteristic of real-world processes of policy formation and policy implementation" repräsentieren (SCHARPF, 1997a: 31).

II. 2 Intergouvernementalismus

Die in den neunziger Jahren wieder aufgeflammte Debatte zwischen Funktionalismus und Intergouvernementalismus berührt mit der Frage nach dem Gründen der Kooperation im Integrationsprozeß ein Grundproblem der internationalen Beziehungen.[27] Vereinfachend könnte man den (Neo)funktionalismus als dynamisch-prozeßorientiert und den Intergouvernementalismus als eher statisch-etatozentrisch klassifizieren.

Stanley Hoffmann stellt dem "Beyond the Nation-State" der Funktionalisten (HAAS, 1964) schon 1966 gegenüber, daß "nation-states [...] remain the basic units" (HOFFMANN, 1966:

Mayntz -, menschliches Handeln und menschliche Entscheidungen durch die Deutung und Erklärung des Status quo zu informieren und zu instruieren und den Raum des künftig Möglichen abzustecken.

[27]Vgl. BELLERS/HÄCKEL (1990) für einen Überblick über die "klassische" Debatte. Für die Debatte in den neunziger Jahren vgl. vor allem den Literaturbericht von Jürgen NEYER und Dieter WOLF (1996) sowie die grundlegende Betrachtung von RISSE-KAPPEN (1996).

863).[28] Andrew Moravcsik hat Hoffmanns Überlegungen in den neunziger Jahren zu einem liberal-intergouvernementalistischen Ansatz weiterentwickelt, in dem er eine liberal-rationale Theorie nationaler Präferenzbildung[29] mit der Analyse zwischenstaatlicher Verhandlungen verbindet. Seine grundlegende Annahme ist, daß die "[...] EC can be analysed as a successful intergovernmental regime designed to manage economic interdependence through negotiated policy co-ordination" (MORAVCSIK, 1993: 474).

In den Augen des liberalen Intergouvernementalismus ist die europäische Integration (etwa die Einheitliche Europäische Akte, vgl. MORAVCSIK, 1991) eine rationale Antwort des modernen Wohlfahrtsstaates auf weltwirtschaftliche Veränderungen. Das Ziel, die nationale Wohlfahrt in einer zunehmend interdependenten Weltwirtschaft zu maximieren, habe - insbesondere nach der Meinung einflußreicher Wirtschaftsvertreter[30] - die Einführung eines Gemeinsamen Marktes nötig erscheinen lassen. Die Durchführung des Binnenmarktprogramms habe den Ausbau starker supranationaler Institutionen erforderlich gemacht, deren Existenz laut Moravcsik keinen Widerspruch zum Intergouvernementalismus darstellt. Im Gegenteil: Laut Moravcsik stärken die EU-Institutionen die Macht der nationalstaatlichen Regierungen auf zweierlei Weise. Erstens tragen supranationale Institutionen zur verstärkten Effizienz zwischenstaatlicher Verhandlungen (*bargaining*) bei, indem sie die Transaktionskosten senken:

> "The existence of a common negotiating forum, decision-making procedures, and monitoring of compliance reduce the costs of identifying, making and keeping agreements, thereby making possible a greater range of co-operative agreements." (MORAVCSIK, 1993: 507)

Zweitens werde die Autonomie nationalstaatlicher Regierungen von nationalen Interessengruppen dadurch gestärkt, daß man bestimmte Aufgaben an supranationale

[28] Für Hoffmann, der den Nationalstaat als "often inchoate, economically absurd, administratively ramshackle, and impotent yet dangerous in international politics" geißelt, ist diese Feststellung "sad and simple" (HOFFMANN, 1966: 863). Er führt das Scheitern der umfassenden Integrationsbestrebungen vor allem auf unterschiedliche innenpolitische Orientierungen, die aus den unterschiedlichen Weltbildern und divergierenden Außenpolitiken resultierten, zurück.

[29] Diese geht davon aus, daß das Verhalten von Staaten das rationale Handeln von Regierungen widerspiegelt, die innenpolitisch durch gesellschaftliche pressure groups und außenpolitisch durch das strategische Umfeld beeinflußt werden (vgl. MORAVCSIK, 1993: 474).

[30] Moravcsik beschreibt, wie entscheidende Impulse zum Binnenmarkt-Programm vom Philips-Präsidenten kamen (vgl. MORAVCSIK, 1991). Neyer und Wolf bezeichnen den Ansatz Moravcsiks als "intentionalistischen Intergouvernementalismus" und setzen dem einen "funktionalistischen Intergouvernementalismus" gegenüber (NEYER/WOLF, 1996: 402), dem sie etwa Robert Keohane und Stanley Hoffmann zuordnen (KEOHANE/HOFFMANN, 1991). Die Unterscheidung intentionalistischer vs. funktionalistischer Intergouvernementalismus ist jedoch insofern wenig trennscharf, als auch Moravcsik von funktionale Zwängen ausgeht, die jedoch von rational handelnden Regierungen in bewußte Entscheidungen umgesetzt werden müssen.

Institutionen delegiert, die in relativer Unabhängigkeit von *pressure groups* agieren können (MORAVCSIK, 1993: 515).[31]

Von einem Souveränitätsverlust der Nationalstaaten kann also keine Rede sein: Durch den Prozeß der Integration werde nationale Souveränität lediglich "gepoolt" und auf "semi-autonome" zentrale Institutionen delegiert; die Nationalstaaten kontrollieren jedoch weiterhin den Prozeß und setzen dessen Parameter in intergouvernementalen Verhandlungen wie den Regierungskonferenzen Maastricht I und Maastricht II:

"Where neo-functionalism emphasizes the active role of supranational officials in shaping bargaining outcomes, liberal intergovernmentalism stresses instead the passive institutions and autonomy of national leaders." (MORAVCSIK, 1993: 518).

Wie schätzt ein intergouvernementalistischer Ansatz die Bedingungen und Chancen europäischer Sozialpolitik ein? Als "weit entwickeltes Regime zum Management ökonomischer Interdependenz durch verhandelte *policy*-Koordination" ist die EU in dieser Sichtweise primär ein Gemeinsamer Markt mit supranationalen Organisationen, die das reibungslose Funktionieren desselben garantieren (NEYER/WOLF, 1996: 405). Das grundlegende Rationalitätskriterium lautet "Wohlfahrtserhöhung durch Marktvergrößerung und Marktliberalisierung" (vgl. JACHTENFUCHS, 1997: 24). Eine Delegation von sozialpolitischen Kompetenzen an EU-Institutionen erfolgt nur, wenn dies für das Funktionieren des Marktes erforderlich ist, d. h., um die Freiheiten des Binnenmarktes zu implementieren oder dysfunktionale gravierende regionale Disparitäten zu vermindern. Eine Delegation weitergehender Kompetenzen an die EU liegt nicht im Interesse der rational handelnden und nutzenmaximierenden Mitgliedsstaaten, die zudem einen beträchtlichen Teil ihrer Legitimation aus den nationalen sozialpolitischen Kernprogrammen ziehen. Die Intergouvernementalisten sehen die Nationalstaaten als unangefochtene Herrscher in der sozialpolitischen Arena. Sie konzentrieren die Analyse der europäischen Sozialpolitik auf die "grand bargains" wie die Vertragsverhandlungen von Paris und Amsterdam.

Im Gegensatz zu anderen, weiter integrierten Politikbereichen ist der Erklärungswert des Intergouvernementalismus für die Sozialpolitik relativ hoch, was die Beschränktheit

[31]Für eine ähnliche Konzeptualisierung des Zusammenhanges von innenpolitischer und internationaler Ebene vgl. den jüngst vieldiskutierten Ansatz der "Zwei-Ebenen-Spiele" (grundlegend hierzu PUTNAM, 1988). Das Sachzwang-Argument, das nationale Regierungen in bezug auf Sparmaßnahmen zur Erreichung der Maastricht-Kriterien anführen, könnte auch in diesem Sinne interpretiert werden. Als weiteren Grund für die Delegation von Aufgaben an supranationale Institutionen durch rational handelnde Regierungen führt Moravcsik den Schutz gemeinsamer Ziele vor den Kontingenzen zukünftiger Entwicklungen an. Durch die Etablierung gemeinsamer Entscheidungsmechanismen und Einsetzung neutraler "Agenten" zur Durchführung des Binnenmarktes etwa sorge man dafür, daß wechselnde Regierungsmehrheiten nur unter großem Aufwand von den Grundprinzipien der Marktintegration abweichen könnten (MORAVCSIK, 1993: 510f.). Dennoch, so Moravcsik, unterliegen alle Formen der Delegation einer engen nationalstaatlichen Kontrolle.

budgetwirksamer, redistributiver Sozialpolitik betrifft. Eine Delegation der Kompetenzen findet nicht statt, weil sie nicht im Interesse der Mitgliedsstaaten liegt. Doch weist der intergouvernementalistische Ansatz entscheidende Schwächen auf: Zum einen ist er sozusagen "betriebsblind" für das alltägliche Regieren im europäischen System (vgl. WINCOTT, 1995). Die vielfältigen Tätigkeiten der EU-Institutionen im sozialregulativen Bereich fallen ebenso durch das Analyseraster wie die expansive Interpretation der vertragsrechtlichen Bestimmungen durch den Europäischen Gerichtshof.[32] Zum anderen vermag es der Intergouvernementalismus in seiner Konzentration auf rational handelnde, nutzenmaximierende Akteure nicht, die nicht-intendierten Nebenfolgen von Entscheidungen über Zeit im Blick zu behalten.

Dennoch ist der Intergouvernementalismus in seiner liberal erweiterten Version à la Moravcsik für die Analyse der europäischen Sozialpolitik keineswegs nutzlos: Er kann - wie in Kapitel VI zu zeigen ist - durch die Einbeziehung der innenpolitischen Ebene interessante Erklärungsansätze für die Selbstbindung der Nationalstaaten an die den Spielraum nationaler Sozialpolitik einengenden "Maastricht-Kriterien" liefern. So kann diese Selbstbeschränkung als rationale Handlung interpretiert werden, die dazu dient, mehr Unabhängigkeit von Interessengruppen bei der Reform der nationalen Sozialpolitik zu erreichen. Kürzungen im sich breiter Popularität erfreuenden Sozialbereich können so in der innenpolitischen Diskussion als Politik der Sachzwänge deklariert werden (vgl. Kap. VI. 3-4 sowie die Ausführungen in MORAVCSIK, 1997 sowie WEAVER, 1986).

II. 3 Polit-ökonomischer Ansatz

Der von Wolfgang Streeck vertretene polit-ökonomische Ansatz stimmt den Ausführungen Moravcsiks im wesentlichen zu und konstatiert, daß die EU als "an international order, controlled by intergovernmental relations between sovereign nation-states, that serves as a domestic order for a transnational economy" zu analysieren sei (STREECK, 1996: 64). Streeck

[32] Auch für Moravcsik stellt die Konstitutionalisierung des EG-Vertrages und der kontinuierliche Ausbau der EU-Rechtssetzungskompetenz ein "puzzle" dar. Er räumt ein, daß die "expansion of judicial power in the EC presents an anomaly for the functional explanation of delegation as a deliberate means by national governements of increasing the efficiency of collective decision-making" (MORAVCSIK, 1993: 513). Er betont, daß "the decisions of the Court clearly transcend what was initially foreseen and desired by most national governments" (MORAVCSIK, 1993: 513). Moravcsik erklärt dies mit der von Mitgliedsstaaten nicht immer übersehbaren Komplexität des Rechts sowie der Tatsache, daß der EuGH von nationalen Gerichten angerufen worden sei. Zudem könne die Macht des EuGH nur durch einstimmige Entscheidungen der Mitgliedsstaaten begrenzt werden, die nur schwerlich zu erreichen seien. Moravcsik führt somit zwar plausible Gründe für die Expansion der Rechtssetzungskompetenz des EuGH an, vermag es so aber nicht, diese Anomalie in seinen intergouvernementalistischen Ansatz zu integrieren.

erweitert die Grundannahmen des Intergouvernementalismus im Bereich der europäischen Sozialpolitik, indem er deren Analyse in eine Gesamtbetrachtung des polit-ökonomischen Rahmens, insbesondere des Verhältnisses von Kapital und Arbeit, einbindet: Für ein vollständiges Bild müsse man

"look beyond the interaction between two kinds of institutions, national and supranational, to the relationship between the entire political-institutional complex that takes part in such interaction and results from it and the integrated internal-market economy that is embedded in it" (STREECK, 1995: 391)

Streeck kritisiert weite Teile der bisherigen Forschung zur europäischen Sozialpolitik, die trotz des Scheiterns der großen sozialpolitischen Initiativen auf EG-Ebene in den siebziger Jahren und den achtziger Jahren optimistisch weiterhin mit einem Ausbau der sozialen Dimension rechnen. Der teleologische Glaube an einen sich entwickelnden europäischen Sozialstaat sei verantwortlich für die "analytical shallowness and the normative-declaratory tone of most of the debate" (STREECK, 1996: 65).

Die Ursachen des Scheiterns dieser Hoffnungen sieht Streeck im Grundmuster ("systemic pattern") des Projektes Europäische Integration begründet. Das Projekt Europa besteht für Streeck aus der Schaffung und dem Ausbau des Gemeinsamen Marktes ("market-making"), die nicht von einer politischen Integration begleitet werden ("state-building"). Als wesentliche Triebkräfte der Marktintegration sieht er eine strategische Allianz aus (ökonomischem) Neo-Liberalismus (i. e. den Interessen des Kapitals) und politischem Nationalismus (i. e. den Interessen der Mitgliedsstaaten an der Aufrechterhaltung der nationalen Souveränität) (vgl. STREECK, 1998a).

Die Chancen für eine supranationale Politikintegration im Bereich der Sozialpolitik seien besonders gering, da die Sozialpolitik zentrale Basis für die Legitimität der Nationalstaaten sei (vgl. STREECK, 1996: 72) und sich zum anderen die sozialpolitischen Erwartungen und Ansprüche der Bevölkerung fast ausschließlich an die Nationalstaaten richteten:

"Although the market has grown far beyond the scope of democratically organized politcal and cultural identities, electorates still regard national democratic politics as their principal source of protection, not least from economic dislocations caused by 'market forces', and perceive supranational governance as an undemocratic imposition of external control." (STREECK, 1996: 66)

Gewerkschaftliche Interessen, die traditionell eine redistributive, an sozialer Gerechtigkeit orientierte Sozialpolitik durchgesetzt haben, hätten auf europäischer Ebene in der Logik des "market-making" keine Durchsetzungskraft. Es gebe lediglich eine minimalistische, marktkonforme europäische Sozialpolitik, die sich auf technische Fragen wie die Freizügigkeit von Arbeitnehmern beschränkt (vgl. STREECK, 1995: 400).

Diese marktkonforme Sozialpolitik konstituiere ein Sozialpolitik"regime" *sui generis*, das sich fundamental von den in den Nationalstaaten vorherrschenden Regimen unterscheide (vgl. STREECK, 1996: 72). Neben den schwachen sozialdemokratischen Interessengruppen verfolge lediglich die Kommission eine regulatorische Sozialpolitik "with some integrating and unifying impact" (STREECK, 1996: 72). Die Europäische Gerichtshof hingegen sei nicht an europäischer Sozialpolitik im Sinne der Herstellung kollektiver *sozialer* Bürgerrechte interessiert, sondern benutze die EU-Vereinbarungen als Keil, um die nationalen Arbeitsmärkte zu öffnen und *individuelle* Bürgerrechte, d. h. Freiheitsrechte, zu verwirklichen (vgl. STREECK, 1998a: 381). Das Interesse der weiterhin zentralen Nationalstaaten bestehe darin, die Souveränität nationaler Sozialpolitik zu bewahren.

Das im Gemeinsamen Markt entstehende Regime bezeichnet Streeck als "Neovoluntarismus". Dieser Begriff steht für einen Typ von Sozialpolitik, "der versucht, mit minimalen autoritativen Modifikationen von Marktergebnissen und nationalen politischen Entscheidungen auszukommen und sich als Alternative, zu harter Regulierung wie zu gar keiner", äußert (STREECK, 1998: 408).[33] Kennzeichnend seien "weiche" Interventionen durch die Verschiebung von Regulierung aus dem öffentlichen in den privaten Sektor. Streeck nennt fünf weitere Charakteristika des "Neovoluntarismus" (vgl. STREECK, 1998a: 409-415):

- *Kohäsion durch Ausnahme*: Einzelne Mitgliedsstaaten können sich in einem Europa der variablen Geometrie aus gemeinsam vereinbarten Regelungen ausklinken (wie z. B. die konservative Regierung Großbritanniens im Falle der Sozialcharta und des Sozialprotokolls, dem die Labour-Regierung 1997 zugestimmt hat).
- *Einheit durch Subsidiarität:* In einer liberalen Reinterpretation des Begriffs der Subsidiarität (Art. 3b des EG-Vertrages) zu einem generellen Regelungsvorbehalt auf der unteren Ebene werden gesamteuropäische Regelungen erschwert und das Feld so der Selbstregelung des Marktes überlassen.[34]
- *Steuerung durch Empfehlung und Expertise*: Sozialpolitische Regelungen nehmen immer mehr den unverbindlichen Charakter von Empfehlungen an und verlassen sich zunehmend auf das Urteil von Expertenausschüssen.

[33]Streeck adaptiert den Begriff "Neovoluntarismus" aus offenbar aus der Diskussion um verschiedene Strategien im Politikfeld Arbeitsbeziehungen. Im Gegensatz zu Korporatismus und Interventionismus bezeichnet "Voluntarismus" hier einen Typus von Arbeitsbeziehungen, "in dem Regeln von den gesellschaftlichen Akteuren autonom und dezentral gesetzt werden, solange nicht von der jeweils unteren Ebene - betriebliche Ebene, Unternehmensebene, 'collective bargaining'-Ebene der Tarifparteien, Ebene der Dachverbände - freiwillig Regelsetzungskompetenzen an eine höhere Ebene abgegeben werden. [...] In der Praxis läuft dies auf die berühmte englische Formel von der 'abstention of law and state' hinaus. Voluntarismus ist allerdings nicht einfach als Selbstregulierung der gesellschaftlichen Akteure [...] zu verstehen; denn dann würde es sich nicht um einen Typus politischer Regulierung der Arbeitsbeziehungen handeln" (KAISER, 1995: 49-50).

[34]Artikel 3b, eingefügt im Zuge des Maastrichter Vertrages, verfügt, daß die Gemeinschaft in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, "sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen des Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können". Über die Interpretation dieses Artikels herrscht Uneinigkeit. Streeck faßt ihn als allgemeine "Annahme eines Vorrangs der unteren gegenüber der unteren Ebene auf", was eine liberale, auf ein laisser-faire Prinzip zielende Uminterpretation des ursprünglich in der katholischen Soziallehre verwandten Begriffs darstellt, der dort die Pflicht kleinerer Einheiten beschreibt, innerhalb eines starken Zentralstaates ihre Angelegenheiten im öffentlichen Interesse selbst zu verwalten (STREECK, 1998a: 409). Andere Kommentatoren betonen, daß durch die Adjektive "nicht ausreichend" und "besser" weiterhin jede Regelung auf europäischer Ebene gerechtfertigt werden können und der Artikel 3b faktisch keinen Vorbehalt gegenüber der unteren Ebene darstelle.

- *Steuerung durch Alternativen:* In ihren Richtlinien bietet die EU oft alternative Modelle an, aus denen die Mitgliedsländer wählen können.
- *Homogenität durch Diffusion*: Die Chance zur Entwicklung von einheitlichen Standards besteht durch Regimediffusion im multinationalen politischen Markt, d. h., wenn die Wähler eines Landes den (hohen) in Nachbarländern vorherrschenden Schutz einfordern. Ob es jedoch dazu kommt, muß aufgrund des wirtschaftlichen Regimewettbewerbs bezweifelt werden.

Streeck leitet aus diesen Befunden die politische Schlußfolgerung ab, sich künftig auf den Schutz sozialpolitischer Handlungsfähigkeit auf nationaler Ebene zu konzentrieren: "Wenn die europäische Union schon keine eigene soziale Dimension zustande bringen kann, dann muß sie wenigstens aufhören, die Nationalstaaten im Namen der europäischen Einheit unter Deregulierungsdruck zu setzen [...]." (STREECK, 1997a: 10). Diese politischen Schlußfolgerungen sind umstritten und werden in Kap. VII breiter diskutiert.[35]

Streecks polit-ökonomischer Ansatz zeichnet ein pessimistisches, aber überwiegend realistisches Bild von den mangelnden Voraussetzungen und Chancen für eine Europäisierung der budgetwirksamen, redistributiven Sozialpolitik. Der polit-ökonomische Ansatz[36] liefert eine - auf dem gewählten Abstraktionsniveau wie in seinen praktischen Anwendungen - plausible Erklärung für das Mißverhältnis zwischen Markt- und Sozialintegration in der Europäischen Union.[37] Streecks Analyse hat jedoch zwei Schwächen: *Erstens* erkennt Streeck zwar die Neuartigkeit des entstehenden ("neovoluntaristischen") sozialpolitischen Regimes, gleichzeitig qualifiziert er alle Charakteristika dieses neuen Systems ab, weil er den hierarchischen, auf bindenden, budgetwirksamen Regelungen beruhenden nationalen Sozialstaat empirisch wie normativ als einzige Referenzfolie gelten läßt. *Zweitens* beruht der polit-ökonomische Ansatz Streecks auf einer allzu holzschnittartigen Konzeptualisierung des Verhältnisses zwischen Kapital und Arbeit.[38] Weder die europäischen Arbeitgeberverbände

[35]Hans-Jürgen Bieling und Frank Deppe vertreten einen um eine regulationstheoretische Dimension erweiterten polit-ökonomischen Ansatz zur Erklärung der europäischen Integration (vgl. BIELING/DEPPE, 1997 sowie BIELING, 1997). Dieser teilt im wesentlich die Befunde Streecks, erklärt die sich auseinanderentwickelnden Machtpotentiale und Einflußmöglichkeiten jedoch primär aus der internationalen Reorganisation der kapitalistischen Akkumulationsprozesse, die ihrerseits Symptom des Übergangs vom Fordismus zum Post-Fordismus sind. Die "Hegemonie" des Neoliberalismus führe zu einer Situation der Gleichzeitigkeit von sozialer Desintegration und wettbewerbspolitischer Einpassung der nationalen Sozialpolitiken (vgl. BIELING, 1997: 18-19).

[36]Streeck bezeichnet seinen Ansatz selbst allgemein als "institutionalistischen Ansatz", der Kapital und Arbeit als gegensätzliche Interessen in das "institutionalist framework" integriert (STREECK, 1997b: 326-327). Eine Charakterisierung als polit-ökonomischer Ansatz scheint jedoch treffender und aussagekräftiger.

[37]Das heißt nicht, daß es nicht auch andere plausible Erklärungen für das Übergewicht der Marktintegration gibt. Die Marktintegration ist der zwischen den Mitgliedsstaaten am wenigsten umstrittene Bereich, weshalb er zur Integration besser geeignet ist als die sozialpolitischen Kernbereiche.

[38] Dies betonen Kritiker Streecks wie Janine Goetschy (vgl. GOETSCHY, 1994) oder George Ross (vgl. ROSS, 1994).

noch die Gewerkschaften bilden monolithische Einheiten. Sie sind vielmehr intern fragmentiert in verschiedene Interessengruppen.[39]

Streecks Verbindung des Intergouvernementalismus mit einem klassischen *power-resources*-Ansatz, wie er etwa in der vergleichenden Forschung zur Geschichte des Sozialstaates angewandt wird[40], geht davon aus, daß genuine Sozialpolitik ausschließlich "politics against markets" (ESPING-ANDERSEN, 1985) sein kann, d.h. redistributiv, historisch von starken gesellschaftlichen Gruppen wie den Gewerkschaften und der Sozialdemokratie gegen Widerstand erkämpft und vom Staat hierarchisch durchgesetzt. Dadurch kommt Streeck zu einem verzerrten Bild der im europäischen System vorherrschenden sozialregulativen Politik: Die in der sozialregulativen Politik wichtigen Akteure wie Gerichtshof, Ministerrat und Kommission sind nicht ausschließlich Erfüllungsgehilfen des Kapitals, und sozialregulative Politik kann in einigen Fällen - wie in Kapitel V zu zeigen ist - eine durchaus effektive Form der Sozialpolitik sein.[41] Eine eingehendere Diskussion der Thesen Streecks (etwa zur Richtlinie über die europäischen Betriebsräte und zum Sozialen Dialog), die eine der fundiertesten Ansätze zur Analyse der europäischen Sozialpolitik bilden, erfolgt in den Kapiteln V bis VII.

II. 4 Neofunktionalismus

Funktionalismus und Neofunktionalismus gehören zu den Klassikern der Integrationstheorien. Mitte der vierziger Jahre begründete David Mitrany eine funktionalistische Sichtweise der Integration, die dann in den fünfziger und sechziger Jahren von Ernst B. Haas zum Neofunktionalismus weiterentwickelt wurde.[42] Der neofunktionalistische Ansatz versucht eine Erklärung der Prozesse,

"whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities towards a new and larger center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-exisiting national states." (HAAS, 1970: 366, zitiert in BURLEY/MATTLI, 1993: 53)

[39]Diese Position vertritt Peter Lange, der betont, daß es keine einheitliche europaweite Position von Kapital oder Arbeit gebe: "Interests of workers and employers vary with specific issues in the social dimension by country, sector and firm. The social dimension is, therefore, not, as it is often argued, one with cross-national coaltions of workers and employers, unions and employer associations can be expected to confront each other at the European level around alternative, internally consistent visions of "Social Europe"." (LANGE, 1992: 236). Als Gründe dafür nennt Lange die je unterschiedliche Effekte die sozialpolitische Regelungen auf Niedrig- und Hochlohn- bzw. -schutzländer haben. Deutsche Gewerkschaften etwa befürchten bei europaweiten Regelungen zur Mitbestimmung, daß die hohen deutschen Standards aufgeweicht werden, während gerade dies im Interesse mancher deutscher Arbeitgebervertreter wäre. Für Länder mit bisher gering institutionalisierter Mitbestimmung sieht dies genau umgekehrt aus.

[40]"Klassisch" etwa in Walter Korpis "Democratic Class Struggle" (KORPI, 1983).

[41] Für eine äußerst positive Einschätzung sozialregulativer Politik vgl. MAJONE, 1996a, dessen Ansatz in Kap. V. 1 breiter diskutiert wird.

[42]Vgl. die Darstellung in BELLERS, 1995[6] sowie WELZ/ENGEL, 1993.

Analog zum Intergouvernementalismus geht der Neofunktionalismus von rational handelnden Akteuren aus, die es darauf anlegen, ihren Eigennutzen zu maximieren. Es ist vor allem das instrumentelle Selbstinteresse der Akteure und nicht die Orientierung an "höheren Werten", das zur Ausweitung des Integrationsprozesses führt: "Ruthless egoism does the trick itself." (BURLEY/MATTLI, 1993: 54). Im Gegensatz zum Intergouvernementalismus konzentriert sich der Neofunktionalismus auf supranationale und subnationale Eliten, die ein Interesse daran haben, den Nationalstaat zu umgehen und Probleme auf supranationaler Ebene zu lösen.[43]

Während der Intergouvernementalismus den Fortschritt des Integrationsprozesses vor allem in den "grand bargains" zwischen den nationalen Regierungen bei Verhandlungen wie Maastricht I und II sucht, beschreiben die Neofunktionalisten einen inkrementalen Prozeß, der tagtäglich abläuft und verschiedenen Mustern entsprechen kann.

Grundlegend für die Beschreibung der Prozesse ist das oft mißverstandene Konzept des "spillovers".[44] Haas unterscheidet idealtypisch drei Formen des "spillovers". Als "functional spillover" bezeichnet er den Vorgang, daß integrative Maßnahmen in einem Sektor einer hochgradig verflochtenen Industriegesellschaft die Notwendigkeit von integrativen Maßnahmen in anderen Sektoren nach sich ziehen, um die Funktionalität des Gesamtsystems zu gewährleisten. Übertragen auf den Bereich der Sozialpolitik (den Haas nicht explizit im Blick hatte) könnte dies einerseits bedeuten, daß die fortschreitende Marktintegration durch die Wirtschafts- und Währungsunion eine Flankierung durch eine EU-Sozialpolitik funktional notwendig mache, um die Stabilität des gesamten Projektes nicht zu gefährden. Andererseits könnte unter einem funktionalen Spillover in der Sozialpolitik auch notwendige Harmonisierungsmaßnahmen nationaler Sozialpolitiken im Zuge der Verwirklichung der Grundfreiheiten des Binnenmarktes, etwa in bezug auf Wanderarbeiter, verstanden werden.

Das Konzept des "political spillover" bezeichnet die sozialpsychologische Komponente der Integration (vgl. ENGEL/WELZ, 1993: 146). Die von der Europäisierung profitierenden Gruppen transferieren in einem Lernprozeß ihre Loyalitäten immer weiter auf die supranationale Ebene und üben auf nationale wie supranationale Institutionen Druck aus, die Integration

[43]Ein Beispiel wären "working alliances" zwischen Interessengruppen und der Kommission. Wichtig ist, daß beide nicht die gleichen Werte teilen müssen, sondern lediglich durch Kooperation ihren Nutzen maximieren können. Phillippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck haben darauf hingewiesen, daß Kommission und Interessengruppen bestimmte gemeinsame Eigenschaften haben, die eine Kooperation erleichtern. Interessenvertreter wie Kommissionsbeamte sind von Wählern unabhängig und als Experten wie Technokraten an einem glatten, effektiven Management bestimmter Probleme interessiert, die eine Lösung auf europäischer Ebene als funktional erscheinen lassen (vgl. SCHMITTER/STREECK, 1991 sowie ENGEL/WELZ, 1993: 144).

[44]Wichtig ist, daß der Neofunktionalismus keineswegs von einem selbsttätigen, linear verlaufenden Prozeß ausgeht, bei dem sich die Integration von einem "unpolitischen" Anfangsbereich auf die politischen Kernbereiche ausdehnt.

auszuweiten. Für den Bereich der Sozialpolitik könnte dies etwa den Lernprozeß von Gewerkschaften bezeichnen, die ihre Ziele (Maximierung der Wohlfahrt für ihre Mitglieder) im Gemeinsamen Markt nur durch eine Europäisierung der Sozialpolitik verwirklicht sehen. [45] Als "cultivated spillover" schließlich bezeichnen die Neofunktionalisten einen Prozeß, in dem sich supranationale Institutionen wie die Kommission als "political entrepreneurs" betätigen, falls die nationalen Regierungen stark divergierende Positionen bei der Lösung eines allgemein als wichtig anerkannten Problems haben. Als unabhängiger Vermittler kann die Kommission "package deals" zwischen den Regierungen schnüren helfen und dabei ihre eigene Rolle stärken.[46]

Der Neofunktionalismus - zumindest teilweise die akademische Adaption der von Jean Monnet angewandten Integrationsmethode - geriet im Zuge der Renationalisierung durch de Gaulles "Politik des leeren Stuhls" und dem eine weitere Europäisierung stark behindernden Luxemburger Kompromiß gegen Ende der sechziger Jahre verstärkt unter Beschuß (etwa durch HOFFMANN, 1966). Ernst Haas gestand gegen Mitte der siebziger Jahre selbst das partielle Scheitern seiner Theorie ein und empfahl eine Reorientierung der Forschung auf breitere Fragen der Interdependenz im Rahmen der aufkommenden Regimetheorie.[47] In letzter Zeit jedoch erfreut sich der Neofunktionalismus neuer Beliebtheit: Philippe Schmitter räumt schwerwiegende Defizite des Ansatzes an, bezeichnet ihn als "obsolescent but not obsolete" (SCHMITTER, 1996a: 9). Anne-Marie Burley und Walter Mattli haben den Neofunktionalismus auf den Bereich des Europäischen Gerichtshofes angewandt und den scheinbar "unpolitischen" Bereich des Rechts als Motor der Integration identifiziert (vgl. BURLEY/MATTLI, 1993). Die Entdeckung des Mediums Recht durch den Neofunktionalismus ist Zeichen einer allgemeinen Höherbewertung des Rechts in der sozialwissenschaftlichen Europaforschung (vgl. JOERGES, 1996).[48] Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes ist auch bei der Analyse der Entwicklung der europäischen Sozialpolitik ein wichtiger Faktor, den es im folgenden zu berücksichtigen gilt (vgl. Kap III. 4. 3).

[45]Diese Ausführungen sind nicht als Beschreibungen real ablaufender Prozesse zu verstehen.

[46]Gerda Falkner betont die Rolle von "package deals" bei Verhandlungen um sozialpolitische Entscheidungen der EU. Falkner zeigt, daß so auch trotz der Einstimmigkeitsregel Entscheidungen mit supranationalem Charakter zustandekommen (vgl. FALKNER, 1994: 242).

[47]Für einen Überblick über die Regimetheorie vgl. HASENCLEVER/MAYER/RITTBERGER, 1996.

[48]Joerges als auch Burley und Mattli wenden sich gegen eine formal-positivistische oder legalistische Interpretation der Geltungsansprüche des europäischen Rechts. Die Akzeptanz des EU-Rechts ergebe sich nicht durch seine Setzung, sondern dadurch, daß das Recht als unpolitischer, unabhängiger Sektor wahrgenommen werde ("perception that it is a domain distinct and apart from politics", BURLEY/MATTLI, 1993: 69). Der Europäische Gerichtshof habe es sehr effektiv vermocht, das Recht als Maske zu benutzen und kontroverse politische Entscheidungen in technischen Urteilen zu camouflieren. Die Mitgliedsstaaten hätten dies registriert und den Gerichtshof im Maastricht-Vertrag von den beiden neuen Säulen zunächst weitgehend ausgeschlossen, etwa durch Spezialklauseln, die Harmonisierung nach Artikel 100 ausschließen.

Auch in ihrer aktualisierten Form bieten die beiden "klassischen" Ansätze des Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus nur unzureichende Anleitungen zur Untersuchung der europäischen Sozialpolitik und bedürfen somit einer Ergänzung.[49] Institutionen spielen sowohl im Intergouvernementalismus als auch im Neofunktionalismus eine Rolle; ihre Konzeptualisierung weist jedoch in beiden Ansätzen Mängel auf: Der Intergouvernementalismus porträtiert Institutionen ausschließlich als Instrumente der Mitgliedsstaaten, die keinerlei Eigendynamik entfalten und stets unter vollständiger Kontrolle der souveränen Nationalstaaten bleiben. Der Neofunktionalismus konzentriert sich pauschal auf den supranationalen Charakter der Institutionen und läßt dabei Differenzierungen innerhalb des Institutionensystems und zwischen bestimmten Politikbereichen außer acht. Im folgenden sollen verschiedene institutionalistische Ansätze vorgestellt werden, die versuchen, die Dynamik und Komplexität des Politikprozesses im europäischen Institutionengefüge zu fassen und somit auch einen wichtigen Beitrag zur Analyse der europäischen Sozialpolitik leisten können.

In der Politikwissenschaft haben institutionalistische Ansätze eine lange Tradition (vgl. CZADA, 1993). Die Institutionenanalyse der klassischen Regierungslehre beschränkte sich ganz auf das formale Regelsystem und versuchte, das politische Handeln durch die Analyse von Verfassungen und Geschäftsordnungen zu erfassen. Ein derartig enger Institutionenbegriff vermag den Bedingungen des heutigen Regierens nicht mehr gerecht zu werden, das sich seit dem enormen Wachstum öffentlicher Aufgaben durch "funktionale Spezialisierung, innere Segmentierung und äußere Entgrenzung der Staatsorganisation" auszeichnet (CZADA, 1993: 210). Dies gilt um so mehr, wenn sich der Blick auf das Regieren im hochkomplexen europäischen System richtet, das sich durch die gleichzeitige Zunahme von Integration und Fragmentierung auszeichnet. Neben formale, hierarchisch organisierte Institutionen sind etwa politische Netzwerke getreten.

Unter politischen Institutionen sollen hier "verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende Regelsysteme" verstanden werden, die an der Erzeugung und Verteilung öffentlicher Güter beteiligt sind (CZADA, 1993: 205).[50] Institutionen stehen in einem

[49]So auch Neyer und Wolf: "Viele der alten und liebgewonnen Denkkategorien des Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus passen nur noch ungenügend auf die Realität des komplexen europäischen Institutions- und Interaktionsgefüges." (NEYER/WOLF, 1996: 417).

[50]Pierson verwendet unter Rückgriff auf North einen ähnlichen Begriff und definiert Institutionen als "the rules of the game in a society or, more formally, [...] the humanly devised constraints that shape human interaction." (PIERSON, 1996a: 12, Fußnote 2). Scharpf begreift Institutionen als "systems of rules that structure the courses of actions that a set of actors may choose" und betont, daß Institutionen nicht nur formelle rechtliche Regeln umfassen, sondern auch "social norms that actors will generally respect and whose violation will be sanctioned by

wechselseitigen Verhältnis mit den Akteuren (vgl. GIDDENS, 1984). Einerseits geben sie den Rahmen des Handelns vor, andererseits reproduzieren bzw. verändern Akteure durch ihr Handeln die Institutionen.

Aus der in den letzten Jahren stark angewachsenen Literatur, die sich institutionalistischer Ansätze bedient (als Überblick vgl. HALL/TAYLOR, 1996**)**, sollen hier zwei herausgegriffen werden, die als Rahmen für die Analyse europäischer Sozialpolitik besonders fruchtbar erscheinen: der historische Institutionalismus sowie der akteurszentrierte, policy-orientierte Ansatz Fritz W. Scharpfs.

II. 5 Historischer Institutionalismus

Stephan Leibfried und Paul Pierson vertreten einen historisch-institutionalistischen Ansatz und haben mit dessen Hilfe auch eine der bisher konzeptionell fundiertesten Analysen der europäischen Sozialpolitik durchgeführt (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1995; PIERSON, 1996a sowie LEIBFRIED/PIERSON, 1998a). Kennzeichen des historischen Institutionalismus ist, daß er die von den Akteuren nicht planbare und sich durch nicht-intendierte Nebenfolgen auszeichnende Dynamik des Integrationsprozesses betont.[51] Pierson konzentriert sich auf die Frage

"why gaps emerge in member-state control over the evolution of European institutions and public policies, why these gaps are difficult to close, and how these openings create room for actors other than member states to influence the process of European integration while constraining the room for maneuver of *all* political actors." (PIERSON, 1996a: 126)

Er sieht vier Faktoren, die zu Lücken in der Kontrolle der Mitgliedsstaaten über den von ihnen initiierten Integrationsprozeß kommt. *Erstens* führt er - analog zum Neofunktionalismus - die partiell autonome Rolle supranationaler Akteure wie der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof an.[52] An *zweiter* und *dritter* Stelle nennt Pierson den eingeschränkten Zeithorizont der Entscheidungsträger sowie die Möglichkeit nicht-intendierter Nebenfolgen: Entscheidungsträger konzentrieren sich aufgrund ihres Interesse an einer Wiederwahl meist auf die kurzfristigen Konsequenzen von Entscheidungen und nehmen oft langfristige

loss of reputation, social disapproval, withdrawal of cooperation and rewards, or even ostracism" umfassen (SCHARPF, 1997a: 38).

[51] So bemerkt Paul Pierson treffend: "What one makes of the EC depends on whether one examines a photograph or a moving picture." (PIERSON, 1996a: 127). Die Schnappschüsse des Intergouvernementalismus, meistens aufgenommen anläßlich der "grand bargains", zeigen, daß die Mitgliedsstaaten die Herren der Verträge und somit der Rahmenbedingungen des Integrationsprozesses sind. Nur eine sich über einen längeren Zeitraum erstreckende Analyse vermag die sich der vollständigen Kontrolle der Mitgliedsstaaten entziehende Eigendynamik des Integrationsprozesse zu enthüllen. Eine zentrale Behauptung Pierson lautet, daß "actors may be in a strong initial position, seek to maximize their interests, and nevertheless carry out institutional and policy reforms that fundamentally transform their own poisitions (and those of their successors) in ways that are unanticipated and/or undesired." (PIERSON, 1996a: 126)

Konsequenzen, auch wenn sie ihren Zielen (etwa der unbedingten Erhaltung der Souveränität) zuwiderlaufen, in Kauf oder ziehen sie nicht in Betracht. Selbst wenn sie die längerfristigen Folgen ihrer Entscheidungen einzubeziehen versuchen, gibt es die Möglichkeit nicht-intendierter Nebenfolgen, die bei der hohen *issue density* des Integrationsprozesses sehr wahrscheinlich sind: "The sheer scope of this decision making limits the ability of member states to firmly control the development of policy." (PIERSON, 1996a: 137)[53]. *Viertens* weist Pierson auf die Möglichkeit hin, daß sich die Präferenzen der Mitgliedsstaaten ändern können (etwa durch Regierungswechsel). Bestehende Institutionen können dadurch mit anderem Inhalt gefüllt werden und neue Funktionen übernehmen.

Für die Mitgliedsstaaten ist es schwierig, einmal entstandene Lücken zu schließen und supranationale institutionelle Arrangements wieder unter vollständige mitgliedsstaatliche Kontrolle zu bringen. Dies liegt zum einen daran, daß die Hürden für institutionellen Rückbau enorm sind. Prinzipiell haben die Mitgliedsstaaten zwar die Macht, nach ihren Vorstellungen die Kommission, den Gerichtshof oder das Parlament zu reformieren oder gar abzuschaffen. Dies setzt jedoch meist Vertragsänderungen voraus, die nur durch einstimmige Beschlüsse der Mitgliedsstaaten sowie die Ratifikation durch die nationalen Parlamente zu erreichen sind. Nach der Zustimmung der Labour-Regierung zur Integration des Sozialkapitels in den Vertrag von Amsterdam könnte sich eine zukünftige konservative Regierung nur unter sehr hohen Kosten (Vertragsänderung oder einseitiger Ausstieg aus der EU) den sozialpolitischen Bestimmungen der EU entziehen. Zum anderen ist der Ausstieg aus bestimmten institutionellen Arrangements oft mit großen Kosten verbunden, was auf das Phänomen der Pfadabhängigkeit zurückzuführen ist: Akteure lassen sich auf neue institutionelle Arrangements ein, investieren in sie und passen ihre Erwartungen an sie an.[54]

Pierson und Leibfried wenden den hier skizzierten institutionalistischen Ansatz auf das Feld der europäischen Sozialpolitik an und stellen fest, daß es auch im Bereich der Sozialpolitik Eigendynamiken und Lücken in der mitgliedsstaatlichen Kontrolle gibt: "Der Prozeß der europäischen Integration hat sowohl *Souveränität* (also die *rechtliche* Verfügungsgewalt) wie *Autonomie* (also die *faktische* Verfügungsgewalt) der Mitgliedsstaaten im Bereich der

[52]Dies wird innerhalb der Organisationspsychologie unter dem Label "Principal-Agent-Problem" diskutiert.

[53]Pierson nennt Zeitzwänge, Informationsdefizite und die Notwendigkeit der Delegation von Aufgaben an Experten als Symptome eines generellen Problems einer Überlastung durch das Wachstum der Aufgaben auf europäischer Ebene (PIERSON, 1996a: 137).

[54]Das Argument der Pfadabhängigkeit benutzt Pierson auch, um zu erklären, warum die Versuche eines umfassenden Abbaus des Wohlfahrtsstaates bisher wenig erfolgreich gewesen sind (vgl. PIERSON, 1995). Sozialleistungen (insbesondere diejenigen, die breiten Bevölkerungsschichten zugute kommen) haben eine breite Unterstützung durch Klientelgruppen, so daß deren Abschaffung von diesen Gruppen abgelehnt wird und eine

Sozialpolitik ausgehöhlt." (LEIBFRIED/PIERSON, 1995d: 3). Dies ist jedoch nicht auf eine gewollte Europäisierung der Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten zurückzuführen, sondern vor allem auf nicht-intendierte Nebenfolge der vertieften Marktintegration.[55] Redistributiven Programmen und aktiver Sozialreform stehen weiterhin enorme institutionelle Hindernisse entgegen (z. B. Einstimmigkeitsprinzip in wichtigen Bereichen, vgl. Kap. III). Doch ist die Durchsetzung des Gemeinsamen Marktes von einem Ausbau der sozialregulativen Politik begleitet worden, die ihre eigene Dynamik auf supranationaler Ebene entfaltet hat und auch zu Regelungen auf hohem Niveau geführt hat (vgl. EICHENER, 1997a sowie die eingehende Betrachtung in Kap. IV). Die sozialregulative Politik ist nicht als reines Korrektiv, sondern als Bestandteil des Ausbaus des Gemeinsamen Marktes zu verstehen: Den Ausgangspunkt bildet etwa die Notwendigkeit, die Freiheit für Wanderarbeiter durch bestimmte sozialregulative Harmonisierungen auf EU-Ebene zu verwirklichen. Einmal mit sozialregulativen Aufgaben betraut, versuchen die supranationalen Institutionen einen Ausbau ihrer Kompetenzen, so etwa die Kommission. Der Europäische Gerichtshof spielt eine zentrale Rolle, indem er die sozialpolitischen Kompetenzen der EU expansiv interpretiert. Eine wesentliche institutionelle Veränderung stellt zudem die Einführung der qualifizierten Mehrheitsregel für bestimmte sozialpolitische Bereiche dar (vgl. Kapitel III).

Der institutionalistische Ansatz von Leibfried und Pierson erweitert wichtige Annahmen des Neofunktionalismus (Eigendynamik, Rolle supranationaler Organisationen, nicht-intendierte Nebenfolgen) auf den Bereich der Sozialpolitik. Deutlich wird jedoch auch, daß der historisch-institutionalistische Ansatz - wie die Mehrzahl der Ansätze - noch in den Anfängen steckt und eine umfassende Anwendung noch aussteht.[56] Für die Analyse der europäischen Sozialpolitik bietet er jedoch überzeugende Anknüpfungspunkte, wie im folgenden zu zeigen sein wird. Die Mitgliedsstaaten spielen zwar weiterhin eine zentrale Rolle, aber den Eigendynamiken und nicht-intendierten Nebenfolgen im komplexen Institutionengeflecht muß eine große Bedeutung beigemessen werden.

II. 6 Akteurszentrierter Institutionalismus und Policy-Analyse

Abschaffung dieser Leistungen für die betreffenden Entscheidungsträger mit hohen Kosten (z. B. Verlust der nächsten Wahl) verbunden ist.

[55]Leibfried und Pierson kritisieren die Konzentration auf aktive Sozialreform, weshalb übersehen worden sei, "daß sich Einschränkungen nationaler Sozialpolitik durch die EG leise über Maßnahmen akkumuliert haben, die unmittelbar mit dem Binnenmarkt selbst verbunden waren" (LEIBFRIED/PIERSON, 1995d: 15).

[56]Pierson etwa fordert die breitere Anwendung von Analysen über einen längeren Zeitraum hinweg, um klare Hypothesen zu gewinnen, inwieweit nicht-intendierte Konsequenzen oder unterschiedliche Entscheidungsprozeduren bedeutsam sind. Diese Hypothesen sollten sich auf Faktoren konzentrieren, die

Im Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus versucht Fritz Scharpf einen Brückenschlag zwischen Theorien der rationalen Wahl, die vom nutzenmaximierenden Akteur ausgehen, und institutionalistischen Ansätzen welche die Eingebundenheit der Akteure in Strukturen betonen.[57] Scharpf hält es für notwendig, a) die für die Politikergebnisse relevanten Interaktionen zu identifizieren, b) die Charakteristika der involvierten Akteure zu beschreiben (Fähigkeiten, Perzeptionen und Präferenzen) sowie c) das institutionelle "setting" zu analysieren. Die Handlungsressourcen seien vor allem bestimmt durch institutionelle Regeln "defining competencies and granting or limiting rights of participation, of veto, or of autonomous decisions in certain aspects of given policy processes" (SCHARPF, 1997a: 43).[58]

Der akteurszentrierte Ansatz Scharpfs läßt sich den Versuchen zuordnen, Konzepte der Policy-Analyse für die Untersuchung der europäischen Integration fruchtbar zu machen. Grund dafür war die weitgehende Unzufriedenheit mit dem dichotomisierenden Blick der meist aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen stammenden Ansätze, die absolute Gegensätze zwischen "low politics" und "high politics" sowie zwischen "Intergouvernementalismus" und "Supranationalismus" konstruieren (vgl. NEYER/WOLF, 1996: 399). Vertreter der Policy-Analyse hingegen betonen, daß derart allgemeine Aussagen über das Regieren im europäischen System unangemessen seien, da die Charakteristika des europäischen Regierens je nach Politikfeld variieren. In jedem Politikfeld findet sich ein je spezifischer Mix aus intergouvernementalen und supranationalen Elementen, der aus der "komplexen Interessenvermittlung zwischen mehreren eng miteinander verkoppelten Ebenen" resultiert (NEYER/WOLF, 1996: 399).[59]

Variationen der Ergebnisse zwischen verschiedenen Themen und institutionellen Arenen sowie über Zeit erklären können (PIERSON, 1996a: 158).

[57]Der komplexe Ansatz Scharpfs kann hier nur sehr selektiv in seinen für die Analyse des Gegenstandes relevanten Charakteristika nachgezeichnet werden (für eine ausführliche Darstellung vgl. SCHARPF, 1997a). Ansatzpunkt für Scharpf ist die Notwendigkeit eines Rahmens, der "conceptualizes policy processes driven by the interaction of individual and corporate actors endowed with certain capabilities and specific cognitive and normative orientations, within a given constitutional setting and within a given external situation" (SCHARPF, 1997a: 37).

[58]Scharpf benutzt die Spieltheorie zur Modellierung von Entscheidungssituationen, was hier nicht detailliert nachgezeichnet werden kann. Ein Spiel ist für Scharpf durch eine spezifische Akteurskonstellation und einen spezifischen Interaktionsmodus gekennzeichnet (SCHARPF, 1997a: 45). Scharpf hat mit Hilfe der Spieltheorie auch Entscheidungsprozesse in der regulativen Sozialpolitik modelliert (vgl. SCHARPF, 1996a). Dies wird in Kapitel V. 2 ausführlicher diskutiert.

[59]Es gibt verschiedene Versuche, die EU als Mehrebenensystem zu konzeptualisieren. Scharpfs Modell der "doppelten Politikverflechtung" betont vor allem die vertikale Dimension der Verflechtung zwischen den Ebenen (supranational, national, subnational), die laut Scharpf zu suboptimalen Politikergebnissen führt (Scharpf, 1985). Autoren wie Thomas Risse weisen auf die horizontale Politikverflechtung "am Staat vorbei" hin (vgl. RISSE-KAPPEN, 1996). Auf der ersten Ebene finden sich transnationale und transgouvernementale Verhandlungssysteme mit je nach Politikfeld unterschiedlicher "Dichte" und "Tiefe" mit supranationalen Akteuren (Kommission, Europäischer Gerichtshof, Europäisches Parlament), transnationalen Interessengruppen und Verbänden und transgouverementalen Akteuren (z. B. nationalen Bürokratien, die bei der Implementation zusammenarbeiten).

Wolfgang Schumann sieht darin fruchtbare Ansatzpunkte für politikfeldspezifische Analysen europäischen Regierens (vgl. SCHUMANN, 1993). Für den Bereich der Sozialpolitik heißt dies, *erstens* die institutionellen Rahmenbedingungen zu untersuchen (z. B. vertragliche Rahmenbestimmungen). *Zweitens* strebt Schumann eine zyklusorientierte Perspektive an. Er geht davon, daß sich das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen und Modi des Regierens (supranational, intergouvernemental, national, subnational, transnational) in den verschiedenen Phasen des Politikzyklusses (Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung, Implementation, Politikneuformulierung) beträchtlichen Veränderungen unterliegt. *Drittens* gilt es, die Politikinhalte zu analysieren und klassifizieren und Erklärungen dafür zu präsentieren, warum bestimmte Policies in bestimmten Feldern dominant sind. Hier kann man auf die Klassifizierung Theodore Lowis zurückgreifen, der distributive, redistributive, regulative und konstitutionelle ("constituent") Politiken unterscheidet (vgl. LOWI, 1964; LOWI, 1972).[60] Für diese Arbeit sind vor allem die Typen der regulativen und redistributiven Politik relevant. Klassische Sozialpolitik ist durch ein starkes redistributives Element gekennzeichnet, während in der EU der Typ der regulativen Politik dominiert (vgl. MAJONE, 1996a sowie SCHARPF, 1996a). Im Verlauf der Arbeit gilt es, das Verhältnis zwischen regulativer und redistributiver Politik im Feld der Sozialpolitik zu klären und Gründe dafür zu finden, warum sozialregulative Politiken gegenüber redistributiven Politiken dominant sind.

II. 7 Ideen und Leitbilder im Integrationsprozeß

Die bisher vorgestellten Ansätze weisen das gemeinsame Defizit auf, die Rolle von Ideen bei der Analyse der Institutionenbildung und -veränderung gar nicht oder nur unzureichend zu diskutieren. In der Disziplin Internationale Beziehungen ist Ideen zu Recht in der letzten Zeit wieder eine größere Aufmerksamkeit zu Teil geworden (vgl. den Überblick bei JACHTENFUCHS,

Auf dieser ersten Ebene dominieren Experten und Expertenwissen. Agendabildung, Entscheidungsvorbereitung, Aushandlung von Entscheidungspakete sowie die Implementation der Programme geschehen in Form von transnationalen und transgouvernementalen Koalitionsbildungsprozessen. Auf einer zweiten Ebene, die intergouvernemental geprägt ist, agieren vor allem nationale Regierungen, Ministerräte sowie der Europäische Rat, um die auf der ersten Ebene erzielten Kompromisse zu ratifizieren, nationale Interessen durchzusetzen, Entscheidungsblockaden aufzuheben und den allgemeinen institutionellen Rahmen bereitzustellen. Auf der dritten, innenpolitischen Ebene müssen die auf den beiden ersten Ebenen erzielten Ergebnisse ratifiziert werden. Verschiedene nationale und subnationale Akteure versuchen auf die Entscheidungsprozesse auf den Ebenen I und II Einfluß zu nehmen (etwa durch Koalitionsbildungen zwischen subnationalen Bürokratien und supranationalen Institutionen wie der Kommission). Insbesondere auf dieser dritten Ebene sind Normen und Leitbilder von großer Bedeutung (vgl. RISSE-KAPPEN, 1996). Das Konzept des Mehrebenensystems ist weniger als eine ausgereifte Theorie denn ein heuristischer Ansatz zur Reduktion der Komplexität im politischen System der EU zu verstehen. Die Trennungen zwischen den Ebenen sind vor allem analytisch. Die Komplexität des Gesamtsystems resultiert gerade aus den höchst unterschiedlichen Modi des Zusammenspiels zwischen den Ebenen.

[60] Für eine Erklärung der Begriffe vgl. Kap. I, Fußnote 8.

1995). Auch in der Integrationsforschung gibt es einige Forscher, welche die Rolle von Ideen bzw. Leitbildern für die Entwicklung der europäischen Integration betonen (vgl. etwa SCHNEIDER, 1992). Rainer M. Lepsius geht davon aus, daß Leitideen die institutionelle Struktur beeinflussen bzw. daß mit Leitideen eine "Institutionenpolitik" zur Veränderung von Institutionen betrieben wird (LEPSIUS, 1996: 403).[61] Liesbet Hooghe und Gary Marks beschreiben die Politik in der europäischen Arena als ein "interplay between limited number of overarching policy designs" (HOOGHE/MARKS, 1997: 3). Hooghe und Marks sehen vor allem zwei konkurrierende Großentwürfe, das sog. "neoliberale" Projekt sowie das Projekt des regulierten Kapitalismus. Die Anhänger des neoliberalen Projektes versuchten, "to insulate markets from political interference by combining European-wide market integration with the fragmentation of authority among multiple national governments" (HOOGHE/MARKS, 1997: 3), während die Befürworter des regulierten Kapitalismus eine Vielzahl von marktkorrigierenden Gesetzen und EU-Aktivitäten fordern, um die (sozial)politische Integration voranzutreiben.

Neyer und Wolf betonen die Bedeutung von Ideen und Leitbildern in einzelnen Politikfeldern. Es sei wichtig, "der Politikformulierung zugrundeliegende unterschiedliche Weltbilder zu identifizieren, da deren Überzeugungskraft ein essentielles Element für die Generierung der Präferenzen von Akteuren und somit die Erklärung der tatsächlichen beschlossenen *policy* enthalte" (NEYER/WOLF, 1996: 411). Unterschiedliche Leitbilder manifestieren sich auch in der unterschiedlichen Besetzung und Interpretation von Begriffen: Vogel und Vogel-Polsky weisen auf die unterschiedlichen Bedeutungen hin, welche dem Begriff "soziale Dimension" zugeschrieben werden und die es nötig machen, die Absichten und Ideen, die mit einem Begriff verbunden werden, genauer zu analysieren (vgl. VOGEL/VOGEL-POLSKY, 1991). Diese unzusammenhängenden Bemerkungen können (noch) nicht den Status eines kohärenten Ansatzes beanspruchen, auch weil der Einfluß von Ideen empirisch oft nur sehr schwer einzuschätzen ist. Dennoch gilt es, die Rolle von Ideen und Leitbildern bei der Analyse der europäischen Sozialpolitik im Blick zu behalten (vgl. BÖRZEL, 1997: 8).

II. 8 Die vergebliche Suche nach dem Königsweg: Theoriebildung als patchwork

Die integrationstheoretische Debatte zeichnet sich gegen Ende der neunziger Jahre durch eine beträchtliche Erweiterung des Spektrums aus: Zu den traditionellen Ansätzen sind neue Ansätze etwa aus der Policy-Forschung oder der vergleichenden Politikwissenschaft getreten.

[61]Lepsius definiert Institutionenpolitik als die "bewußte Einflußnahme auf den Grad und die Richtung der Leitideen, die institutionalisiert oder deinstitutionalisiert werden" (LEPSIUS, 1996: 400).

Zwar kritisiert John Peterson zu Recht, daß der Graben zwischen den Makro-Theorien, welche die großen Muster und Antriebskräfte der Integration untersuchen, und den sektoralen Theorien, die bestimmte Politikfelder und -prozesse thematisieren, weiterhin beträchtlich ist (vgl. Peterson, 1995: 71). Ein Königsweg ist nicht in Sicht; derzeit gibt es keine einzelne Theorie, die sämtliche relevanten Aspekte des europäischen Integrationsprozesses zu berücksichtigen weiß. Somit vermag nur ein theoretisches "patchworking" den fragmentierten Politikprozessen in der Europäischen Union Rechnung zu tragen - auch im Falle der europäischen Sozialpolitik. Es gilt also - um das Bild Philippe Schmitters im Eingangszitat aufzugreifen -, verschiedene theoretische Linsen auszuprobieren und zu kombinieren und sich nicht von vornherein für ein Set von Gläsern zu entscheiden. Nur ein kombinatorischer Ansatz vermag die Komplexität der europäischen Sozialpolitik annähernd zu fassen.

Dennoch lassen sich eindeutige Stärken und Schwächen der jeweiligen Ansätze bei der Vorstrukturierung des Gegenstandes ("Selektionsfunktion") benennen: Die Mitgliedsstaaten sind zwar weiterhin die zentralen Akteure in der europäischen Sozialpolitik, doch führt eine alleinige Konzentration auf die "grand bargains", wie der Intergouvernementalismus nahelegt, in die Sackgasse. Es gilt, die Analyse auf das längerfristige Zusammenspiel der Akteure und Institutionen auszuweiten und dabei auch Akteure wie den Europäischen Gerichtshof zu berücksichtigen. Der neofunktionalistische Ansatz legt überzeugend nahe, ein besonderes Augenmerk auf nicht-intendierte Nebenfolgen sowie Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Sektoren und Ebenen (so den Rückwirkungen der Marktintegration auf die nationale Sozialpolitik, siehe Kap VI) zu richten. Dabei ist eine Betrachtung über Zeit notwendig: "The role of restricted time horizons, unintended consequences, and shifiting member-state preferences will only be evident if we examine political processes over time." (PIERSON, 1996a: 140). Die verschiedenen institutionalistischen Ansätze sowie die Policy-Forschung fordern zu Recht eine genaue Analyse der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen ein, deren Zusammenspiel mit den Akteuren den Politikprozeß im Mehrebenensystem prägt. Diese werden im nächsten Kapitel näher beleuchtet.

Zu einem strengen Theorientest (etwa im Sinne eines Falsifikationismus) kann und will diese Arbeit nicht beitragen. Was die Arbeit leisten kann, ist zum einen, die Stärken und Schwächen bestimmter Erklärungsansätze bei der Analyse einzelner Problemfelder herauszuarbeiten und damit einen Beitrag zur Reformulierung der Ansätze und zur sinnvollen Kombination verschiedener Ansätze zu leisten. Zum anderen kann die Arbeit Felder aufzeigen, die in der Theoriebildung bisher eine unzureichende Beachtung gefunden haben. So steht eine umfassende theoriegeleitete Analyse der Rückwirkungen der Markt- und Sozialintegration auf

die nationalen Sozialpolitiken noch aus. Erste Schritte sollen in Kapitel VI skizziert werden. Dabei ist auch die Frage zu diskutieren, ob man sich bei der Analyse der europäischen Integration zumindest partiell von einem traditionellen Staatsverständnis verabschieden sollte. Die Frage nach der "Transformation von Staatlichkeit" (HÉRITIER et al., 1994) stellt sich auch bei der Analyse der europäischen Sozialpolitik. Thomas Risse kritisiert, daß die traditionellen Ansätze des Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus implizit von einem Verständnis des Staates als eine "hierarchical structure of authoritative decison-making enjoying external and internal sovereignty" ausgehen (RISSE-KAPPEN, 1996: 57).[62] Die - von Streeck (1996) und Majone (1996a) beschriebene - wachsende Bedeutung sozialregulativer Politik, bei deren Formulierung und Implementierung eine Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Ebenen involviert ist, gegenüber hierarchisch organisierter umverteilender Politik ist für manche Symptom der Veränderung von hierarchischer zu vertikaler Koordination in Form von Netzwerken (vgl. BÖRZEL, 1997).[63] Umstritten ist, ob damit für die nationalstaatliche Politik ein Netto-Steuerungsgewinn oder -verlust verbunden ist - eine Frage, die ebenfalls in Kap. VI diskutiert werden soll (zu diesem Punkt vgl. ZÜRN, 1996; MILWARD, 1992).

[62]Der im Neofunktionalismus gebrauchte Begriff "Supranationalismus" etwa beschreibt den graduellen Aufbau eines europäischen "Staates" im traditionellen Sinne.

[63]Für Majone ist die EU ein "independent fourth branch of government", um die Regulierung nationalstaatlich nicht allein lösbarer Probleme zu gewährleisten: Der "regulatory state" spezialisiert sich auf "the control and management of international externalities. Because this state does not engage substiantially in the redistributive, stabilization and symbolic functions of government, and because it relies on the administrative structures already in place to carry out its own policies, rather than on independent ones created at the supranational level, the international state can 'get by' with a very small revenue base." (CAPARASO, 1996: 39).

Kapitel III: Entwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens, zentrale Akteure

III. 1 Die Rolle des Rechts im Integrationsprozeß

In diesem Kapitel sollen der rechtliche und institutionelle Rahmen sowie die zentralen Akteure in den Entscheidungsprozessen der europäischen Sozialpolitik dargestellt werden.

Die Bedeutung des Rechts im Integrationsprozeß ist durch die Politikwissenschaft lange unterschätzt worden (vgl. JOERGES, 1996). Die europäische Integration ist weitgehend eine "integration through law" (Weiler): Das Recht ist "sowohl der Stoff, aus dem die Gemeinschaft geschaffen wurde, als auch der Stoff, den sie selbst schafft" (GRUNWALD, 1991: 16 zitiert in SCHULTE 1995a: 225). Obwohl es in den vertraglichen Grundlagen der EU keine eindeutigen Bestimmungen zum Verhältnis zwischen Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht und dem Recht der Mitgliedsstaaten gibt, hat der Europäische Gerichtshof bislang kontinuierlich den absoluten Vorrang des Gemeinschaftsrechtes vor nationalem Recht bekräftigt (vgl. HAUSMANN, 1997a).[64]

Die Grundlage bilden die Bestimmungen des *primären Gemeinschaftsrechtes*, die in den Verträgen zur Schaffung der EG bzw. EU kodifiziert sind. Die EU handelt, indem sie das Primärrecht durch weitere Rechtsnormen ergänzt, das sogenannte *sekundäre Gemeinschaftsrecht*. Rechtlich bindend sind *Verordnungen* und *Richtlinien*, die vom Ministerrat verabschiedet werden müssen. Verordnungen gelten unmittelbar als nationales Recht, während Richtlinien Ziele und Standards vorgeben und den Nationalstaaten so einen Handlungsspielraum bei der Umsetzung in nationales Recht einräumen. *Empfehlungen* und *Stellungnahmen* hingegen haben keinen bindenden Charakter. Von entscheidender Bedeutung für das Zustandekommen des Sekundärrechts sind die vertraglich festgesetzten Entscheidungsregeln, d. h. ob einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird und in welcher Weise das Europäische Parlament in den Entscheidungsprozeß einbezogen wird (Anhörung/Zustimmung/Mitentscheidung).

Die Interpretation des primären Gemeinschaftsrechtes obliegt dem Europäischen Gerichtshof, der somit eine zentrale Position im Institutionengefüge der Gemeinschaft einnimmt (vgl.

[64]Dies hat etwa auch Großbritannien bei seinem Beitritt zur EG anerkannt. In letzter Zeit gibt es jedoch gegenläufige Tendenzen, z. B. das sog. "Maastricht-Urteil" des Bundesverfassungsgerichtes, das auf einer Prüfung des Gemeinschaftsrechtes durch das nationale Verfassungsgericht besteht (vgl. JOERGES, 1996). Ohne eine ausdrückliche Festschreibung des Vorranges des Gemeinschaftsrechtes, so der langjährige EP-Vizepräsident und jetzige Generalanwalt des Europäischen Gerichtshofes in seinem Bericht an das Parlament, könne es bei einer

BURLEY/MATTLI, 1993 sowie WOLF-NIEDERMAIER, 1997). Er hat durch seine "progressive" Interpretation des Vertragsrechtes die Integration in vielen Feldern vorangetrieben.[65] Die Schaffung des Gemeinsamen Marktes geschieht vor allem durch Rechtsangleichung. Auch auf vielen anderen Feldern agiert die Gemeinschaft mangels eigener finanzieller Ressourcen durch Rechtsakte (Sekundärrecht), die sich unmittelbar aus dem Vertragsrecht ableiten. Streitigkeiten in der EU werden oft rechtlich, v. a. durch Beschlüsse des Europäischen Gerichtshofs, geregelt.

III. 2 Entwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens

III. 2. 1 Vor- und Frühgeschichte der EG-Sozialpolitik bis 1972

Nach Ansicht eines kritischen Beobachters gleicht die europäische Sozialpolitik "einer Schnecke, sie kommt nicht oder nur in der namensgebenden Langsamkeit voran" (KOWALSKY, 1996: 762). Im folgenden wird der Weg der Schnecke in groben Zügen nachgezeichnet.[66] Drei Etappen sollen dabei unterschieden werden. Die erste Etappe umfaßt die Vor- und Frühgeschichte der Europäischen Gemeinschaften bis 1972, die zweite die sozialpolitischen Initiativen der siebziger Jahre und ihr Scheitern und die dritte beginnt mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1986.

Die Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaften verstanden die europäische Integration nach der Erfahrung des Scheiterns der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft aus neoliberal-funktionalistischen Grundüberzeugung als primär ökonomischen Prozeß, bei dem die Einigung über den zu schaffenden Gemeinsamen Markt und die Verwirklichung der vier Freiheiten erreicht werden sollte (vgl. BELLERS, 1984: 246).

Wittkämpers Auffassung, daß der EWG-Vertrag "eine gute Basis für sozialpolitisches Handeln der Gemeinschaft" errichtete (WITTKÄMPER, 1993: 133), ist in dieser Form nicht zutreffend.[67]

Ablehnung einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung durch ein nationales Verfassungsgericht zu einer existentiellen Krise der Union kommen (vgl. HAUSMANN, 1997a: 18).

[65]Dies soll keiner formal-positivistischen Betrachtungsweise das Wort reden. Das Recht entwickelt sich im Wechselverhältnis mit und oft in Abhängigkeit von den politischen Akteuren. Dies ist insbesondere bei der Implementation von EU-Sekundärrecht bedeutsam, das meist eines Umsetzungsaktes durch die nationalen Parlamente sowie der Ausführung durch die nationalen Bürokratien bedarf (vgl. JOERGES, 1996). In dieser Arbeit wird der Aspekt der Implementation sozialpolitischer Entscheidungen der EU vernachlässigt.

[66]Als Überblicke über die Geschichte der europäischen Sozialpolitik vgl. BERIÉ, 1993; COLLINS, 1975; SCHULTE, 1993; VOGEL-POLSKY/VOGEL, 1991; HANTRAIS, 1995: 1-19. Die folgende Darstellung orientiert sich vor allem an HENNINGSEN, 1992.

[67]Auch die Behauptung Balzes, der die geringe Zahl sozialpolitischer Rechtsakte bis 1986 nicht auf ein Kompetenzdefizit, sondern auf den fehlenden politischen Konsens hinsichtlich Notwendigkeit und Reichweite einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik zurückführt (vgl. BALZE, 1994: 278), ist zu einseitig: Zwar hätte man bei

Ein geschlossenes sozialpolitisches Konzept existiert im EWG-Vertrag nicht: Der Vertrag enthält mehrere widersprüchliche Artikel zur Sozialpolitik, bei denen Ziele und vorgesehene Befugnisse auseinanderklaffen. Das in der Präambel genannte Ziel der "stetigen Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen" und das in Artikel 2 formulierte Ziel der "Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität" bot nach Meinung der Mehrheit der Vertragsparteien wenig Anlaß für sozialpolitische Aktivitäten auf EG-Ebene, da man das Ziel quasi automatisch als Nebenprodukt der Wohlfahrtssteigerung durch die wirtschaftliche Integration zu erreichen glaubte: "Social harmonisation was seen as an end product of economic integration rather than a prerequisite." (HANTRAIS, 1995: 1). Die französische Seite hingegen befürchtete Wettbewerbsnachteile aufgrund der hohen französischen Sozialstandards und befürwortete so eine Angleichung des Niveaus der Sozialvorschriften.[68]

Dem wird in den Kompromißartikeln 117 und 118 zum Teil Rechnung getragen. Art. 117 sieht zwar eine "Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften" vor - jedoch ohne den supranationalen Organen spezifische Kompetenzen zur Erreichung dieses Ziels zu übertragen. Ähnliches gilt für die in Artikel 118 genannte Förderung einer "enge(n) Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten [...] insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der beruflichen Ausbildung und der Fortbildung, der sozialen Sicherheit, der Verhütung von Betriebsunfällen und Berufskrankheiten, des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit, des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern" (zitiert in BELLERS, 1984: 247). Auch hier blieb offen, wie dieses Ziel erreicht werden sollte, weshalb der Integrationsprozeß die nationalen Eigenheiten der sozialen Sicherungssysteme sowie der Arbeitsbeziehungen in der Folgezeit unangetastet ließ.[69]

---

einem vorhandenen Einigkeit über sozialpolitische Zielsetzungen aufgrund der Generalermächtigung (Art. 235) oder dem Binnenmarktartikel (Art. 100) eine extensive EG-Sozialpolitik betreiben können. Doch die geringe Zahl sozialpolitischer Rechtsakte ist auch auf die fehlenden expliziten Kompetenzzuweisungen im EWG-Vertrag zurückzuführen.

[68]Frankreich verlangte bei den Beratungen die Verwirklichung von vier *préalables sociaux*, d. h. vier Forderungen zur Vereinheitlichung der Überstundenbezahlung, der Löhne für Männer und Frauen, der Urlaubszeiten sowie der Kinderzuschläge (vgl. HENNINGSEN, 1992: 204). Auch diese Forderungen entsprangen weniger dem sozialpolitischen Enthusiasmus Frankreichs denn ökonomischen Kalkül: Frankreich fürchtete Wettbewerbsnachteile aufgrund der relativ hohen französischen Sozialstandards. Lediglich bei der Gleichbehandlung der Geschlechter konnte sich Frankreich durchsetzen; diese wurde in Artikel 119 des EWG-Vertrages (allerdings ohne unmittelbare Konsequenzen) festgeschrieben. Daß sich die französischen Befürchtungen in bezug auf Wettbewerbsnachteile nicht bewahrheiteten, führte in den Folgejahren auch zu nachlassendem Interesse an einer Harmonisierung der europäischen Sozialpolitik.

[69]Als Überblick über die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Modelle vgl. ESPING-ANDERSEN, 1990, für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen vgl. MESCH, 1995 a. In der letzten Zeit mehren sich die Stimmen, die aufgrund der weltwirtschaftlichen Verflechtungen und des Druckes durch die Wirtschafts- und Währungsintegration Zeichen für eine stärkere Kovergenz sehen, vgl. dazu BISLEV, 1997 sowie CROUCH/STREECK, 1997.

Charakteristisch für die Ableitung der Sozialpolitik von der Ökonomie ist, daß sich das Verständnis von Sozialpolitik auf die Teilnahme am Arbeitsprozeß beschränkt: Nicht der EG-Bürger, sondern der arbeitende Mensch dient als Grundlage der aktiven EG-Sozialpolitik.[70] Nur zwölf der 248 Artikel des EWG-Vertrages befassen sich mit Sozialpolitik (für einen Überblick vgl. BELLERS, 1984: 247). Ein Großteil der Artikel diente dazu, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise durchzusetzen (Art. 48-51).[71] Auch die Einrichtung eines Europäischen Sozialfonds (Art. 123-127) ist keinesfalls als primär sozialreformerisch motivierter Akt zu deuten: Der aus Mitteln des EWG-Haushalts gespeiste, 1960 geschaffene Sozialfonds war primär ein beschäftigungspolitisches Instrument, das durch die Gewährung von Umschulungshilfen und Lohnkostenzuschüssen die Situation von Arbeitern in vom Strukturwandel betroffenen Sektoren abfedern helfen sollte (vgl. BERIÉ, 1993: 42-43).[72]

Ergänzt wurden die sozialpolitischen Bestimmungen im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie über die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom). Die EGKS war durch den Sozialfonds mit Mitteln ausgestattet, um den Strukturwandel in beiden zentralen Sektoren sozialverträglich zu gestalten. Ebenso wie der EGKS-Vertrag sah der Vertrag zur Atomgemeinschaft Arbeitsschutzstandards sowie Untersuchungen zum Arbeitsschutz vor (vgl. HANTRAIS, 1995: 2).[73]

Von einer "breite[n] Berücksichtigung sozialpolitischer Aspekte und Themen im ursprünglichen Vertragstext" (WITTKÄMPER, 1993: 134) zur Gründung der EWG kann keine Rede sein. Die sozialpolitischen Bestimmungen der Römischen Verträge zeichnen sich entweder durch ihre Unverbindlichkeit (so die Absichtserklärungen zu einer Kooperation in den Bereichen Ausbildungsförderung, Arbeitsbeziehungen und Sozialversicherung) oder ihre

[70]Dies setzt sich bis zur 1989 verabschiedeten Charta der sozialen Grundrechte fort, die sich auch auf Arbeiter beschränkt. Für die Entwicklung einer EG/EU-Staatsbürgerschaft vgl. WIENER, 1997a.

[71]Auch bei der Herstellung der Freizügigkeit für Wanderarbeiter gilt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und des Transfers von Sozialleistungen und Beitragszeiten, nicht der einer Harmonisierung der Sozialleistungen. Die Freizügigkeit für Wanderarbeiter wurde bis 1968 vollständig verwirklicht. Allerdings macht bislang nur eine relativ geringe Zahl der EG/EU-Bürger von diesem Recht Gebrauch, während die weit zahlreicheren Migranten aus Drittstaaten nicht unter die Freizügigkeitsregelung fällt. Eine Studie der EU-Kommission zur Mobilität in EU zeigt, daß sich 1996 lediglich 1,5 % der 370 Mio. Gesamtbevölkerung permanent in anderen EU-Staaten aufhielt (gegenüber einer 12,5 Mio Nicht-EU-Ausländern) (vgl. ANGENENDT, 1997: 21). Als Hindernisse für Arbeitskräftemobilität gelten sprachliche Barrieren, administrative Schwierigkeiten, Hürden beim Familiennachzug sowie die Unsicherheit bei Fragen der Besteuerung und sozialen Absicherung (vgl. ebenda).

[72]Bis 1971 galt die Wiederbeschäftigung der geförderten Arbeitnehmer innerhalb von sechs Monaten als Bedingung für die Gewährung der Zuschüsse: Weil die Bundesrepublik diesen Nachweis besonders gut erbringen konnte, flossen ihr in den sechziger Jahren rund die Hälfte der Mittel aus dem Sozialfonds zu (vgl. BERIÉ, 1993: 43). Erst danach wurden stärker bedarfsorientierte Kriterien eingeführt; 1978 und 1983 etwa wurde eine Konzentration auf Jugendliche in strukturschwachen Gebieten beschlossen. Der Fonds blieb aber stark nationalstaatlich bestimmt, da Mitgliedsstaaten das Recht auf Antragstellung vorbehalten war. Einschneidend reformiert wurde der Sozialfonds im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte (vgl. Kap. IV).

Ableitung aus den Notwendigkeiten der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes aus. Die Nationalstaaten als zentrale Akteure in den ersten Jahren der EG hatten zudem kein Interesse daran, der EG weitere supranationale Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik zu übertragen, was durch die (einstimmig vom Ministerrat zu beschließende) Anwendung der Artikel 100 (Rechtsangleichung zur Herstellung des Gemeinsamen Marktes) oder 235 ("Vorschriften für unvorhergesehene Fälle") durchaus möglich gewesen wäre.[74] Die tatsächliche Sozialpolitik der EWG beschränkte sich in den sechziger Jahren - trotz Forderungen einer Ausweitung der sozialpolitischen Aktivitäten von Seiten der Kommission und der Versammlung - auf die Regelungen zur Freizügigkeit der Wanderarbeitnehmer sowie die Anfertigung wissenschaftlicher Studien (vgl. HENNINGSEN, 1992: 205).

Dennoch sollte man - darauf machen die Vertreter eines historischen Institutionalismus aufmerksam - die potentiellen Langzeitwirkungen von unverbindlich gehaltenen Bestimmungen nicht unterschätzen (vgl. PIERSON, 1996a).[75] Sich ändernde Interessenkonstellationen und Leitbilder können dazu führen, daß diese Bestimmungen reinterpretiert werden und als Sprungbretter für sozialpolitische Aktivitäten dienen.[76]

[73]Der Euratom-Vertrag enthält zudem Grundnormen für den Gesundheitsschutz gegenüber atomaren Gefährdungen, die auch für die allgemeine Bevölkerung gelten (vgl. BELLERS, 1984: 248).

[74]Zu den beiden "Generalklauseln" in den Artikeln 100 und 235 vgl. BALZE, 1994: 42-47. Der in den achtziger und neunziger Jahren verstärkt angewandte Artikel 100 stellt der Gemeinschaft ein Instrument zur Verfügung, um Richtlinien zur Angleichung von nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die der Errichtung des Gemeinsamen Marktes entgegenstehen. Die Richtlinien zielen jedoch nur selten auf eine Totalharmonisierung ab, sondern lassen den Mitgliedsstaaten durch Rahmenregelungen oder das Setzen von Mindeststandards einen Spielraum bei der Umsetzung. Es besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß die Gemeinschaft auch Gebiete angleichen kann, welche in den Mitgliedsstaaten bisher ungeregelt sind. Dies geschah im Umweltschutzbereich und ist auch bei regulativer Sozialpolitik denkbar. In den meisten Fällen war (und ist immer noch) die einstimmige Verabschiedung im Ministerrat erforderlich. Die Generalklausel des Artikels 235 ermöglicht die einstimmige Verabschiedung von Maßnahmen, die zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes notwendig erscheinen, aber bisher keine Regelung erfahren haben. Balze konstatiert, daß diese Generalklausel in einem Spannungsverhältnis zur Entscheidung, die Sozialpolitiken in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten zu belassen, steht.

[75]Wolfgang Balze betont, daß die in Artikeln 2 und 3 genannten Vertragsziele sowie der Artikel 117 als "verbindlich" anzusehen sind (BALZE, 1994: 46). Eine weitgehende Verlagerung von sozialpolitischen Kompetenzen auf die EU-Ebene ist also rechtlich möglich, setzt jedoch - und das ist für die sozialwissenschaftliche Analyse entscheidend - den zumeist einstimmig zu bekundenden Willen der Mitgliedsstaaten voraus.

[76]Art. 119 etwa, der die gleiche Bezahlung von Männern und Frauen festschreibt, führte lange Zeit ein Schattendasein, bis er 1975 zum Ausgangspunkt von Richtlinien zur Geschlechtergleichheit gemacht wurde.

Übersicht 1: Vertragsrechtliche Bestimmungen zur Sozialpolitik

Sozialpolitische Bestimmungen des EGV (Römische Verträge)

Präambel: Ziel "durch gemeinsames Handeln wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern" und "stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen" anzustreben

Art. 2: Aufgaben der Gemeinschaft u. a. eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Maß an sozialem Schutz und die Hebung der Lebenshaltung

Art. 117: Verwirklichung der Präambelziele ergibt sich "sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus ... der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften"

Art. 118: Föderung der "enge[n] Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten...insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der beruflichen Ausbildung und Fortbildung, der sozialen Sicherheit, der Verhütung von Betriebsunfällen und Berufskrankheiten, des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit, des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern"

Art. 119: Anwendung des "Grundsatz(es) des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit"

Art. 120: Gleichwertigkeit der Ordnungen in bezug auf bezahlte Freizeit

Art. 121: Übertragung von Aufgaben auf Kommission insbesondere bezüglich der Wanderarbeitern

Art. 122: Jahresbericht über die soziale Lage (als Teil des Kommissionsberichtes an der Europäische Parlament)

Art. 123-125: Einrichtung Sozialfonds, verwaltet durch Kommission

Art. 126-127: Förderung der europäischen Dimension Bildungswesen und Berufliche Bildung

Art. 48-51: Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Art. 100: Richtlinien zur Angleichung der Rechtsvorschriften, die für Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich sind

Art. 235 Generalermächtigung zum Tätigwerden der Gemeinschaft, um eines ihrer Ziele zu verwirklichen, ohne daß im Vertag explizite Befugnisse vorgesehen sind

Änderungen durch Einheitliche Europäische Akte 1986

Art. 100a: Rechtsharmonisierung binnenmarktbezogener Regelungen, Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit außer bei Maßnahmen, die Freizügigkeit betreffen

Art. 118a: Einzelermächtigung zum Erlaß von Richtlinien (Mindestvorschriften) zur Verbesserung der "Arbeitsumwelt" unter Anwendung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung

Art. 118b: Sozialer Dialog

Art. 130 "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" (Reform der Strukturfonds)

Sozialcharta 1989

unverbindliche feierliche Erklärung von 12 allgemein gehaltenen Grundrechten der Arbeitnehmer

Vertrag von Maastricht

Sozialpolitik nicht Teil des Maastricht-Vertrages, gesondertes *Sozialprotokoll* ohne Großbritannien

Art. 1 Ziele: "die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und Bekämpfung von Ausgrenzungen", Maßnahmen müssen aber einzelstaatlichen Gepflogenheit und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft Rechnung tragen

Art. 2: Erlaß schrittweise anzuwendende Mindestvorschriften in Kooperationsverfahren mit Parlament, Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit, Einstimmigkeit jedoch weiterhin bei soziale Sicherheit, Mitbestimmung, Wanderarbeiter, Beschäftigungspolitik außerhalb Sozialfonds; Maßnahmen hinsichtlich Arbeitsentgelt, Koaltionsrecht, Streikrecht von europäischer Agenda ausgeschlossen

Art. 3 und 4: Aufwertung des Sozialen Dialogs, Sozialpartner können Vereinbarungen treffen, die ins Sekundärrecht übernommen werden und mit der Durchführung von Richtlinien beauftragt werden

Amsterdamer Vertrag

neuer Absatz 4 Präambel: Bekräftigung der Bedeutung der sozialen Grundrechte nach Europäischer Sozialcharta des Europarates und Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer

Art. B EUV: Ergänzung um "Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus"

Art. 2 EGV: Ergänzung um "Gleichstellung von Männern und Frauen" und "hohen Grad an Wettbewerbsfähigkeit" im Zielkatalog

Inkorporation des Sozialprotokolls (in Art. 118 und 119), Miteintscheidungsverfahren wird bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen angewandt

neuer Titel zur Beschäftigung nach Titel VI EGV, Ziel der Koordination der Bemühungen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit

III. 2. 2 Europäische Sozialpolitik der siebziger Jahre

Eine solche Veränderung der Leitbilder der Integration konnte man zu Beginn der siebziger Jahre unter dem zunehmenden Einfluß sozialdemokratischer Ideen auf die Politik der Europäischen Gemeinschaft feststellen.[77] Unter dem Stichwort "Der Soziale Fortschritt in der Gemeinschaft" befaßten sich die Staats- und Regierungschefs 1972 erstmals eingehend mit Fragen der Sozialpolitik und kamen überein, daß einem "energischen Vorgehen im sozialpolitischen Bereich die gleiche Bedeutung zukommt, wie der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion" (zitiert in BERIÉ, 1993: 48).[78] Diese Bekundungen spiegeln auch den innenpolitischen Druck wider, denen die Regierungen durch die Streiks Ende der sechziger Jahre ausgesetzt waren.[79] Zudem kann man sie als Antwort auf die zunehmenden regionalen Disparitäten innerhalb der EG sehen, verursacht durch die Aufnahme ärmerer Staaten wie Irland sowie die ungleichmäßig verlaufende wirtschaftliche Entwicklung.

In einem ungewöhnlichen Schritt forderten die Staats- und Regierungschefs die Kommission dazu auf, ein Sozialpolitisches Aktionsprogramm mit konkreten Maßnahmen auszuarbeiten, welches im Januar 1974 vom Rat verabschiedet wurde. Das Aktionsprogramm bringt den politischen Willen zum Ausdruck, in einer ersten Phase bis 1976 Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele Vollbeschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Beteiligung der Sozialpartner an wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft sowie Beteiligung der Arbeitnehmer in (multi)nationalen Unternehmen und Betrieben zu verabschieden (vgl. BALZE, 1994: 53). Die jeweiligen Maßnahmen bedurften jedoch der individuellen (aufgrund des Luxemburger Kompromisses de facto nur einstimmig zu erreichenden) Zustimmung des Rates. Dieser verabschiedete in den Folgejahren einige Maßnahmen in den Bereichen Gleichbehandlung der Geschlechter, Arbeitsrecht (u. a. die Angleichung der Rechtsvorschriften bei Massenentlassungen) und Arbeitsschutz (z. B. eine Richtlinie über die Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz, für

[77]Sozialdemokratisch geführte Regierungen gab es in der Bundesrepublik (ab 1969), den Niederlanden (ab 1972) sowie den beiden neuen Mitgliedsstaaten Irland (1973) und Dänemark (1971). In Belgien und Italien waren sozialistische bzw. sozialdemokratische Kräfte an Koalitionen beteiligt. Auch die bürgerlichen bzw. konservativen Regierungen in Frankreich und England unterstützten sozialpolitische Initiativen auf EG-Ebene bzw. standen ihnen nicht ablehnend gegenüber (vgl. BALZE, 1994: 52).

[78]Diese Äußerung bezieht sich auf den ersten, 1969 verabschiedeten Anlauf zu einer Wirtschafts- und Währungsunion, die schrittweise bis 1980 verwirklicht werden sollte.

[79]Henningsen geht weiter und spricht von einer innenpolitischen Instrumentalisierung der europäischen Sozialpolitik, womit man von Problemen haben ablenken wollen und können (vgl. HENNIGSEN, 1992: 206). Diese Interpretation liegt auf einer Linie mit dem intergouvernementalistischen Ansatz Moravcsiks (vgl. MORAVCSIK, 1993).

eine Übersicht der einzelnen Maßnahmen vgl. BALZE, 1994: 54-57).[80] Damit war zumindest eine Basis für die regulative Sozialpolitik auf EG-Ebene gelegt. Doch einige der 1974 vorgesehenen Maßnahmen (z. B. zur Regelung atypischer Beschäftigungsverhältnisse) wurden vom Rat blockiert. Der 1974 begonnene Soziale Dialog zwischen den europäischen Arbeitgeberverbänden (seit 1958 organisiert in der Union der Industrien der Gemeinschaft, UNICE) und sowie dem 1973 gegründeten Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) kam über einige unverbindlich bleibende Treffen nicht heraus. Die Arbeitgeberseite widersetzte sich den von Gewerkschaftsseite vorgebrachten Forderungen nach mehr Verbindlichkeit, so daß der Dialog 1978 (zunächst einmal) abbrach.

Die dem Aktionsprogramm zugrundeliegende Intention, die Sozialpolitik als gleichberechtigte Dimension der europäischen Integration zu etablieren, scheiterte an der Ende der siebziger Jahre zunehmenden Renationalisierung der Politik in der EG. Das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion war gescheitert, und in den Zeiten der "Eurosklerose" war für eine europäische Sozialpolitik kein Platz - allen symbolischen Schlußfolgerungen und Entschließungen des Rates zu beschäftigungspolitischen Fragen zum Trotz (vgl. BERIÉ, 1993: 55-56).

III. 2. 3 Entwicklungen seit der Einheitlichen Europäischen Akte

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) überwand die Europäische Gemeinschaft die institutionelle Erstarrung der frühen achtziger Jahre. Die Vollendung des Binnenmarktes im Jahre 1992 wurde es als leuchtendes Ziel vorgegeben, für das einige institutionelle Änderungen vonnöten waren, die in der EEA ihren Niederschlag fanden. Die Kommission, der Jacques Delors seit 1984 vorstand, hatte mit ihrem Weißbuch vom Juni 1985 einen wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung. Übergeordnetes Ziel war die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Konkurrenten wie Japan und den USA (vgl. SANDHOLTZ/ZYSMAN, 1989; MORAVCSIK, 1991). Weißbuch und EEA folgten der Logik der Beschränkung auf das Machbare und schlossen innerhalb der Gemeinschaft kontroverse Themen wie die Sozialpolitik fast vollständig aus. Großbritannien widersetzte sich kontinuierlich der weiteren Festschreibung von sozialpolitischen Zuständigkeiten auf Gemeinschaftsebene, so daß die EEA mit den Artikeln 100a, 118a, 118b und 130 lediglich vier sozialpolitisch relevante Artikel enthält.

[80]Wichtig ist, daß diese Richtlinien aufgrund von Art. 100 (Sicherstellung des Funktionieren des Gemeinsamen

Artikel 118a wurde auf dänischen Vorschlag eingeführt und schreibt als Ziel fest, "die Verbesserung der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen". Um dieses Ziel zu erreichen, wird eine "Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt" durch den Erlaß von Mindestvorschriften angestrebt.[81] Die wesentliche Neuerung bestand darin, daß der Gemeinschaft zum ersten Mal eine Einzelermächtigung im Bereich der Sozialpolitik übertragen wurde, die den Erlaß von Richtlinien mit qualifizierter Mehrheit vorsah (vgl. BALZE, 1994: 106). Artikel 118b sieht vor, daß sich die Kommission um den Dialog zwischen den Sozialpartnern bemüht, der "zu vertraglichen Beziehungen führen kann" (vgl. Kap. V. 7).

Daß die Wiedereinführung der durch den Luxemburger Kompromiß de facto tabuisierten qualifizierten Mehrheitsentscheidung die wesentliche Neuerung der EEA war, zeigt auch Art. 100a. Er sieht vor, daß die Gemeinschaft mit qualifizierter Mehrheit Maßnahmen "zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben", trifft. Dabei bildet die Sozialpolitik nur einen Teilbereich. Allerdings sieht Art. 118a ausdrücklich vor, daß Bestimmungen "über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer" von der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit ausgeschlossen sind. Absatz 3 schreibt fest, daß die Kommission bei den Vorschlägen für Angleichungsmaßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau auszugehen hat.[82]

Der unter dem Titel "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" eingerichtete Europäische Strukturfonds (Art. 130a-e) stellt eine wesentliche Erweiterung des Sozialfonds dar und resultiert aus dem Willen der Gemeinschaft, durch Umverteilung markthemmende regionale Ungleichheiten zu beseitigen (vgl. Kap. V sowie FALKNER, 1994: 123-180).

War der sozialpolitische Gehalt der EEA insgesamt eher mager, versuchte die Kommission in der Folgezeit durch eine stärkere Betonung der "sozialen Dimension" des Binnenmarktes die Unterstützung der politischen Linken und der Gewerkschaften für das Binnenmarktprojekt zu gewinnen (vgl. ROSS, 1995a: 43-45). Kommissionspräsident Delors versprach:

"[...] die soziale Dimension ist nicht einfach nur ein neuer Strich Farbe auf einem alten Bild, sondern sie ist die Treue gegenüber dem, was wir als Europäer sind, in den letzten vierzig Jahren gewesen

Marktes) bzw. Art. 235 (Generalklausel) verabschiedet wurden.

[81] Auf britischen Wunsch wurde die Klausel eingefügt, daß die Richtlinien keine "verwaltungsmäßigen, finanziellen und rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben entgegenstehen".

[82] Allerdings können Mitgliedsstaaten nach Art. 36 Ausnahmeregelungen von Harmonisierungsbestimmungen beantragen.

sind. [...] Europa ist ein großes Ideal, ein Ideal der Brüderlichkeit und der Solidarität." (DELORS, 1989: 24-25)

"The social dimension permeates all our discussions and everything we do: our efforts to restore competitiveness and cooperate on the macroeconomic policy to restore competitiveness and provide all young Europeans with a working future" (DELORS zitiert in KLEINMAN/PIACHAUD, 1992: 15)

Auch der Europäische Rat stand dererlei feierlichen Bekundungen nicht nach. Bereits 1984 erklärte er:

"Die Gemeinschaft kann ihren wirtschaftlichen Zusammenhalt gegenüber der internationalen Konkurrenz nur festigen, wenn sie gleichzeitig ihren Zusammenhalt im sozialen Bereich verstärkt. Die Sozialpolitik muß also auf Gemeinschaftsebene ebenso ausgebaut werden wie die Wirtschafts-, Währungs- und Industriepolitik... Die Unterschiede zwischen den sozialen Einrichtungen und den Sozialpolitiken schließen nicht aus, daß gemeinsame Maßnahmen zur schrittweisen Errichtung eines europäischen Sozialraums getroffen werden." (zitiert in FALKNER, 1994: 188)

Derartige Äußerungen waren geeignet, große Hoffnungen nach der Verankerung verbindlicher, einklagbarer Grundrechte und eines Sockels sozialer Mindeststandards zu wecken. Eine neuerliche Vertragsänderung schied jedoch aufgrund der politischen Gegebenheiten (Fundamentalopposition Großbritanniens; zudem lag die Verabschiedung der EEA nur kurz zurück) aus. Verschiedene Möglichkeiten wurden diskutiert, u. a. der Beitritt zur Europäischen Sozialcharta des Europarates[83] oder ein sekundärrechtlicher Akt zur Festschreibung sozialer Mindeststandards, der einstimmig auf Grundlage von Art. 235 (Generalermächtigung) hätte beschlossen werden müssen (vgl. FALKNER, 1994. 196).

Die Kommission brachte schließlich einen gegenüber den Forderungen der sozialdemokratischen Kräfte und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß abgespeckten Entwurf für eine "feierliche Erklärung der Staats- und Regierungschefs" ein[84], der auf britische Opposition stieß[85] und von einer Arbeitsgruppe des Rates weiter abgeschwächt wurde (so war nunmehr ausschließlich von Grundrechten der Arbeitnehmer, nicht von "Bürgern" die Rede). Die vom Europäischen Rat im Dezember 1989 von elf Regierungschefs - ohne Großbritannien - verabschiedete feierliche Erklärung zählt in zwölf Kapiteln Grundrechte der Arbeitnehmer auf, die sehr allgemein gefaßt sind und wichtige Bereiche (Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung, Absicherung bei Krankheit sowie Lohnfortzahlung an Feiertagen) auslassen. Die

[83] Die europäische Sozialcharta des Europarates wurde 1961 abgeschlossen, stellte also den kleinsten gemeinsamen Nenner der frühen sechziger Jahre dar. Ein Beitritt hätte also einen eher geringen Fortschritt bedeutet (vgl. FALKNER, 1994: 196).

[84] Der Kommissionsvorschlag enthielt folgende Punkte: Recht auf Freizügigkeit, Beschäftigung und Arbeitsentgelt, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Recht auf soziale Sicherheit, Recht auf Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen, auf Berufsausbildung, Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Anhörung und Mitwirkung von Arbeitnehmern, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz (vgl. Falkner, 1994: 208-209).

[85] Margaret Thatcher befand, der Entwurf sei von Werten "des Marxismus und des Klassenkampfes" inspiriert (zitiert in FALKNER, 1994: 209).

Sozialcharta hat keine rechtlich bindende Wirkung, weshalb Vogel und Vogel-Polsky zu Recht anmerken, daß die Charta "se réduit en fait à un simple déclaration d'intentions d'ordre purement symbolique et propagandiste" (VOGEL/VOGEL-POLSKY, 1991: 8). Der Verhandlungsprozeß der Sozialcharta kann als Modellfall für den intergouvernementalistischen Ansatz Moravcsiks gelten: Die Kommission hatte aufgrund der Einstimmigkeitserfordernis (und der permanenten Blockadedrohung Großbritanniens) kaum Einfluß auf die Verhandlungen, die fast ausschließlich intergouvernemental geprägt waren. Auch das Parlament spielte nur eine marginale Rolle.

Im Zuge der Verabschiedung der Sozialcharta stellte die Kommission ein sozialpolitisches Aktionsprogramm vor, das 47 Vorschläge enthielt, wovon 23 den Erlaß verbindlicher Rechtsakte vorsehen (vgl. BALZE, 1994: 195). Da die Sozialcharta der Gemeinschaft keine expliziten Kompetenzen übertragen hatte, mußte über alle Kommissionsvorschläge im Rat im Rückgriff auf Art. 118a, 100a, 100 und 235 einzeln abgestimmt werden. Nicht kontroverse Richtlinien zum Arbeits- und Gesundheitsschutz wurden in der Folgezeit rasch beschlossen. Umstrittene Entwürfe, wie der zur Errichtung europäischer Betriebsräte oder zur Entsendung von Arbeitnehmern, brauchten hingegen weitaus länger (vgl. Übersicht in ARL, 1997: 30-31 sowie Kap. V).

In der Folgezeit setzten die Anhänger einer sozialen Flankierung des Binnenmarktes ihre Hoffnungen auf die anstehende Revision des EWG-Vertrages. Insbesondere von Deutschland und Frankreich befürwortete Vorschläge, das qualifizierte Mehrheitsprinzip bei der Anwendung des Artikels 118 auszudehnen, stießen auf den entschiedenen Widerstand Großbritanniens (vgl. BALZE, 1994: 252). Ein Ausweg fand sich im Konzept des Europas der "variablen Geometrie": Die übrigen Mitgliedsstaaten verabschiedeten außerhalb des Maastricht-Vertrages ein Protokoll über die Sozialpolitik, das der "Sozial"gemeinschaft der Elf ermöglicht, die Mechanismen und Organe der EG in Anspruch zu nehmen, um sozialpolitische Regelungen zu verabschieden, die für Großbritannien nicht bindend sind (vgl. BERCUSSON/VAN DIJK, 1995, vgl. auch Tabelle 1). Umstrittene Bereiche wie das Koalitions- und Streikrecht wurden aus dem Protokoll ausgeklammert, das allerdings eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidung auf die Bereiche Arbeitsbedingungen, Arbeitnehmerunterrichtung- und Anhörung, Chancengleichheit von Mann und Frau sowie die Integration vom Arbeitsleben Ausgegrenzter vorsieht.[86] Wichtigste Neuerung des Sozialprotokolls ist die

[86]Die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsregel schwächt vor allem die Position der kleineren (und oft auch ärmeren) Mitgliedsstaaten. Peter Lange argumentiert - allerdings ohne dies empirisch belegen zu können -, daß die kleineren Ländern zugestimmt hätten, weil ihnen mit der Aufstockung des Strukturfonds und der Neueinrichtung

Aufwertung der Rolle der Sozialpartner. Auf Vorschlag einer Arbeitsgruppe der europäischen Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsverbände[87] können die Dachverbände UNICE und EGB Vereinbarungen treffen, die dann in das EG-Sekundärrecht übernommen werden. Zudem können die Sozialpartner mit der Umsetzung von EG-Richtlinien beauftragt werden.[88]

Der Abschluß des Sozialprotokolls unter dem Selbstausschluß Großbritanniens brachte enorme institutionelle Unwägbarkeiten und Risiken mit sich. Dennoch befürwortete die Kommission unter Delors einen derartigen Kompromiß, denn: "why not dream, I hope that Great Britain will join us, as it has always done before" (DELORS zitiert in FALKNER, 1994: 235). Delors' Hoffnungen erfüllten sich schließlich mit einer beträchtlichen Verzögerung: Die Labour-Regierung unter Tony Blair trat im Juni 1997 dem Sozialprotokoll bei, das nun mit Änderungen in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen werden konnte (vgl. SCHÄFER/HALLING, 1998). Die Änderungen betreffen im wesentlichen die Aufwertung des Parlamentes, das nun an allen sozialpolitischen Entscheidungen, über die im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird, durch das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 189b EG-Vertrag Einfluß nehmen kann. Nicht zuletzt auf Initiative der neugewählten französischen Koalitionsregierung wurde in Amsterdam ein Beschäftigungskapitel in den Vertrag eingefügt, das der EU allerdings keine durchschlagenden Kompetenzen überträgt. Bekundet werden lediglich der Wille zur Koordination der Beschäftigungspolitiken und zur Einhaltung gemeinsam festgelegter, aber letztlich unverbindlicher Beschäftigungsziele (vgl. Kap. IV. 3).

Für die Sozialpolitik bedeutsam sind zwei weitere rechtliche Entwicklungen in den neunziger Jahren: Erstens die generelle Abkehr vom Prinzip der Harmonisierung zugunsten des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von Regelungen - ein Weg, der schon 1979 mit dem "Cassis de Dijon"-Urteil beschritten wurde. Zweitens das im Maastrichter Vertrag festgeschriebene Prinzip der Subsidiarität (vgl. KAHIL, 1996), welches eine Generalzuständigkeit der unteren Ebenen annimmt, falls die Aufgaben auf EU-Ebene nicht besser gelöst werden können. Die Prinzipien der Subsidiarität und der gegenseitigen Anerkennung bedeuten beide eine Aufwertung nationaler Regelungen und eine Schwächung des Harmonisierungszieles auch in der Sozialpolitik. Doch insbesondere im Falle der Subsidiaritätsklausel ist die praktische Bedeutung noch nicht abzusehen, da die Bestimmung einen gewissen

des Kohäsionsfonds Gegenleistungen ("side-payments) im Maastricht-Vertrag angeboten worden seien (vgl. LANGE, 1993: 22). Eine andere Möglichkeit sei, daß sie kurzfristige Kalkulationen gegenüber einer langfristigen Entwicklungsstrategie beiseite geschoben hätten, um durch den graduellen Ausbau der Sozialstandards zu einer stärker technologieorientierten, weniger arbeitsintensiven Wirtschaft zu gelangen (vgl. LANGE, 1993: 21).

[87]Paradoxerweise war dies - wie Gerda Falkner betont (vgl. FALKNER, 1994: 232) - das bis 1991 einzige substantielle Ergebnis des Dialogs der Sozialpartner auf EG-Ebene.

[88]Zur Bewertung dieser Neuerungen vgl. Kap V. 6.

Interpretationsspielraum zuläßt, ob und wann eine Regelung besser auf europäischer Ebene erreicht werden kann.

Optimistische Beobachter sehen in der Integration des Sozialkapitels in den Amsterdamer Vertrag einen qualitativen Sprung: "Sozialpolitik bleibt nicht auf Grenzfragen des Binnenmarktes beschränkt, sondern wird zur Unionskompetenz aus eigenem Recht. Sie bringt Europa direkt an den Arbeitsplatz und damit in das unmittelbare Interessenfeld von Millionen von Arbeitnehmern." (SCHÄFER/HALLING, 1998: 20). Eine derartige Euphorie scheint angesichts der Geschichte der europäischen Sozialpolitik verfehlt und erinnert an den Optimismus über die bevorstehende "Sozialunion" zu Beginn der siebziger Jahre. Seit Beginn der europäischen Integration haben sich die sozialpolitischen Kompetenzen im EG-Vertrag zwar erweitert (vor allem durch die Einführung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung für die sozialregulative Politik, die Ausweitung der Strukturpolitik sowie der Bedeutung des sozialen Dialogs), jedoch in einem weit geringeren Maße, als dies für die ("negative") Marktintegration der Fall ist.

III. 3 Zentrale Akteure

Kennzeichnend für den Politikprozeß in der Europäischen Union ist, daß es vielfältige Verflechtungsbeziehungen zwischen den Akteuren und Institutionen gibt, die über die im Vertragswerk geregelten Koordinationsmechanismen hinausreichen. An dieser Stelle kann kein umfassendes Bild des Politikprozesses der Gemeinschaft gezeichnet werden (vgl. SCHUMANN, 1996); dies wird in Ausschnitten in den Kapiteln zu den regulativen und redistributiven Politiken versucht. Hier sollen lediglich die typischen Einflußmöglichkeiten der zentralen Akteure in der europäischen Sozialpolitik dargestellt werden.

III. 3. 1 Ministerrat

Der Ministerrat ist das zentrale Beschlußorgan in der europäischen Sozialpolitik (vgl. HAYES-RENSHAW/WALLACE, 1997). Da der Vertrag im Bereich der Sozialpolitik kaum Kompetenzzuweisungen an andere Gemeinschaftsorgane vorsieht, müssen sozialpolitische Richtlinien jeweils einzeln vom Ministerrat (konkreter: dem Sozialministerrat) beschlossen werden. Hier prallen verschiedene sozial- und ordnungspolitische Vorstellungen aufeinander, was aufgrund des bis zur Verabschiedung der EEA de facto geltenden

Einstimmigkeitsprinzips oft Blockaden verursacht hat. Seit der EEA und insbesondere seit der Verabschiedung des Amsterdamer Vertrages können in einigen Fragen Mehrheitsentscheidungen getroffen werden bzw. muß das Parlament in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden.

Der Ministerrat steht in engen Beziehungen zur Kommission - nicht nur aufgrund des Initiativmonopols im Rechtssetzungsprozeß, das die Kommission innehat. Die Kommission sitzt als "sechzehntes Mitglied" im Ministerrat und kann bei Meinungsverschiedenheiten als Vermittler tätig sein. Wie Gerda Falkner betont, schließt auch das Prinzip der Einstimmigkeit Entscheidungen mit supranationalem Charakter nicht generell aus (FALKNER, 1994: 70). Dies kann u. a. durch das Schnüren sogenannter "Verhandlungspakte" geschehen: Entscheidungen in verschiedenen Bereichen werden miteinander verknüpft, wodurch man aus der Logik des kleinsten gemeinsamen Nenners teilweise ausbrechen kann. Als Beispiel nennt Falkner die Zustimmung Thatchers zur Reform des Strukturfonds 1988. Da viele der in der sozialregulativen Politik zu entscheidenden Fragen (z. B. in bezug auf den Gesundheitsschutz) einen sehr speziellen Charakter haben, erfolgt in Ausschüssen eine enge Kooperation mit der Kommission und mit Experten.

III. 3. 2 Europäischer Rat

Zunächst im institutionellen System der EG nicht vorgesehen, hat sich der Europäische Rat zum zentralen Organ bei institutionellen Richtungsentscheidungen entwickelt (vgl. WESSELS, 1997b: 706-707). So werden grundlegende Fragen der europäischen Sozialpolitik (nach intensiven Vorbesprechungen auf unterer Ebene) von den Regierungschefs selbst entschieden - so jüngst die grundlegenden Leitlinien der Beschäftigungspolitik bei den Konferenzen von Amsterdam und Luxemburg. Auch hier treffen grundlegende ordnungspolitische Unterschiede direkt aufeinander - etwa zwischen Großbritannien und Frankreich. Entscheidungen können nur durch schwierig zu erreichende Kompromisse getroffen werden. Die Einstimmigkeitserfordernis und die damit verbundenen Blockademöglichkeiten können nur durch Vereinbarungen außerhalb des EG-Primärrechts umgangen werden, wie dies im Falle des "opting out" Großbritanniens aus der Sozialcharta und dem Sozialkapitel geschah.

III. 3. 3 Kommission

Die Kommission ist in der europäischen Sozialpolitik in ihrer Rolle als Initiatorin von sekundärrechtlichen Maßnahmen, als ausführendes Organ dieser Beschlüsse sowie als Vermittlerin im Aushandlungsprozeß zwischen den Mitgliedsstaaten tätig (vgl. HRBEK, 1997a). Es wäre verfehlt, die Kommission als einheitlichen, korporativen Akteur darzustellen. Innerhalb der Kommission gibt es - insbesondere während der Präsidentschaft Jacques Delors' - unterschiedliche ordnungspolitische Vorstellungen (vgl. ROSS, 1994a). Häufige Meinungsverschiedenheiten existieren etwa zwischen der Generaldirektion IV (Wettbewerb) und der Generaldirektion V (Soziales und Beschäftigung). Delors' Konzept eines "espace sociale" fand nicht in allen Generaldirektionen Zustimmung.

Gemeinsames Interesse der Kommission ist es, ihren Einfluß im europäischen System auszubauen, u. a. durch Richtlinien, bei denen die Kommission ein Inititiativmonopol besitzt und auch mit der Ausführung betraut ist. Doch weder Initiative noch Ausführung kann die Kommission in eigener Hand durchführen: Die Kommission führt im Vorfeld einer Gesetzesinitiative Gespräche mit Vertretern des Ministerrates (um die nationalen Interessen zu sondieren) sowie der Interessenverbände, welche die Kommission auch mit externer Expertise versorgen. Bei der Umsetzung von Regelungen ist die Kommission, die selbst nur über einen vergleichsweise kleinen Beamtenapparat verfügt (ca. 16.000 Beamte, wovon mehr als 10% dem Sprachendienst angehören), auf die Mitwirkung nationaler Bürokratien angewiesen. Zudem wird die Durchführung der Maßnahmen in Ausschüssen der sogenannten Komitologie gemeinsam mit Vertretern der Mitgliedsstaaten überwacht (vgl. NEYER, 1997).

Die Kommission trifft Entscheidungen als Kollegium; Initiativen, die auf eine aktive Sozialpolitik auf europäischer Ebene zielen, entstammen meist der Generaldirektion V, die sich auch die Förderung des sozialen Dialogs sowie die Unterstützung der Repräsentation sozialer Interessengruppen in Brüssel zur Aufgabe gemacht hat. Insbesondere bei Richtlinien, über die mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, kann die Kommission taktisch agieren, Koalitionen mit Mitgliedsstaaten eingehen und so als "policy entrepreneur" tätig sein (vgl. Kap. V. 4). Auf der Suche nach Verbündeten fördert die Kommission die Europäisierung von Interessenverbänden (z. B. von Wohlfahrtsverbänden) u. a. durch finanzielle Zuschüsse. Mit Hilfe der Veröffentlichung von Grünbüchern zur Sozialpolitik versucht die Kommission, mit den Regierungen und gesellschaftlichen Kräften ins Gespräch über den zukünftigen Kurs der europäischen Sozialpolitik zu kommen (so etwa das 1993 veröffentlichte Grünbuch, vgl. KOMMISSION, 1993a). Die Ergebnisse dieses Dialogs wurden im 1994 veröffentlichten Weißbuch über die Sozialpolitik zusammengefaßt (vgl. KOMMISSION, 1994). Im Rahmen des 1996 in Brüssel veranstalteten "Europäischen Forum[s] für Sozialpolitik" versuchte die

Kommission, mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und den Sozialpartnern ins Gespräch zu kommen, um Verbündete für ihre Ziele zu gewinnen (vgl. die Dokumentation in KOMMISSION, 1996b).

III. 3. 4 Europäischer Gerichtshof

Analog zur hohen Bedeutung des Rechts allgemein hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) eine zentrale Rolle in der europäischen Sozialpolitik. Aufgrund der oft sehr allgemeinen Regelungen in den Verträgen selbst wird der EuGH bei Unklarheiten oder Streitfällen von nationalen Gerichten oder auch einzelnen Bürgern angerufen. Nach der Wettbewerbspolitik rangiert die Sozialpolitik in der Fallstatistik an zweiter Stelle - mit stetig steigender Tendenz (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1996). Im Bereich der "aktiven" Sozialpolitik hat der Europäische Gerichtshof vor allem durch seine weite Interpretation des Grundsatzes zur Geschlechtergleichstellung (Art. 119) großen Einfluß genommen (vgl. FALKNER, 1994: 77-122).[89] Die größte Wirkung ging vom Gerichtshof jedoch im Bereich der "negativen Integration" aus: Die Entscheidungen des EuGH drängen auf die Verwirklichung der Kriterien des Gemeinsamen Marktes auch im Bereich der Sozialpolitik. Die Entscheidungen des EuGH beziehen sich vor allem auf die Verwirklichung der Bestimmungen zur Freizügigkeit in der EG (Art. 48-51 EGV) sowie zur Dienstleistungsfreiheit (Art. 59-66). Viele Facetten der eingeschränkten Souveränität und Autonomie der nationalen Wohlfahrtsstaaten, die Leibfried und Pierson konstatieren, können auf Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zurückgeführt werden (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1996: 196; vgl. Kap. VI).[90]

[89]Die weite Auslegung des Artikels 119 hat die Mitgliedsstaaten im Falle des sog. Barber-Falles in Bedrängnis gebracht: Der EuGH bestand auf der Gleichheit des Pensionierungsalters für Männer und Frauen, was bei einer rückwirkende Anwendung fatale Konsequenzen für die Rentenversicherung gehabt hätte. Eine rückwirkende Anwendung wurde durch einen eigens in den Maastrichter Vertrag einfügten Artikel verhindert (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1996).

[90]Streeck merkt kritisch an, "daß der Gerichtshof niemals an Sozialpolitik als solcher interessiert war (zum Beispiel an einer Transformation individueller Rechte auf Teilnahme am Arbeitsmarkt in kollektive soziale Bürgerrechte); statt dessen nutzte er internationale Vereinbarungen als einen Keil, um die nationalen Arbeitsmärkte dahin zu öffnen, daß transnationale individuelle Bürgerrechte in die europäischen Rechtssysteme eingeführt werden konnten. Anstatt Schutzbestimmungen *über* die nationalen Regime *hinweg* zu vereinheitlichen, beseitigte der Gerichtshof Diskriminierung *in* ihnen und blieb damit innerhalb der Grenzen zwischenstaatlicher Verpflichtungen auf eine gemeinsame Herstellung von Märkten. Bedenkt man ferner den Charakter der rechtlichen Neuerungen als Individualrechte und die offensichtliche ideologische Vorstellung des Gerichts von einer Schaffung rechtlich garantierter europäischer Bürgerrechte für eine europäische Gesellschaft, die darauf wartet, von parochialer nationaler Politik befreit zu werden, so tragen diese Innovationen wenig zur Entwicklung europäischer Institutionen und europäischer Politik bei" (STREECK, 1998a: 381, Hervorhebungen im Original).

III. 3. 5 Europäisches Parlament

Bis vor kurzem hatte das Parlament in der europäischen Sozialpolitik eine eher marginale Funktion. Zwar hat es einen Unterausschuß für Arbeit und Soziales, doch verhallten die Appelle für den Ausbau der aktiven Sozialpolitik auf europäischer Ebene oft ungehört, weil das Parlament in sozialpolitischen Fragen kein effektives Mitspracherecht hatte. Mit dem Amsterdamer Vertrag hat sich dies geändert, da das Parlament bei nun allen der qualifizierten Mehrheitsabstimmung unterliegenden Angelegenheiten mitentscheiden kann. Das wird auch dazu führen, daß das Parlament verstärkt ein Objekt der Lobbyisten in sozialpolitischen Fragen wird. Obwohl das EP im europäischen System kein Initiativrecht besitzt, könnte die stärkere Beteiligung des Parlamentes zu einer Aufwertung der aktivistischen Sozialpolitik führen, zumal sozialdemokratische Kräfte gegenwärtig über die Mehrheit verfügen. Zentrales Manko des Parlamentes auch in sozialpolitischen Fragen ist jedoch, daß es keine europäische Öffentlichkeit gibt, die Forderungen an das Parlament richtet. Sozialpolitische Diskussion finden weiterhin im nationalen Rahmen statt; das Europäische Parlament wird dabei nicht beachtet bzw. in seiner Bedeutung falsch eingeschätzt.

III. 3. 6 Wirtschafts- und Sozialausschuß

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) setzt sich aus 222 nationalen Vertretern zusammen, die aus den Gruppen Arbeitgeber, Arbeitnehmer sowie Sonstige (Freiberufler, Landwirtschaft, Verbraucherverbände) stammen. Im Gegensatz zur direkten Lobbytätigkeit der Verbände ist die Wirkung des Wirtschafts- und Sozialausschusses im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß der Sozialpolitik beschränkt (vgl. Hrbek, 1996b: 300). Seine Funktion besteht darin, Stellungnahmen zu anstehenden Beschlüssen der Gemeinschaft abzugeben. Oft herrscht im WSA Uneinigkeit über zentrale Fragen, so daß die Stellungnahmen lediglich aus wenig aussagekräftigen Kompromißformeln bestehen, die keine große Wirkung im institutionellen System der EU entfalten können. Zudem erfolgt die Einbeziehung des WSA oft erst dann, wenn wichtige Vorentscheidungen bereits gefallen sind.[91]

[91]Eine Ausnahme bildete in dieser Hinsicht die frühe Einbeziehung bei den Beratungen um die Sozialcharta, wobei der WSA-Vorschlag letztlich jedoch ebenfalls ohne Wirkung blieb.

Streeck und Schmitter resümieren:

"While the ESC likes to think of itself as the 'other European Assembly' - a sort of functional shadow to the territorially based European Parliament - there is general agreement that it has, in fact, accomplished very little. In particular, it was never able to serve as a privileged access point for organized interests to European-level decision making and therefore failed completely in providing focus and structure to the growing pluralist system of European interest associaitons. It also proved entirely unsuitable to accomodate labor's ritual demands for a 'social Europe' and prevent the common market from remaining exactly that: a customs union committed to liberalism and free trade." (STREECK/SCHMITTER, 1991: 138).

III. 3. 7 Organisierte Interessen

Im Zuge der Vertiefung des Binnenmarktes ist die Zahl der Interessenvertreter in Brüssel stark angewachsen. Schätzungen aus dem Jahre 1995 gehen von 6.500 Interessenvertretungen aus - mit steigender Tendenz (vgl. EISING, 1996). Das Ungleichgewicht zwischen "negativer" Sozialintegration und "positiver" Markt- und Politikintegration schlägt sich auch hier nieder: Der Großteil der Lobbyisten entstammt der Wirtschaft und ist den Vertretern sozialpolitischer Interessen nicht nur zahlenmäßig, sondern auch personell, finanziell und organisatorisch überlegen (vgl. EISING/KOHLER-KOCH, 1994). Die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) wurde bereits 1958 gegründet. Als Dachverband muß sie jedoch oft eine Vielzahl divergierender Interessen berücksichtigen und ist aufgrund des weitgehenden Konsensprinzips[92] anfällig für Blockaden. Viele Wirtschaftsvertreter bevorzugen aus diesem Grund das direkte Lobbying für branchenspezifische Probleme bzw. die Zusammenarbeit im "European Business Roundtable", der auf die Grundlinien der Politik der Kommission und des Ministerrates großen Einfluß hat (vgl. EUROPEAN CORPORATE OBSERVATORY, 1997).

Aufgrund ihrer historisch-kulturellen Verankerung in den Nationalstaaten sind gewerkschaftliche Interessen auf europäischer Ebene nur schwer organisierbar. Der 1973 gegründete Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) vereint 46 Gewerkschaftsbünde aus 22 westeuropäischen Ländern (reicht also über die Gemeinschaft hinaus) (vgl. ARMIGEON, 1996).

Der EBG umfaßt "eine atemberaubende Vielfalt von Organisationen, Ideologien und Politikvorstellungen. Der Preis für diese Leistung ist jedoch eine schwache Organisation ohne effektive supranationale Autorität und ohne Mitgliederbeteiligung" (EBBINGHAUS/VISSER, 1994: 239). Ferner unterhält der EGB keine eigene Verwaltungsorganisation unterhalb der zentralen Ebene und muß sich bei der Durchsetzung seiner Ziele auf die Kooperation der Mitgliedsgewerkschaften stützen, was seine Handlungsfähigkeit stark einschränkt (vgl.

[92]Ein Vorschlag gilt als abgelehnt, wenn 3 Delegationen mit Nein stimmen.

ARMIGEON, 1996: 144). Armigeon betont, daß die europäischen Gewerkschaften trotz ähnlicher Herausforderungen durch den Integrationsprozeß und die fortschreitende Marktliberalisierung zu keiner gemeinsamen Strategie gefunden haben, "was vielfach aus der Unterschiedlichkeit der bisherigen Institutionen und Traditionen erklärt werden kann" (ARMIGEON, 1996: 145). Eine Unterrepräsentation kann - analog zu den nationalen Systemen - für den Bereich der Wohlfahrtsverbände und "diffusen" Interessen (Arbeitslose) festgestellt werden. Generell bestehen im stark fragmentierten und deshalb auch offeneren EU-System mehr Angriffspunkte für Lobbyisten als in stärker hierarchisch organisierten nationalen politischen Systemen. Zudem hat die EU-Kommission aufgrund schwacher eigener personeller Ressourcen einen hohen Bedarf an externer Expertise, so daß Vertreter von Interessengruppen mitunter zu gut bezahlten Experten in Ausschüssen werden.[93]

[93]Konrad Adam kritisiert diese Praxis und bemerkt zur bezahlten Beratertätigkeit von Interessenvertretern: "Man verdient sein Geld damit, daß man die Politik als Geisel nimmt" (ADAM, 1998: 208).

Kapitel IV: Redistributive Sozialpolitik: Strukturpolitik und EU-Beschäftigungspolitik

IV. 1 Die Beschränktheit der redistributiven Sozialpolitik

Die nationalen Sozialsysteme Europas stehen gegenwärtig vor gemeinsamen Herausforderungen durch demographischen Wandel, den Wandel der Erwerbsstruktur sowie die stärkere wirtschaftliche Verflechtung. Europa zählt gegenwärtig 18 Millionen Arbeitslose; 52 Millionen EU-Bürger gelten als sozial ausgegrenzt (HUGHES, 1996: 11). Die regionalen Disparitäten sind enorm: Das Pro-Kopf-Einkommen im Alentejo entspricht 40 % des EU-Durchschnitts, während das Pro-Kopf-Einkommen des Stadtstaates Hamburg bei 195 % des Durchschnitts liegt (vgl. ANDERSON, 1998: 155). Redistributive Politiken, die eine Umverteilung des innerhalb einer Gesellschaft erwirtschafteten Reichtums vornehmen und die Bürger mit einem Rechtsanspruch auf eine soziale Absicherung versehen, gibt es auf europäischer Ebene nur in sehr eingeschränkter Form. Die auf interregionale Umverteilung ausgerichtete Struktur- und Kohäsionspolitik[94] ist die einzige EU-Politik mit redistributivem Charakter - allerdings mit stetig steigendem Anteil am EU-Haushalt.[95] Während 1975 lediglich 4.8 % des Budgets in den Sozialfonds flossen, steigerte sich der Anteil 1987 auf 9.1 %. Einen enormen Sprung brachte die Reorganisation des Strukturfonds durch das sogenannte Delors-I-Paket 1988, das den Anteil der Struktur- und Kohäsionspolitik auf 28 % des EU-Haushaltes im Jahre 1992 ansteigen ließ. Für 1999 wird eine weitere Steigerung auf 35 % erwartet (vgl. ALLEN, 1996: 216).

Erklärungsbedürftig ist zweierlei: Zum einen das weitgehende Fehlen redistributiver Sozialpolitiken auf europäischer Ebene; d. h. die Tatsache, daß Sozialversicherungen,

[94]Die Begriffe Struktur-, Regional- und Kohäsionspolitik werden im folgenden austauschbar verwandt und bezeichnen Politiken der interregionalen Umverteilung. Der Sozialfonds und der 1975 gegründete Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) wurden 1988 mit dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) zum Strukturfonds zusammengefaßt. 1993 kam der Kohäsionsfonds, aus dem ausschließlich Griechenland, Spanien, Portugal und Irland Leistungen beziehen, als viertes Element hinzu. Hinter der Sammelbezeichnung Strukturpolitik verbergen sich eine Vielzahl von Einzelpolitiken (Bildungspolitik, regionale Beschäftigungspolitik, Infrastrukturmaßnahmen, Energiepolitik, Umweltpolitik, Forschungs- und Entwicklungspolitik), die nicht unbedingt ein kohärentes Ganzes formen. Das möchte wohl auch Jürgen Grote zum Ausdruck bringen, wenn er eher kryptisch anmerkt, daß die Strukturpolitik realiter ein "widersprüchlicher Lösungsprozeß einer Reihe von inter- und intraorganisatorischen Konflikten und Handlungsbeschränkungen, die sich sowohl horizontal - zwischen und innerhalb der Gemeinschaftsorgane selbst - als auch vertikal - im Kontext des Mehrebenensystems der EU - manifestieren", sei (GROTE, 1996: 232)

[95]Manche Darstellungen betrachten die EU-Agrarpolitik ebenfalls als redistributive Politik, was aufgrund des Umverteilungseffektes durch direkte Transferzahlungen, unmittelbare Einkommenshilfen und Investitionshilfen durchaus zutreffend ist (vgl. RIEGER, 1998). In dieser Arbeit findet die Agrarpolitik jedoch keine Berücksichtigung, da einerseits eine eingehende Betrachtung der komplizierten Mechanismen der Gemeinsamen Agarpolitik den Rahmen der Arbeit sprengen würde.

allgemeine wohlfahrtsstaatliche Programme, Transferzahlen und beschäftigungspolitische Maßnahmen weiterhin national organisiert bleiben und kaum auf europäischer Ebene koordiniert werden. Zum anderen der diesem Befund auf den ersten Blick widersprechende kontinuierliche Ausbau der Strukturpolitik. Dieser Widerspruch löst sich bei genauerer Betrachtung schnell auf. Die dem Ausbau redistributiver Politiken entgegenstehenden politisch-institutionellen Hindernisse konnten im Fall der Strukturpolitik überwunden werden, da die Leistungen der Strukturpolitik politisch-strategisch motivierte Ausgleichszahlungen ("side-payments") der reicheren Mitgliedsstaaten an die ärmeren EU-Mitglieder zur Kompensation eventueller mit der Vertiefung des Binnenmarktes verbundener Nachteile darstellen und zudem mit der Strukturpolitik keine individuellen Rechte auf "klassische" Sozialleistungen geschaffen werden.

Das Kapitel gliedert sich in drei Abschnitte: In einem ersten Schritt erfolgt die Analyse der mangelnden Voraussetzungen und der politisch-institutionellen Hindernisse, die einem Ausbau klassischer, budgetwirksamer Sozialpolitiken auf EU-Ebene entgegenstehen. Die Kontroversen um den Aufbau einer europäischen Beschäftigungspolitik, die z. B. im Rahmen der Gipfel von Amsterdam und Luxemburg im Jahr 1997 ausgetragen wurden, dienen zweitens der Illustration der allgemeinen Überlegungen. In einem dritten Schritt soll die Eigenart der europäischen Strukturpolitik analysiert werden. Dabei geht es nicht um eine im Rahmen dieser Arbeit nicht zu leistende umfassende Darstellung der strukturpolitischen Programme und Maßnahmen, sondern um die für die theoretisch-konzeptionellen Überlegungen relevanten grundlegenden Charakteristika der Strukturpolitik. Kennzeichnend für die Strukturpolitik sind die je nach Stadium des Politikprozesses höchst unterschiedlichen Einflußpotentiale- und logiken. Während das Aushandeln der Rahmenbedingungen und der Höhe der Strukturpolitik fast ausschließlich in den Händen der Mitgliedsstaaten liegt, haben sich die Kommission und - bis zu einem gewissen Grade - die subnationalen Akteure beträchtliche Mitspracherechte bei der Planung und Umsetzung der Programme gesichert.

IV. 2 Mangelnde Voraussetzungen und politisch-institutionelle Hindernisse für die Europäisierung der redistributiven Sozialpolitik

Angesichts der eingangs geschilderten gemeinsamen sozialpolitischen Herausforderungen wären europäische Lösungen durch die Harmonisierung der Sozialversicherungen oder eine gemeinsame Beschäftigungspolitik denkbar. Daß sich bisher beide Optionen nicht durchgesetzt haben, ist auf eine Kombination aus mangelnden Voraussetzungen und politisch-institutionellen Hindernissen zurückzuführen, die einer Europäisierung aktiver, budgetwirksamer Umverteilungspolitiken entgegenstehen.

An redistributiven Politiken entzünden sich leicht grundlegende ordnungspolitische und ideologische Konflikte sowie Verteilungskonflikte, da die Gewinner und Verlierer umverteilender Politik leicht zu identifizieren sind (vgl. MAJONE, 1996a sowie LOWI, 1964). Für die Durchsetzung redistributiver Politiken sind starke politische Akteure nötig, die auf gesellschaftlichen Druck (durch Wähler, Gewerkschaften bzw. Interessengruppen) reagieren sowie eine grundlegende gesellschaftliche Solidarität, welche innergesellschaftliche Umverteilungsmaßnahmen - auch wenn sie kurzfristigen Interessen Einzelner zuwiderlaufen - als prinzipiell legitim erscheinen lassen. Diese grundlegenden Voraussetzungen sind auf europäischer Ebene nicht gegeben.[96] Der liberale Intergouvernementalismus Moravcsiks und der polit-ökonomische Ansatz Streecks analysieren die Gründe auf treffende Weise. Zum einen liegt es nicht im Interesse der Nationalstaaten, Kompetenzen in den Kernbereichen der Sozialpolitik abzugeben, die einen wesentlichen Teil ihrer Legitimationsgrundlage bilden (vgl. STREECK, 1996).[97] Zum anderen sind die Mitgliedsstaaten keinem wirksamen Druck durch Interessengruppen oder die allgemeine Öffentlichkeit ausgesetzt, die auf die Europäisierung von Kernbereichen der Sozialpolitik sowie der Armuts- oder Beschäftigungspolitik drängen. Im Gegenteil: Die Wirtschaftsverbände lehnen eine Europäisierung dieser Bereiche ab und fordern einen Wettbewerb verschiedener Sozialsysteme. Die stark national verwurzelten Gewerkschaften können sich auf keine einheitliche Position einigen: Gewerkschaften in Ländern mit hohen Standards befürchten Nachteile durch eine Harmonisierung redistributiver

[96] Majone führt aus: "Moreover, the delicate value judgements about the appropriate balance of efficiency and equity, which social policies express, can only be made legitimately and efficiently within homogenous communities" (MAJONE, 1993: 167). Diese grundlegende homogene Solidarität(svorstellung) ist in der EU nicht gegeben.

[97] Daß sozialstaatliche Leistungen (hier vor allem Sozialversicherungsleistungen und Transferzahlungen wie Kindergeld usw.) eine wesentliche Legitimationsgrundlage bilden, wird dadurch untermauert, daß die Beliebtheit von Sozialprogrammen in den vergangenen Jahren eher zugenommen hat und auch sich radikal gerierende Regierungen (wie etwa die Thatcher-Regierung) kaum einschneidende Kürzungen oder Veränderungen an den Kernprogrammen der Sozialversicherung vorgenommen haben (vgl. PIERSON, 1996b).

Politiken auf niedrigerem Niveau und sind nur sehr zögerlich zu einer transnationalen gewerkschaftlichen Zusammenarbeit bereit (vgl. PLATZER, 1991).[98]

In Ermangelung einer europäischen Öffentlichkeit finden die sozialpolitischen Diskussionen ausschließlich im nationalstaatlichen Rahmen statt.[99] Dies ist in zweifacher Hinsicht ein zentraler Punkt: Zum einen ist eine mögliche europäische Lösung sozialpolitischer Probleme in der öffentlichen Diskussion nicht präsent; alle Ansprüche richten sich weiterhin an den Nationalstaat. Zum anderen entbehren potentielle redistributive europäischen Sozialpolitiken einer Legitimationsbasis: Infolge des Fehlens einer europäischen Öffentlichkeit und eines genuinen europäischen Bewußtseins würde eine Europäisierung der Sozialpolitik auf Widerstand stoßen, da diese in den Augen vieler Bürger grundlegenden demokratischen Prinzipien widerspräche (vgl. STREECK, 1996: 66). Das trifft nicht auf die von regulativer Politik begleitete Marktintegration zu: Da Gewinner und Verlierer im Gegensatz zur umverteilenden Politik nicht unmittelbar evident sind, konnte der Binnenmarkt auch ohne eine gemeinsame europäische Öffentlichkeit durchgesetzt werden.[100] Entsprechend richten diejenigen, die sich als Verlierer der Marktintegration begreifen, ihre Hilfeerwartungen (bislang) an den Nationalstaat und nicht an die Europäische Union.[101]

Neben diesen mangelnden Voraussetzungen gibt es gravierende politisch-institutionelle Hindernisse, die selbst bei einem vorhandenen politischen Willen einer Europäisierung der Kernbereiche budgetwirksamer Sozialpolitik entgegenstehen und mit Hilfe des (historischen) Institutionalismus sinnvoll analysiert werden können (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1996: 66).

[98]Gewerkschaftliche Kräfte haben in den letzten 15 Jahren Einfluß eingebüßt, da die Marktintegration und die allgemeine internationale Liberalisierung die "exit"-Optionen und damit die Verhandlungsposition des "Kapitals" gestärkt haben (vgl. Leibfried/Pierson, 1996: 189), während der Faktor Arbeit kaum Mobilitätsgewinne zu verzeichnen hat. Dennoch hat es lange gedauert, bis sich der gewerkschaftliche Widerstand gegen eine Übertragung von sozialpolitischen Kompetenzen auf die EU lockerte. Ein erfahrenerer Gewerkschaftler, jetzt Beamter in der Europäischen Kommission, beschreibt den schleppenden Einstellungswandel: "They [trade unions, T. B.] were very proud about having social affairs as an unanimity issue [in the European Community/Union, T. B.], and then they realized that this unanimity was exactly the reason why there was no progress. At first, they were afraid of deregulation or a lowering of social security. It took them some ten to fifteen years to learn that it was just the opposite - that they couldn't make any progress as long as there is at least one [national government] which objects. And now they have begun to realize that national sovereignty is becoming more and more an empty notion, at least as far as economic policy is concerned." (zitiert in HOOGHE/MARKS, 1997: 7).

[99]Die Europäische Kommission versucht derzeit durch eine Anzeigenkampagne ein Bewußtsein für soziale Rechte in der EU zu schaffen. Die Anzeigen unter dem Motto "Bürger Europas" beschränken sich auf Beschäftigungs- bzw. Gleichstellungsaspekte und versuchen zur Aufklärung über die (beschränkten) auf EU-Ebene garantierte Rechte informieren, vgl. die Anzeige zur Gleichstellungspolitik in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 31. 1. 1998, S. 4.

[100]In den letzten Jahren ist auch eine Politisierung der Marktintegration festzustellen. Empörung macht sich oft dann breit, wenn an Einzelfällen mit hoher symbolischer Bedeutungskraft (z. B. nationale Währung, "British beef" oder Hilfsmaßnahmen für Ostdeutschland) die durch die Marktintegration stark ausgeweiteten EU-Kompetenzen deutlich werden und dies als illegitime Beschränkung der nationalen Handlungsfähigkeit empfunden wird.

[101]Ausnahmen sind die vom Europäischen Gewerkschaftsbund initiierten Demonstrationen auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November 1997 sowie die Bewegung der "europäischen Märsche gegen

Auch wenn bisweilen von einem "europäischen Sozialmodell" die Rede ist, haben sich in den europäischen Staaten seit dem 19. Jahrhundert höchst unterschiedlich organisierte Formen von Wohlfahrtsstaatlichkeit herausgebildet (vgl. ESPING-ANDERSEN, 1990).[102] Eine Harmonisierung dieser Diversität wäre nur unter sehr hohen Kosten zu leisten, da es bestimmte "Pfadabhängigkeiten" gibt, die grundlegende Änderungen erschweren. Allein die Vereinigung der deutschen und die britischen Rentenversicherung (dynamische Beitragsrente vs. steuerfinanzierte Grundrente) wären nur schwerlich zu leisten.[103]

"Each of these models and their numerous variants are rooted in peculiar historical and political traditions, and are deeply embedded in different socio-economic contexts. Any attempt to harmonize such varied systems is bound to fail, as EC policy-makers clearly understand." (MAJONE, 1993: 161)

Die Kommission setzt folglich im Weißbuch zur Sozialpolitik aus dem Jahre 1994 auf Konvergenz der Ziele und Maßnahmen statt Harmonisierung:

"Diese Vielfalt bedeutet, daß die Union keine totale Harmonisierung der Sozialpolitik anstrebt. Wichtig ist hingegen die Konvergenz der Ziele und Maßnahmen über einen bestimmten Zeitraum durch die Festlegung gemeinsamer Zielsetzungen, denn dadurch ist es möglich, daß verschiedene nationale Systeme nebeneinander bestehen und sich konfliktfrei auf die Grundziele der Union zubewegen." (KOMMISSION, 1994: 13)

Eine umfassende Harmonisierung ist aus den genannten Gründen nicht praktikabel. Selbst eine Konvergenz der Ziele und Maßnahmen über einen bestimmten Zeitraum ist nur sehr schwer zu erreichen, da ein Konsens über mit konfligierenden ordnungspolitischen Vorstellungen verbundene redistributive Politiken nur schwer zu erreichen ist - nicht zuletzt aufgrund der für diesen Bereich weiterhin vorherrschenden Einstimmigkeitserfordernis.[104]

Erwerbslosigkeit und soziale Ausgrenzung", die einen Sternmarsch zum Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 organisierte, dessen Endkundgebung 50.000 Teilnehmer zählte (vgl. WOLF/NITSCHE, 1998: 23).

[102]Esping-Andersen hat versucht, die wohlfahrtsstaatliche Vielfalt zu systematisieren. Er unterscheidet liberale Wohlfahrtsstaaten mit meist steuerfinanzierten, universellen Sozialsystemen mit geringem Leistungsniveau (ungefähre Entsprechung: Großbritannien), konservative Wohlfahrtsstaaten mit beitragsfinanzierten, "exklusiven" Sozialversicherungen mit höherem Leistungsniveau (etwa: Deutschland) sowie sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten mit universellem Anspruch und hohen Leistungen (etwa das schwedische "Volksheim") (vgl. ESPING-ANDERSEN, 1990). Maurizio Ferrera hat überzeugend vorgeschlagen, noch ein viertes, südeuropäisches Modell zuzufügen, das sich durch institutionelle Fragmentierung und einen speziellen Staat/Familie/Kirche-Mix auszeichnet (vgl. FERRERA, 1996).

[103]Die tiefe historische Verwurzelung der nationalen Sozialsysteme bringt es auch mit sich, daß Interessengruppen (Anspruchsberechtigte, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften) ihre Ansprüche traditionell in den gewachsenen Strukturen artikulieren und sich einem radikalen Wandel entgegenstemmen würden.

[104]Die Einstimmigkeitserfordernis erlaubt es, daß sich einige Regierungen in "cheap talk" versuchen und große sozialpolitische Europäisierungsprojekte verkünden - in der Gewißheit, daß diese ganz sicher blockiert werden.

IV. 3 Kontroversen um eine europäische Beschäftigungspolitik

Die Kontroversen um den Aufbau einer europäischen Beschäftigungspolitik[105] bieten eine gute Illustration der Schwierigkeiten bei der Durchsetzung redistributiver Politiken auf EU-Ebene. Bereits Artikel 118 des EG-Vertrages sieht eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Beschäftigung vor, doch rückte das Thema "Beschäftigung" erst durch den stetigen Anstieg der Arbeitslosenzahlen in der Gemeinschaft in den neunziger Jahren auf einen vorderen Platz der europäischen Agenda. Wie bei kaum einer anderen Frage entzünden sich an der europäischen Beschäftigungspolitik grundlegende ordnungspolitische und ideologische Kontroversen, die vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler Traditionen und der Einstimmigkeitserfordernis Einigungen (fast) unmöglich machen, wie die Diskussionen auf dem Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 und auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November 1997 gezeigt haben.

Aus den Diskussionen über den Umgang mit der Arbeitslosigkeit in Europa lassen sich vereinfachend drei Positionen destillieren. Eine *erste*, strikt wirtschaftsliberale Position geht davon aus, daß Beschäftigung nur dadurch geschaffen werden kann, daß man den Faktor Arbeit durch die Deregulierung der Arbeitsmärkte und Senkung der Lohn(neben)kosten sowie eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik attraktiver macht. Beschäftigung wird somit als natürliche Konsequenz eines funktionierenden Marktprozesses gesehen, weshalb eine aktive Beschäftigungspolitik sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene kontraproduktiv ist. Diese Position wird von Teilen der Arbeitgeber sowie von der ehemaligen Tory-Regierung unter Thatcher vertreten. Eine *zweite* Position lehnt eine aktive Beschäftigungspolitik nicht grundsätzlich ab, betont aber, daß sie weiterhin in der Zuständigkeit der Nationalstaaten verbleiben muß, da Ursachen und Struktur der Arbeitslosigkeit unterschiedlich sind und es keine einheitlichen Patentrezepte geben könne. Europäischen Leitlinien ("Konvergenzkriterien") zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit steht diese Position skeptisch gegenüber; beschäftigungspolitische Maßnahmen der EU, die zusätzliche Finanzmittel

[105]Unter Beschäftigungspolitik sollen hier Maßnahmen verstanden werden, die außerhalb der Konjunktur- und Wachstumspolitik liegen und die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus zum Ziel haben (vgl. FRANZMEYER, 1997[6]: 84). Die einzelnen Maßnahmen zur besseren Qualifizierung der Arbeitskräfte, Senkung der Lohnkosten, Reorganisation der Arbeitszeit, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Förderung der Dienstleistungsbereiche können als budgetwirksame Programme redistributiven Charakter i. w. S. haben. Durch den Vertrag von Amsterdam wurde die Beschäftigungspolitik erstmals in den Zielkatalog lt. Art. 3 EGV aufgenommen und im neuen Artikel "Beschäftigung" präzisiert. Vorschläge der Kommission zu einer EU-Beschäftigungspolitik finden sich bereits im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aus dem Jahre 1993 (KOMMISSION, 1993) sowie dem im Dezember 1994 auf dem Essener Gipfel verabschiedeten beschäftigungspolitischen Aktionsplan mit den Schwerpunkten Aus- und Weiterbildung, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, neue Arbeitszeitmodelle, Sondermaßnahmen für schwer qualifizierbare Jugendliche.

erfordern, erfahren eine entschiedene Ablehnung. Diese Position wird etwa von der deutschen Bundesregierung vertreten: Für Helmut Kohl war im Vorfeld des Luxemburger Beschäftigungsgipfels entscheidend, "daß nationale Zuständigkeiten und der bestehende Finanzrahmen der EU gewahrt bleiben" (KOHL, 1997: 3). Auf europäischer Ebene sei es wichtig, durch die strikte Einhaltung der Kriterien des Stabilitätspaktes einen soliden Rahmen für nationale Bemühungen um eine Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen. Eine *dritte* Position drängt einerseits auf die Festschreibung verbindlicher europäischer Beschäftigungsziele, um eine Konvergenz der nationalen Beschäftigungspolitiken zu erreichen (etwa in bezug auf den Umgang mit der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit) (vgl. JUNCKER, 1997)[106]. Andererseits gehen die Anhänger einer aktiven, keynesianistisch inspirierten europäischen Beschäftigungspolitik - wie die französische Linkskoalition unter Jospin - weiter und fordern die Einrichtung europäischer Beschäftigungsprogramme, die eine Aufstockung des Haushaltes der EU zur Voraussetzung haben.[107]

Die Kontroversen um die europäische Beschäftigungspolitik auf dem Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 und auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November 1997 entsprechen im wesentlichen der im intergouvernementalistischen Ansatz beschriebenen Logik: Die Mitgliedsstaaten halten bei diesem hochkontroversen Feld das Heft in der Hand - mit der Ergänzung, daß die Kommission durch ihre Vorschläge zur Gestaltung der Leitlinien wichtige Elemente in den Verhandlungsprozeß eingebracht hat. In den Verhandlungen um die Beschäftigungspolitik im Vorfeld und während des Amsterdamer Gipfels trafen sich grundlegend widersprechende Ansichten über die Ziele der Wirtschafts- und Währungsintegration aufeinander. Die mit dem Versprechen der Durchsetzung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik gewählte französische Linksregierung zog die vor allem von der Bundesregierung betriebene Konzentration der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Geldwertstabilität in Zweifel und verlangte eine gleichberechtigte Berücksichtigung des Beschäftigungszieles durch eine entsprechende Ergänzung des im November 1996

[106]Der Luxemburgische Premierminister und damalige Ratspräsident Jean-Claude Juncker fordert, daß der "Streß, den wir verspürten, als es um die Wirtschafts- und Währungsunion ging, [...] auch im Bereich der Beschäftigung zu spüren sein [muß]. Deshalb setze ich mich bei meinen Kollegen dafür ein, daß nicht nur Leitlinien wichtig sind, sondern daß die Methode ihrer Umsetzung und Überprüfung gleichrangig ist. Wir können die ambitioniertesten Leitlinien erlassen und die konkretesten Festlegungen treffen, wenn wir uns nicht eine Methode zulegen, die sicherstellt, daß effektiv das eingehalten wird, was versprochen wurde, sonst haben diese einen Nullwert." (JUNCKER, 1997: 17). Er fordert ein System der multilateralen Überwachung, das eine Berichtspflicht und eine Rechenschaftspflicht der einzelnen Mitgliedsstaaten enthält sowie die Möglichkeit, Empfehlungen an einzelne Mitgliedsstaaten auszusprechen. Zu konkreten Sanktionsmitteln äußert sich Juncker jedoch nicht.

verabschiedeten Stabilitätspaktes[108] (vgl. WOLF/NITSCHE, 1998). Die Philosophie des Stabilitätspaktes geht davon aus, daß Sparsamkeit Stabilität erzeuge, die wiederum zu Wachstum und Beschäftigung führe. Die Stabilitätsorientierung soll durch die unabhängige europäische Zentralbank garantiert werden, eventuelle beschäftigungspolitische Maßnahmen sollen in alleiniger Verantwortung der Mitgliedsstaaten verbleiben.

Die französischen Forderungen nach EU-Beschäftigungsprogrammen gehen auf das der französischen Tradition entsprechende Ziel einer stärkeren *politischen* Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion zurück, etwa durch die Einführung einer "europäischen Wirtschaftsregierung" zur wirtschaftspolitischen Koordination auf europäischer Ebene. Im Vorfeld des Amsterdamer Treffens drohte die französische Regierung, den im Dezember 1996 ausgehandelten und in Amsterdam zur Verabschiedung stehenden Stabilitätspakt abzulehnen. Für die deutsche Seite befand Außenminister Kinkel mit Unterstützung der britischen Regierung: "Es wird mit uns keine Übertragung von zusätzlichen Kompetenzen an die EU und keine zusätzlichen Finanzmittel geben." (zitiert in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 16. 6. 1997, S. 2). Finanzminister Waigel sprach sich gegen jedes Programm aus, "wo Deutschland ein Drittel zahlt, aber nur 15 Prozent zurückbekommt" (ebd.).

Die deutsche Position setzte sich im Kompromiß von Amsterdam weitgehend durch. Der Stabilitätspakt wurde in der vorgesehenen Form verabschiedet, und der EU wurden keine zusätzlichen Finanzmittel für eine europäische Beschäftigungspolitik übertragen. Die Spitze der Kommission nahm eine vermittelnde Position ein: Jacques Santer etwa präsentierte sich als "entschiedener Gegner von zusätzlichen Beschäftigungsprogrammen keynesianischer Art", betonte aber gleichzeitig, daß "die Beschäftigungspolitik auch von gemeinschaftlichem Interesse ist" und es deshalb wichtig sei, "daß sich die Einzelstaaten bei ihrem Vorgehen an gemeinsame Richtlinien halten" (SANTER, 1997: 17).

Die französische Seite erreichte, daß der Europäische Rat dem Stabilitätspakt eine Entschließung über Wachstum und Beschäftigung an die Seite stellte, die eine stärkere beschäftigungspolitische Ausrichtung und bessere Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken fordert; allerdings sind im Gegensatz zum Stabilitätspakt keine Sanktionen bei Nichteinhaltung vorgesehen. Zudem wird der Amsterdamer Vertrag um ein

[107]Die Forderung nach der Aufstockung des EU-Haushaltes zur Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen wird vor allem von der französischen Linkskoalition, nicht von Politikern wie Jean-Claude Juncker oder dem Kommissionspräsidenten Santer erhoben (vgl. SANTER, 1997).

[108]Der im Dezember 1996 in Dublin paraphierte und im Juni 1997 verabschiedete Stabilitätspakt sieht bei Haushaltsdefiziten, die über drei Prozent des Bruttoinlandproduktes liegen, (finanzielle) Sanktionen gegen die betreffenden Mitgliedsstaaten vor (abgedruckt in Bulletin Nr. 66/1997 des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, S. 792-793).

Beschäftigungskapitel ergänzt, das die Kommission zur Formulierung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie auffordert. Die Gemeinschaft fördert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und ergänzt erforderlichenfalls die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten unter Achtung der Zuständigkeiten (Art. 3, Abschnitt 1 des neuen Beschäftigungskapitels). Der Ministerrat kann beschäftigungspolitische Pilotprojekte zum Informationsaustausch und zur Förderung innovativer Politikansätze beschließen, die aus den bestehenden Mitteln der Strukturfonds finanziert werden. Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen sowie des neu zu schaffenden Beschäftigungsausschusses[109] mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien der Beschäftigungspolitik fest (vgl. WOLTER/HASSE, 1997). Auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November 1997 einigte man sich darauf, daß die Mitgliedsstaaten auf der Basis der Leitlinien eigene beschäftigungspolitische Aktionspläne erarbeiten, deren Umsetzung auf einem gesonderten Treffen der Staats- und Regierungschefs bewertet wird. Sanktionen bei Nichteinhaltung sind nicht vorgesehen. Dennoch dürfte aufgrund der Öffentlichkeit des Verfahrens ein Druck auf den Mitgliedsstaaten lasten, die in den Leitlinien und Aktionsplänen genannten Ziele zu verwirklichen (vgl. HAUSMANN, 1997b). Die Leitlinien für 1998 enthalten Vorschläge, die bereits zahlreich in den Weißbüchern der Kommission und den unverbindlichen Entschließungen des Rates geäußert worden waren (vgl. etwa die vorgeschlagenen Maßnahmen in KOMMISSION, 1993: 127-158). Grundlegendes Ziel ist der Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen, d. h. der Wechsel von reinen Transferzahlungen zu Qualifizierungsmaßnahmen, um die Beschäftigungsfähigkeit ("employability") der Arbeitslosen zu steigern (vgl. den in HAUSSMANN, 1997b: 17 abgedruckten Leitlinienkatalog). So soll binnen einer Frist von fünf Jahren allen "Jugendlichen ein Neuanfang in Form eines Arbeitsplatzes, einer Ausbildung, einer Umschulung oder einer anderen die Beschäftigungschancen fördernden Maßnahme ermöglicht werden, ehe sie sechs Monate arbeitslos sind. Den arbeitslosen Erwachsenen soll mit den gleichen Maßnahmen geholfen werden, ehe sie zwölf Monate arbeitslos sind" (zitiert in HAUSMANN, 1997b: 17).[110] Von deutscher Seite wurde erreicht, daß bereits Beratungsgespräche als

[109]Dem zu schaffenden Beschäftigungsausschuß gehören je zwei Vertreter der Mitgliedsstaaten und der Kommission an. Er hat lediglich eine beratende Funktion und kann Stellungnahmen zur Beschäftigungspolitik abgeben.

[110]Weitere Leitlinien umfassen die Erleichterung von Unternehmensgründungen, die Schaffung von Arbeitsplätzen im Solidarbereich auf lokaler Ebene, eine beschäftigungsfreundlichere Gestaltung des Steuersystems, die Modernisierung der Arbeitsorganisation (Ausbau der Teilzeitarbeit, Reduzierung der Überstunden usw.), die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus für Frauen sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (vgl. HAUSMANN, 1997b: 17).

beschäftigungsfördernde Maßnahmen akzeptiert werden, was zu einer wesentlichen Aufweichung der Ziele führt (vgl. WOLF/NITSCHE, 1998).

Für Anhänger einer marktliberalen Philosophie stellt das Beschäftigungskapitel eine "überflüssige Aufblähung des EG-Vertrages dar, die die bisherige, eindeutig auf Stabilität ausgerichtete Konzeption der EWWU nachhaltig gefährdet" (WOLTER/HASSE, 1997: 388). Dem ist entgegenzuhalten, daß das Beschäftigungskapitel und die vereinbarten Leitlinien lediglich bekannte Vorschläge der Koordinierung einer aktiveren Arbeitsmarktpolitik an prominenter Stelle plaziert. Der angestrebte Mix von interventionistischen und marktliberalen Maßnahmen findet sich bereits im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aus dem Jahre 1993 (vgl. KOMMISSION, 1993). Durch die Festlegung der Leitlinien haben die Anhänger einer aktiven und koordinierten Beschäftigungspolitik das Gesicht wahren können, eine "gravierende Akzentverschiebung" (WOLTER/HASSE, 1997: 389) des gesamtem Integrationsprojektes ist jedoch nicht zu verzeichnen. Die Marktintegration bleibt eindeutig dominant; Ansätze einer redistributiven, interventionistischen Politik können sich - wie im Falle der Beschäftigungspolitik - nicht durchsetzen.

Von der EU-Kommission zentral gesteuerte Beschäftigungsprogramme - über diesen Punkt herrscht breiter Konsens - werden den national und regional sehr unterschiedlich gelagerten Problemen nicht gerecht. Auch bergen sie die nicht zu unterschätzende Gefahr des Abschiebens von Verantwortung für Beschäftigungsfragen an die EU. Die Absichten zu einer Koordinierung der nationalen Politiken und der Orientierung an gemeinsamen Leitlinien sind bislang - ungeachtet ständiger Wiederholungen - bloße Rhetorik geblieben. Daran wird sich trotz des Beschäftigungskapitels so lange nichts ändern, wie die Regierungen der Mitgliedsstaaten keinen stärkeren innenpolitischen Druck zu einer Koordinierung der nationalen Anstrengungen auf europäischer Ebene verspüren.[111] Ein faktischer Zwang zur Politikkoordination könnte auch von der Währungsunion ausgehen, welche der nationalen Wirtschaftspolitik wichtige Steuerungsinstrumente entzieht. Dann könnte es zu einer effektiven Koordination der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitiken kommen, die auch den Rahmen für eine koordinierte Beschäftigungspolitik liefern würde. Die Folgewirkungen der "negativen" Marktintegration könnten so zu einer "positiven" Politikintegration in einem Feld führen, das zum gegenwärtigen Zeitpunkt stark den vom Intergouvernementalismus beschriebenen Mechanismen unterliegt.

[111]Peter Lange unterstreicht die wichtige Bedeutung, welche das Fehlen von nationalen Debatten über die soziale Dimension hat: "In the absence of national-level democratic debate and discussion about Europe's "social

dimension" the limited powers of the Commission have not been enough to bring about a major change in such union outlooks." (LANGE, 1992: 245).

IV. 4 Die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU

IV. 4. 1 Die Eigenheit der Strukturpolitik

Die Strukturpolitik stellt eine Besonderheit des Integrationsprozesses dar: Neben der im Kontext dieser Arbeit zu vernachlässigenden Gemeinsamen Agrarpolitik ist sie die einzige redistributive sozialpolitische Maßnahme der EU. Die Strukturpolitik weist zwei erklärungsbedürftige Eigenheiten auf: zum einen das enorme Wachstum des Volumens der Strukturpolitik (von 4.8 % des EU-Budgets im Jahre 1975 auf 32 % im Jahre 1996), zum anderen deutlich unterschiedliche Einflußlogiken je nach Phase des Politikprozesses. Während die Mitgliedsstaaten den finanziellen Rahmen in intergouvernementalen Verhandlungen weitgehend allein setzen, spielen die Kommission und einige Länder, Regionen und Kommunen bei der detaillierten Programmplanung und Implementation eine bedeutende Rolle. Die Strukturpolitik ist das einzige Feld, in dem die Kommission einen ausgebauten bürokratischen Apparat zur Umsetzung und Kontrolle der Maßnahmen in den Mitgliedsländern unterhält (vgl. HOOGHE, 1996a: 6).

Zwei Fragen stellen sich: Warum konnte trotz der aufgezeigten Hindernisse für den Ausbau redistributiver Politiken auf EU-Ebene ein kontinuierliches Wachstum der Ausgaben für die Strukturpolitik erfolgen? Warum konnten die Kommission und einige der subnationalen Einheiten ihren Einfluß in bestimmten Feldern der Strukturpolitik beträchtlich steigern?

Die Expansion der Strukturpolitik, so die These dieses Unterkapitels, konnte erfolgen, weil die Leistungen politisch motivierte Ausgleichszahlungen an schwächere Mitgliedsstaaten darstellen, deren Notwendigkeit von den Nettozahlerstaaten prinzipiell eingesehen wird (vgl. ALLEN, 1996). Dennoch gab es im Vorfeld der die heutige Gestalt des Strukturfonds prägenden Reform von 1988 grundlegende Kompromisse um die konkrete Ausgestaltung der Strukturpolitik und das Verhältnis zur Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Kommission unter Jacques Delors kam dabei die einflußreiche Rolle eines Vermittlers zwischen den konträren Positionen der Mitgliedsstaaten zu. Sie konnte die Agenda durch das Einbringen von Kompromißpaketen entscheidend mitbestimmen, was auch die Festschreibung der stark gesteigerten Bedeutung der Kommission bei der Durchführung der Programme verständlich macht. Gemeinsam mit der verstärkten Einbeziehung der Regionen haben sich Teile der ursprünglich stark intergouvernemental geprägten Strukturpolitik zu einem komplexen Muster einer "multi-level governance" (vgl. MARKS, 1996) entwickelt.

IV. 4. 2 Die Strukturpolitik als politische Ausgleichszahlungen

Gerne wird die Strukturpolitik in offiziellen Dokumenten der EU als kohärente Antwort auf die regionalen Disparitäten innerhalb der EU dargestellt (vgl. KOMMISSION, 1996a). Die Vertiefung des Binnenmarktes, so die Argumentation, führe gleichzeitig zur Verfestigung regionaler Ungleichheiten, da sich die Marktaktivitäten und Investitionen noch stärker in attraktiven Regionen mit ausgebauter Infrastruktur konzentrieren.[112] Die Strukturpolitik versuche die negativen Auswirkung des Marktgeschehens zu korrigieren. Diese rein ökonomische Argumentation verdeckt die politische Logik, die dem Ausbau der Strukturpolitik zugrundeliegt. Was veranlaßt reichere Mitgliedsstaaten, in Form des Strukturfonds beträchtliche Transferzahlungen an ärmere Gebiete in der EU zu leisten, obwohl die Solidarität innerhalb der EU im Vergleich zu (anderen) föderalen Systemen gering ist?[113]

Die Leistungen der Strukturfonds sind politisch motivierte Ausgleichszahlungen an die schwächeren Mitgliedsstaaten und als solche "essential facilitators and legitimizers of basic Union deals" (ALLEN, 1996: 231). Durch diese "side-payments" machte man den schwächeren Mitgliedsstaaten die Zustimmung zur Vertiefung des Binnenmarktes "schmackhaft", von der wiederum vor allem die weiter entwickelten Ökonomien profitieren. Aus diesem Grunde fanden die beiden entscheidenden Reformen der Strukturpolitik im Zuge der bzw. im Anschluß an die beiden für die Vollendung des Binnenmarktes entscheidenden Verhandlungen um die Einheitliche Europäische Akte und den Maastricht-Vertrag statt. David Allen bemerkt treffend: "The EU economy could probably therefore survive without the

[112]In der Ökonomie ist dieser "Polarisationsansatz" umstritten und wird von Anhängern der Freihandelstheorie (z. B. David Ricardos Theorem der komparativen Kostenvorteile) bestritten, die davon ausgehen, daß sich "Entwicklungsunterschiede über Preis- und Kostendifferentiale ausgleichen, wenn die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren zunimmt" (AXT, 1997: 891). Anderson zitiert Untersuchungen zu den Wirkungen des Binnenmarktes, welche davon ausgehen, daß die meisten lang- und mittelfristigen Produzentengewinne aufgrund des vorhandenen Potentials zur Nutzung der "economies of scale" in den Süden Europas gehen (vgl. ANDERSON, 1998: 194). Auch sollen die Südländer langfristig am meisten vom System fester Wechselkurse profitieren. Die Südstaaten wie Spanien argumentieren vor allem mit kurzfristigen Anpassungskosten an die Gebote der Stabilitätspolitik, die Bedingung für die Aufnahme in die Währungsunion ist. Aus politikwissenschaftlicher Sicht muß die Kontroverse zwischen Polarisations- und Freihandelsansatz keiner Entscheidung zugeführt werden, da für die Analyse des Integrationsprozesses zunächst einmal die *Argumentation* mit den jeweiligen Ansätzen entscheidend ist (vgl. AXT, 1997: 891).

[113]Innenpolitische Opposition brauchte man beim Aushandeln der Strukturpolitik gegen Mitte der achtziger Jahre nicht zu fürchten. Das gesamte Integrationsprojekt wies einen geringen Politisierungsgrad auf. Zudem sind die Kosten der regionalen Umverteilung relativ diffus und für den einzelnen Bürger nicht erkennbar. Im Gegensatz dazu sind die Kosten einer Harmonisierung von Sozialleistungen und Sozialbestimmungen Arbeitergebern und Arbeitnehmern direkt ersichtlich. Deshalb wird hier auch ein höherer innenpolitischer Druck durch Lobbyisten auf nationale Regierungen ausgeübt (LANGE, 1992: 238). Durch die weitaus höhere Politisierung des Integrationsprojektes in den neunziger Jahren dürfte die im Rahmen der "Agenda 2000" anstehende Reform der Strukturpolitik *in* den Mitgliedsstaaten auch mit Blick auf die Kosten für den jeweiligen Mitgliedsstaat weitaus kontroverser diskutiert werden.

redistributive effect of the structural funds. But it is not clear that the EU system of governance could survive." (ALLEN, 1996: 231).

Bis 1986 hatte die Strukturpolitik eine untergeordnete Bedeutung in der Europäischen Gemeinschaft. Obwohl man in der Präambel des EWG-Vertrages die Verringerung der regionalen Disparitäten als Ziel festgeschrieben hatte, dauerte es bis 1972, bis ein grundsätzlicher Beschluß zu einer regionalpolitischen Tätigkeit der EG gefaßt wurde (vgl. GROTE, 1996: 233).[114] 1975 erfolgte die Gründung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)[115], der zunächst nur nationale bzw. regionale Programme unterstützte, aber keine einheitlichen europaweiten Vergabekriterien entwickelte.[116] Im Zuge der Erweiterung der EG Anfang der achtziger Jahre wurde 1985 das Integrierte Mittelmeerprogramm (IMP) geschaffen, das als Ausgleichszahlung an Italien, Frankreich und vor allem Griechenland zu interpretieren ist, damit diese der Aufnahme Spaniens und Portugals (zweier strukturschwacher Konkurrenten im Agrarsektor und um Fördermittel) zustimmten.[117]

Doch erst mit der grundlegenden Reform von 1988 steigerte sich die Bedeutung der Strukturpolitik entscheidend. Bei den Verhandlungen um die Einheitliche Europäische Akte 1986 hatte man sich darauf geeignet, das Binnenmarktprogramm durch eine verstärkte Strukturpolitik ("Kohäsionspolitik", einfügt als Art. 130 a-e des EWG-Vertrages) zu ergänzen. Die Artikel zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stellen also ein politisches Kompensationsgeschäft dar, das nicht nur aufgrund der dadurch gesicherten Zustimmung Spaniens, Portugals und Griechenland zur EEA für sie profitabel war. Die Strukturpolitik ist auch ansonsten keine Einbahnstraße, denn einerseits profitieren auch strukturschwache Regionen in Nettozahlerstaaten (z. B. Korsika, Süditalien), andererseits fließt ein beträchtlicher

[114]Wie bereits in Kap. III ausgeführt, nahm der bereits mit den Römischen Verträgen gegründete Sozialfonds keine regional- und strukturpolitische Funktion wahr, da die Mittel aufgrund der Förderrichtlinien meist in die reicheren Staaten wie Deutschland flossen (vgl. BERIÉ, 1993).

[115]Bereits 1975 handelte es sich bei der Gründung des EFRE um eine politische Ausgleichszahlung für die damals angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. ALLEN, 1996).

[116]Liesbet Hooghe merkt dazu an, daß sich die Mitgliedsstaaten mit ihren Mittelanträgen an die Kommission wandten, diese lediglich einen Scheck ausstellte und den Mitgliedsstaaten die alleinige Verantwortung für den Einsatz des Geldes überließ (vgl. HOOGHE, 1996a: 2). Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, die Reform von 1988 als "radical overhaul of this minimalism" zu werten (HOOGHE, 1996a: 2). Zur Geschichte der Strukturpolitik bis 1986 vgl. auch ANDERSON, 1998: 165-172.

[117]Das Integrierte Mittelmeerprogramm unterstützte Regionen in Südfrankreich, Italien und Griechenland, die für Konkurrenz aus Portugal und Spanien besonders anfällig waren. Im Jahre 1984 kam es zudem zu einer Reform des EFRE, die wesentliche Bestandteile der grundlegenden Reform von 1988 vorwegnahm, etwa den Schritt von der Projektplanung zur Programmplanung, eine stärkere Rolle der Kommission (die jetzt innerhalb bestimmter Korridore die Mittelverteilung an die Staaten beeinflussen konnte) sowie die verstärkte Einbeziehung von Klein- und Mittelbetrieben (vgl. GROTE, 1996 sowie ANDERSON, 1998: 174-175). 1984 führte die Kommission "Programmvereinbarungen" ein, das die einmalige Förderung einzelner Projekte durch ein Programmschema

Teil der Mittel (Schätzungen zufolge ca. 40 %) in die Nettozahlerstaaten zurück, die Ausrüstung und know-how bereitstellen (KOMMISSION, 1996a: 18). Zudem geht es bei dieser Form der redistributiven Politik nicht um die Schaffung von Bürger- und Anspruchsrechten, die mit den Kernprogrammen nationaler Sozialpolitik kollidieren könnten, da sich die Maßnahmen an "funktionale Akteure" wie Unternehmen oder lokale Gemeinwesen richten (vgl. ANDERSON, 1998: 158).

Die grundlegende Reform der Strukturfonds konnte erst 1988 verabschiedet werden, da mit ihr zahlreiche weitere, zwischen den Mitgliedsstaaten höchst kontrovers diskutierte Fragen verbunden waren, so das britische Nettozahlerproblem, das Wachstum der Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik sowie die generellen Finanzierungsgrundlagen der EU.[118]

Zudem gab es heftige Debatten darüber, ob Förderung durch den Strukturfonds auf nationaler oder regionaler Basis ansetzen sollte. Italien etwa setzte sich vehement für eine regionenorientierte Förderung ein, was den Mezzogiorno einbezogen hätte. Spanien sprach sich für eine länderorientierte Förderung aus, da so die Förderung des gesamten spanischen Territoriums garantiert war. Nach sich über mehr als ein Jahr hinziehenden Verhandlungen, in denen die Kommission die Rolle des Vermittlers zwischen sich ausschließenden nationalstaatlichen Positionen einnahm, fand sich im "Delors-Paket" eine Kompromißlösung, welche die Regierungen insgesamt zufriedenstellte. Das Delors-Paket war insgesamt als Paketlösung konsensfähig, "obwohl jede der einzelnen Maßnahmen mindestens eine Delegation gegen sich hatte. Die Vielzahl der nationalen Interessenpositionen konnte schließlich im Package-Deal gegeneinander aufgewogen werden" (FALKNER, 1994: 161). Die Entscheidung wurde fast im Alleingang vom Tandem "Kommission - Rat" verbreitet, so daß sich Gremien auf untergeordneter Ebene ausgeschlossen fühlten.[119]

Die Vereinbarungen auf der Ebene des Ministerrates[120] schrieben die Rahmenbedingungen für die Strukturfonds bis 1993 fest. Die zur Verfügung stehenden Mittel wurden für die Zeit von 1989 bis 1993 auf 64 Mrd. ECU für Strukturfonds verdoppelt. Man einigte sich auf eine

ersetzte, das längerfristig angelegt war und Beziehungen zwischen der Kommission und den subnationalen Einheiten (soweit vorhanden) aufbaute (vgl. ANDERSON, 1998: 175).

[118]Zur komplizierten Verhandlungssituation im Jahre 1987 bemerkt Gerda Falkner: "Für die einzelnen Bereiche wäre angesichts der antagonistischen Optionen auch noch 1987 wie schon in den Jahren zuvor kein Nenner klein genug gewesen, um ein 'gemeinsamer' zu sein." (FALKNER, 1994: 147).

[119]Großbritannien erhielt eine Kompensation für die überproportionalen Beitragszahlungen. Es wurde eine Obergrenze für das jährliche Wachstum der Agrarausgaben festgelegt (80 % des BNP-Wachstums), gleichzeitig fand eine Reform der EG-Finanzierung statt. Die Eigenmittel wurden auf max. 1,2 % des Gemeinschafts-BNP begrenzt, zusätzliche Finanzierungsquellen (ein 1,4-prozentiger EG-Anteil an den nationalen Mehrwertsteuern) erschlossen und zudem eine strenge Budgetdisziplin vereinbart (vgl. FALKNER, 1994: 161).

[120]Für die Verhandlungen um die Reform des Sozialfonds und der Strukturpolitik war der Außenministerrat zuständig. Dem Sozialministerrat gelang es nicht, eigene Zuständigkeiten anzumelden.

regionenorientierte Förderung, bei der zunächst fünf Zielgebiete[121] unterschieden wurde: a) Regionen mit Entwicklungsrückstand (sog. Ziel I-Regionen mit einem BIP von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts), auf die 60-70 % der Mittel entfallen sollten[122], b) industrielle Umstrukturierungsgebiete (11% der Mittel), c) Programme des Sozialfonds zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen bzw. d) beruflichen Eingliederung von Jugendlichen (11 % der Mittel) sowie e) Mittel zur Anpassung der Agrarstrukturen und Entwicklung ländlicher Räume (2% der Mittel). Die Programme für die Ziel I-Regionen bestehen zum größten Teil aus einer Kombination von infrastrukturellen Maßnahmen (EFRE) und Berufsbildungsprogrammen (Sozialfonds). Der traditionell stärker territorial ausgerichtete Regionalfonds (EFRE) übernahm meist die Führungsrolle. Die Mittel des Sozialfonds (Ziele c + d) wurden ebenfalls stärker territorial vergeben, so daß 40 % der Mittel in Zielregionen aus dem Bereich a) flossen (vgl. ANDERSON, 1998: 177).

Im Zuge der Maastricht-Verhandlungen kam es zu weiteren Reformen, die auch als "Ausgleichszahlungen" an ärmere Mitgliedsstaaten interpretiert werden können. Insbesondere Spanien hatte eine deutliche Aufstockung des Strukturfonds gefordert, um die kurzfristigen wirtschaftlichen Kosten aufzufangen, die durch die Anpassung an die Kriterien für die Währungsunion verursacht würden (vgl. ANDERSON, 1998: 194).[123] Diesem Wunsch gab man nach: Die Mittel der Strukturfonds wurden für die Zeit von 1994 bis 1999 auf 141 Mrd. ECU aufgestockt. Zusätzliche 15,5 Milliarden ECU fließen in einen neugeschaffenen Kohäsionsfonds, von dem Umweltschutz- oder Verkehrsprojekte in Spanien, Portugal, Irland und Griechenland gefördert werden.[124] Zwischen 1994 und 1999 tragen die Strukturfonds zwischen 7 und 12 % des Gesamtinvestitionen in Kohäsionsländern (Spanien, Portugal, Griechenland, Irland) (vgl. KOMMISSION, 1996a: 18) - bei gleichzeitig oft sinkenden nationalen Aufwendungen für die Regionalpolitik darf man die Erwartungen also nicht zu hoch schrauben.

Die bislang nur in sehr spärlicher Zahl vorliegenden Untersuchungen über die Wirksamkeit[125] der Maßnahmen zeichnen ein uneinheitliches Bild. Bestenfalls haben die Maßnahmen dazu

[121]Später kamen die schwach besiedelten Nordregionen des Polarkreises als sechstes Zielgebiet hinzu (vgl. GROTE, 1996).

[122]Irland, Portugal und Spanien wurden als ganze zu Ziel I-Regionen erklärt, genauso später die neuen Bundesländer. Belgien, die alte Bundesrepublik, Luxemburg, Dänemark und die Niederland weisen keine Ziel I-Regionen auf.

[123]Ohne zusätzliche Strukturfondsmittel wäre Spanien zum Nettozahler geworden (vgl. AXT, 1997: 924).

[124]Von den Gesamtmitteln entfallen 52-58 Prozent auf Spanien, jeweils 16-20 % auf Portugal und Griechenland sowie 7-10 % auf Irland.

[125]Die Frage nach der Wirksamkeit der Strukturpolitik wird trotz ihrer generell hohen Bedeutung hier nur am Rande behandelt, da im Rahmen der Fragestellung dieser Arbeit vor allem die Beweggründe und Entscheidungsprozesse bei der Entstehung und Umsetzung der Strukturpolitik relevant sind.

beigetragen, eine weitere Verschärfung der regionalen Disparitäten zu verhindern (vgl. die Angaben in ANDERSON, 1998. 162-163). Zwar schreitet die wirtschaftliche Entwicklung Spaniens, Irlands und Portugals voran, doch insbesondere in Spanien ist eine regional unausgewogene Entwicklung zu verzeichnen (vgl. KOMMISSION, 1996a: 17). Die Fortschritte blieben bei der griechischen Wirtschaft hingegen fast vollkommen aus.[126]

Die bisherige Darstellung der Entwicklung der Strukturpolitik bestätigt - mit einer noch zu nennenden Einschränkung - den intergouvernementalistischen Ansatz: Die Rahmenbedingungen der Strukturpolitik werden durch die Mitgliedsstaaten festgelegt und sind als intergouvernementale *bargains* zu verstehen, deren Kompromisse Kosten-Nutzenabwägungen der Mitgliedstaaten widerspiegeln.[127] Die Einschränkung des intergouvernementalen Ansatzes betrifft die bedeutende Rolle der Delors-Kommission als Agenda-Setzer und Vermittler bei den Verhandlungen. Die vermittelnde Tätigkeit der Kommission durch das Schnüren von Verhandlungspakten half entscheidend dabei, die bei der Einstimmigkeitsregel unterliegenden Entscheidungen omnipräsenten Politikblockaden aufzulösen (vgl. FALKNER, 1994: 248-249). Auch diese Tatsache ließe sich aus intergouvernementalistischer Sicht rationalisieren: In ihrer vermittelnden Funktion könnte man die Kommission als Instrument der Mitgliedsstaaten verstehen, die bei den *grand bargains* im Interesse des Fortschrittes des gesamten Integrationsprojektes Vermittlungsvorschläge unterbreitet, bei denen die Mitgliedsstaaten aber die maßgeblichen alleinigen Entscheidungsträger bleiben.

Der folgende Blick auf die Durchführung der Strukturpolitik offenbart, daß der intergouvernementalistische Ansatz hier deutlich an seine Grenzen stößt. Bei der

[126] An der Strukturpolitik wird vielfältige Kritik geübt. Von der neoliberalen Ökonomie wird grundsätzlich angemerkt, daß die Strukturpolitik den Wettbewerb und die Marktkräfte behindere. Einzelne Kritikpunkte beziehen sich auf die Unübersichtlichkeit (Drei- bzw. Vierteilung der Strukturfonds), die Verteilung der Mittel nach dem Gießkannenprinzip (heute leben rund 50 % der EU-Bevölkerung in Förderregionen, die Tatsache, daß ein erheblicher Teil der Mittel für Consultants verwandt wird, der zu starke Einfluß der Kommission auf die Programmplanung auf lokaler Ebene sowie die Schaffung von Abhängigkeiten und Selbstgenügsamkeit durch kontinuierliche Förderung über einen längeren Zeitraum (vgl. AXT, 1997: 893-894). Die Stadt Duisburg etwa qualifiziert sich für drei Zielkriterien (altindustrielle Region, Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit sowie Anpassung der Arbeitskräfte), und potentielle Empfänger können aus 24 Förderprogrammen und 10 Gemeinschaftsinitiativen wählen (vgl. AXT, 1997: 894).

[127] An dieser rationalistischen Erklärung der ist berechtigte Kritik geübt worden. Aus sozialkonstruktivistischer Sicht verweist Thomas Risse auf die Bedeutung von Werten und Normen im Integrationsprozeß (vgl. RISSE-KAPPEN, 1996). So lassen sich Teile des deutschen Verhaltens bei den Maastricht-Verhandlungen darauf zurückführen, daß in der Fortführung der europäischen Integration ein Wert an sich gesehen wurde. In dem Bestreben, die politische Einbindung Deutschlands in der Währungsunion voranzutreiben, fand somit Kohls Rhetorik von der europäischen Integration als einer Frage von Krieg und Frieden seine reale Entsprechung. Gerade in der bundesrepublikanischen Europapolitik läßt sich jedoch in den letzten Jahren ein verstärktes Zurückgreifen auf ein weit weniger idealistisch definiertes nationales Interesse feststellen (etwa in den Bemerkungen zur Höhe des deutschen Beitrages am EU-Haushalt, dem gegen den Willen einiger Mitgliedsstaaten

Detailplanung und Implementation der Strukturpolitik sind die Mitgliedsstaaten nicht die dominanten Akteure, sondern müssen sich den Einfluß in einem höchst komplexen Geflecht von Verantwortlichkeiten mit der Kommission, dem Europäischen Parlament sowie den subnationalen Einheiten (Regionen, Bundesländer etc.) teilen. Liesbet Hooghe sieht in der Strukturpolitik ein Beispiel für "multi-level governance" und behauptet:

"In EU cohesion policy it is impossible to point to a dominant actor. Who is dominant varies with the phase of policy-making, the policy instrument, and the particular territorial niche. More often than not, there is no dominant actor, because control is shared in such a way that actors are mutually dependent." (HOOGHE, 1996a: 15)

Im folgenden Unterkapitel soll ausgehend von den Thesen Hooghes eine Skizze der Programmplanung und -implementation in der Strukturpolitik versucht werden.

IV. 4. 3 Strukturpolitik und "multi-level governance"

Hooghe betont, daß die auf den ersten Blick trocken anmutende Strukturpolitik ein faszinierendes Forschungsfeld darstelle. Mit der Reform der Strukturfonds habe man den Sozialwissenschaftlern ein Realexperiment geliefert, in dem sich die institutionelle Dynamik und das Spannungsverhältnis zwischen einer einheitlichen europäischen Politik und der (sub)nationalen Diversität studieren ließen (vgl. HOOGHE, 1996a: 2). Die wesentlichen Änderungen der Reform von 1988 betreffen die Programmplanung und -durchführung: Kommission und subnationale Einheiten können hier im Rahmen der "Partnerschaftsabkommen" einen wesentlichen Einfluß ausüben.

Die finanzielle Rahmensetzung (Phase I) bleibt weiterhin - wie gesehen - in mitgliedsstaatlicher Hand und wird - in Zusammenarbeit mit der Kommission - in intergouvernementalen *bargains* festgelegt, bei denen auch im Vertrag von Amsterdam das Einstimmigkeitsprinzip vorgesehen ist, was Politikblockaden und "Erpressungsversuche" einzelner Mitgliedsstaaten begünstigt (vgl. AXT, 1997: 906). In der Phase II (Schaffung des institutionellen Rahmens) hat die Kommission einen beträchtlichen Einfluß. Sie kann z. B. die Mittelaufteilung im Rahmen bestimmter Kriterien vornehmen.[128] In der Phase der Programmplanung (Phase III) kommen die subnationalen Einheiten neben der Kommission

durchgesetzten Stabilitätspakt sowie die Blockade von Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Asylpolitik), weshalb einige Deutschland bereits im "Bremserhäuschen" der Integration sehen.

[128]Eine Verordnung des Rates aus dem Jahre 1993 bestimmt, daß die Kommission "nach transparentem Verfahren je Mitgliedsstaat und für jedes der Ziele 1 bis 4 und 6b Richtgrößen für die Aufteilung der Verpflichtungsermächtigungen des Strukturfonds festlegt. Hierbei trägt sie, wie zuvor, folgenden objektiven Kriterien Rechnung: dem nationalen Wohlstand, dem regionalen Wohlstand, der Bevölkerung der Regionen und

und den Mitgliedsländern als dritte Einheiten hinzu. Der Einfluß der Regionen, Bundesländer etc. variiert stark, wobei der Grad der Föderalisierung des jeweiligen Mitgliedsstaates einen wichtigen Erklärungsfaktor darstellt (vgl. hierzu die ausführliche Analyse bei MARKS, 1996: 321-338). Die Phase der Programmplanung teilt sich in mehrere Einzelabschnitte auf: Zunächst reichen Bund und Länder/Regionen einen nationalen bzw. regionalen Entwicklungsplan bei der Kommission ein.[129] Daraufhin verhandelt die Kommission - hinter verschlossenen Türen - mit den Regionen und Mitgliedsstaaten sogenannte "Gemeinsame Förderkonzepte" (GFKs), die wiederum als Basis für die Operationellen Programme fungieren.

Die Operationellen Programme listen einzelne Maßnahmen auf, die zur Umsetzung der in den GFKs festgelegten Ziele dienlich sein könnten. Da die Lokal- bzw. Regionalregierungen - falls vorhanden - über das know-how der lokalen Umsetzung verfügen, ist dieser Einfluß bei der Operationellen Programmplanung am größten. Bei der abschließenden Umsetzung und Überwachung der Programme sind verschiedenste staatliche und private Akteure beteiligt - je nach Art der Maßnahme. Wichtig ist hierbei, daß die Kommission (vor allem die Generaldirektion XVI) die Kontrolle selbst vornimmt, also - im Gegensatz zu anderen Politikfeldern - einen eigenen bürokratischen Stab zur Implementationsüberwachung hat.

Hooghe befindet, daß die Partnerschaftsabkommen in der Strukturpolitik "represent by far the most sustained and most comprehensive effort to bring together policy actors at different levels of governance" (HOOGHE, 1996a: 7) und Gary Marks stellt heraus: "Die Strukturpolitik greift mehr als jede andere EU-Politik unmittelbar in das innere Gefüge der Mitgliedsstaaten ein und bewirkt, daß sowohl subnationale Körperschaften als auch private Akteure in direkte Beziehungen zu Kommission und mitgliedsstaatlichen Regierungen treten" (MARKS, 1996: 322). Welche genauen Auswirkungen für die innerstaatliche Struktur die Einbeziehung der subnationalen Akteure in die Strukturpolitik hat, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht genau bestimmen. Auch wenn es trotz der Einsetzung des Ausschusses der Regionen, der auch Stellungnahmen zur Strukturpolitik abgibt, in absehbarer Zeit nicht zu einem "Europa der Regionen" kommen wird, so findet in unitaristischen Staaten eine tendenzielle Aufwertung der regionalen Ebene statt (für den möglichen "Ausbruch aus dem Zentralstaat" in Großbritannien vgl. BULLMANN, 1996).

---

dem relativen Ausmaß der strukturellen Probleme einschließlich der Arbeitslosigkeit und - bei entsprechenden Zielen - den Erfordernissen der Entwicklung in den ländlichen Gebieten". (zitiert nach AXT, 1997: 887).

[129]Dies gilt für ca. 91 % der zu verteilenden Mittel. Ein Teil des Regionalhaushaltes (ca. 9%) ist für von der Kommission konzipierte "Gemeinschaftsinititativen" reserviert, so z. B. das Interreg-Programm zur Förderung der interregionalen Kooperation in strukturschwachen Grenzgebieten, zur Umstrukturierung im Fischereisektor etc.

Wodurch erklärt sich die gestiegenen Kompetenzen der Kommission, die durch die Einheitliche Europäische Akte und die Reform der Strukturpolitik im Jahre 1988 festgelegt wurden? Gary Marks weist darauf hin, daß die entscheidende Rolle der Kommission bei der Programmplanung und -durchführung keineswegs in der Natur der Sache liegt. Die Aufgaben (interregionale Umverteilung und Gestaltung regionaler Investitionen) könnten auch mit weit geringerem Mitwirken der Kommission erfüllt werden (vgl. MARKS, 1996: 340). Anderson nennt als Faktoren, daß die Kommission sich in einer Situation, in der neue Mitgliedsländer mit relativ schwachen Bürokratien, als diejenige präsentiert habe, die "allgemeine Handlungsempfehlungen der Regierungen auch in konkretes Verwaltungshandeln umzusetzen" vermöge (ANDERSON, 1998: 164). Zudem habe sich die Kommission als Akteur dargestellt, der den Forderungen nach einer erhöhten Effizienz der Strukturfonds am besten Nachdruck verleihen könne (ebd.). Als die Regierungen Deutschlands, Großbritanniens, Frankreichs und Spaniens im Zuge der Maastricht-Verhandlungen versuchten, die Kompetenzen der Kommission wieder zu beschneiden, zeigte sich der vom historischen Institutionalismus beschriebene "lock-in"-Effekt: Aufgrund der Einstimmigkeitserfordernis im Rat und der Zustimmungsbedürftigkeit durch das Europäische Parlament konnten sich die Kritiker der Kommission nicht durchsetzen, und die einmal an die Kommission übertragenen Kompetenzen verblieben dort (vgl. MARKS, 1996: 319).

Eine weitere grundlegende Reform der Strukturpolitik steht der EU im Zuge der Osterweiterung ins Haus. Eine Ausdehnung der Strukturpolitik in der bisherigen Form auf mittelosteuropäischen Beitrittsländer ist nicht finanzierbar, weshalb es zu einschneidenden Änderungen in der Förderpraxis kommen muß. Ob damit auch eine eingehende Reform der Zuständigkeiten einhergeht, ist fraglich. Die Vorschläge der Kommission im Rahmen der "Agenda 2000" (KOMMISSION, 1997) zielen auf eher geringe Veränderungen ab (v. a. eine stärkere Begrenzung der Zielregionen). Da im Ministerrat einstimmig beschlossen werden muß und das bisherige Modell eine Vielzahl von Interessen gebunden hat, ist die Wahrscheinlichkeit für einen grundlegenden Wandel eher gering.

IV. 5 Fazit

Wie die vorangehenden Ausführungen gezeigt haben, bestehen auf europäischer Ebene nur geringe Chancen für den Ausbau redistributiver Sozialpolitiken. Die intergouvernementalistische Logik greift hier weitgehend. Die Nationalstaaten haben kein Interesse an einer Europäisierung der Kernbereiche nationalstaatlicher Sozialpolitik, für die es zudem weder ein gesamteuropäisches Forum noch machtvolle Fürsprecher gibt. Im Falle der Beschäftigungspolitik verhindern grundlegende ordnungspolitische Differenzen die Koordination auf europäischer Ebene. Gemeinschaftliche Beschäftigungsprogramme, deren Wirksamkeit aufgrund der national und regional sehr unterschiedlich ausgeprägten Arbeitsmarktproblematik zweifelhaft ist, scheitern zudem an den Vorbehalten von Nettozahlerstaaten wie Deutschland, die zusätzliche Beiträge zum EU-Haushalt fürchten. Hingegen gelang der kontinuierliche Ausbau der Strukturpolitik, die man als intergouvernemental verhandelte Ausgleichszahlungen an die ärmeren Mitgliedsstaaten verstehen kann. Die Strukturpolitik zeichnet sich durch eine besondere Varianz und Dynamik aus. Akteurskonstellationen und Einflußmuster variieren stark je nach Phase des Politikprozesses sowie je nach der institutionellen Struktur des Ziellandes. Die intergouvernementale Logik, die die Aushandlung des finanziellen Rahmens weiterhin prägt, hat sie sich im Bereich der Programmplanung und -implementation zu einer für den Integrationsprozeß einerseits untypischen "redistributive, directly mobilizing policy, with the European Commission participating in day-to-day implementation" entwickelt (HOOGHE, 1996b: 120), die andererseits aufgrund der komplexen Verflechtungen zwischen den verschiedenen Handlungs- und Entscheidungsebenen wiederum typisch ist.

Das ambitionierte Projekt Delors', dem "espace libre" des Gemeinsamen Marktes einen "espace organisé" in Form der Strukturpolitik an die Seite zu stellen, ist nur teilweise gelungen. Auch wenn manchem Marktliberalen die Strukturpolitik ein Dorn im Auge ist, so ist sie keinesfalls als Gegenpol zur marktschaffenden Politik zu verstehen. Die Strukturpolitik ergänzt und begleitet die marktschaffende Politik und macht sie für die ärmeren Mitgliedsstaaten politisch tragbar. Bestimmend ist weiterhin die marktschaffende Politik, die sich weit eher mit regulativer Politik verträgt, wie das nächste Kapitel zeigen wird.

Kapitel V: Sozialregulative Politik

"Things will move towards the lowest common denominator", [says]
one British official, perhaps a touch too smugly. "And that's us."
(o. A., 1991: 44, zitiert nach LANGE, 1992: 235)

Die Voraussetzungen für eine Europäisierung der Kernbereiche redistributiver Sozialpolitik sind, wie im vorhergehenden Kapitel gezeigt, nicht gegeben. Giandomenico Majone begründet dies mit dem Erfolg des Wohlfahrtsstaates, der wesentlich zur Konsolidierung der Nationalstaaten beigetragen hat und immer noch beiträgt:

"However, the very success of the welfare state sets limits to an expanded social policy competence of the Community. Indeed, there is a striking difference between the scale and scope of national policies and the modest role of (traditional) social policy in the process of European integration." (MAJONE, 1993: 159)

Hingegen hat im Bereich der (sozial)regulativen Politik in den letzten Jahrzehnten eine zunehmende Europäisierung stattgefunden. Auf europäischer Ebene sind Richtlinien zum Arbeitsschutz (Lärm am Arbeitsplatz, Verbot bestimmter Arbeitsstoffe), zu den industriellen Beziehungen (Entsenderichtlinie[130], Richtlinien zum Mutterschaftsurlaub und zu "europäischen Betriebsräten"), zur Gleichstellung[131] und der sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern verabschiedet worden (für einen Überblick über die verabschiedeten Richtlinien vgl. ARL, 1997: 30-31.)

Während dieses Kapitel die Voraussetzungen und Formen "positiver" sozialregulativer Politik auf EU-Ebene behandelt, thematisiert das folgende Kapitel die Formen und Auswirkungen "negativer" Integration.[132] In diesem Kapitel sollen *zunächst* die Ursachen für die ungleiche Entwicklung zwischen sozialregulativer und redistributiver Politik diskutiert werden. Für den Ausbau der sozialregulativen Politik, so die in diesem Kapitel entfaltete These, herrschen weit günstigere institutionelle, ideelle und machtstrukturelle Rahmenbedingungen, so daß geringere Hindernisse für eine Europäisierung als bei der redistributiven Sozialpolitik bestehen.

[130]Zur in dieser Untersuchung nicht ausführlich diskutierten Entsenderichtlinie vgl. die umfassenden Darstellungen bei SCHNORPFEIL, 1996 sowie SÖRRIES, 1997.

[131]Der komplexe Bereich der Gleichstellungspolitik kann aus Gründen des beschränkten Umfanges dieser Arbeit nicht behandelt werden, für umfassende Darstellungen vgl. OSTNER/LEWIS, 1995; ROSSILLI, 1997 sowie FALKNER, 1994: 77-122.

[132]Manche Autoren sehen ein Ungleichgewicht zwischen der "positiven" Integration durch (sozial)regulative Politiken und den Zwängen, die durch die marktschaffende, negative Integration auf die politischen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten ausgeübt werden ("regulatory gap", vgl. SCHARPF, 1996a). Die Stichhaltigkeit dieser Argumentation, für die überzeugende Anzeichen vorliegen - soll ebenfalls in Kapitel VI überprüft werden In diesem Zusammenhang erfolgt auch eine Diskussion der Gefahren eines "sozialen Dumpings" und "race to the bottom" sozial- und umweltpolitischer Standards, welche von einigen Autoren als Folge der Marktintegration befürchtet werden (vgl. FALKNER, 1993).

Im einem *zweiten* Schritt sollen die Entscheidungsprozesse und das Regulierungsniveau analysiert werden. Hier ist zu fragen, inwieweit es im Rahmen der sozialregulativen Politik tatsächlich zu einer "positiven" Integration im Sinne eines Aufbaus eines kohärenten Systems individueller und kollektiver Arbeitsbeziehungen[133] auf europäischer Ebene gekommen ist. Die Empirie bietet ein heterogenes Bild: Während es im Bereich des Arbeitsschutzes eine weitgehende Europäisierung auf hohem Niveau gelungen ist, ist der Aufbau kollektiver europäischer Arbeitsbeziehungen (Mitbestimmung in Betrieben und (multinationalen) Unternehmen) bisher kaum vorangekommen. In den Kernbereichen der industriellen Beziehungen (Mitbestimmung, Arbeitszeit) wirken die Entscheidungsblockaden weiterhin fort, wie in einem *dritten* Schritt gezeigt werden soll. Regelungen kommen entweder nicht oder nur auf einem niedrigen Niveau zustande. Als Beispiele dienen hier die bisher blockierte Richtlinie zur "Europäischen Aktiengesellschaft" (die Mitbestimmungselemente enthält) sowie die 1994 nach jahrzehntelanger Blockade in verwässerter Form verabschiedete Richtlinie zur Einrichtung europäischer Betriebsräte.

Verschiedene Ansätze versuchen eine Erklärung der Entscheidungsprozesse in der sozialregulativen Politik. Fritz W. Scharpf sieht die (sozial)regulative Politik aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsstaaten in der Politikverflechtungsfalle gefangen (vgl. SCHARPF, 1996a) (Kap V. 2), und Wolfgang Streeck betont die systematische Benachteiligung von Arbeitnehmerinteressen auf europäischer Ebene, die zur Blockade von Regulierungsversuchen oder Regulierungen auf einem niedrigen Niveau führen (vgl. SCHMITTER/STREECK, 1991 sowie STREECK, 1998a). Diese Ansätze können - so die These dieses Kapitels - die heterogenen Ergebnisse der sozialregulativen Politik nicht umfassend erklären. Im Anschluß an die Überlegungen Eicheners soll am Fallbeispiel des Arbeitsschutzes ein multikausaler Erklärungsansatz entwickelt werden, der die prinzipielle Offenheit des Entscheidungsprozesses betont und (supranationale) Faktoren berücksichtigt, die zu einem Ausbruch aus der Verflechtungsfalle beitragen können (vgl. EICHENER, 1997a) (Kap. V. 3+4).

Eine besondere Bedeutung kommt der Ausrichtung europäischer Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu, institutionalisiert im Sozialen Dialog, der in einem *vierten* Schritt analysiert werden soll. Im Gegensatz zu den Stimmen, die einen "Euro-Korporatismus" am Horizont hinaufziehen sehen und den Sozialen Dialog als großen Schritt auf dem Weg zu paneuropäischen Kollektivverhandlungen ansehen, soll hier die

[133]Der hier angestrebte Fokus auf den Bereich der Arbeitsbeziehungen (industrielle Beziehungen/"industrial relations") entspricht der im Eingangskapitel bereits angesprochenen, allgemeinen Ausrichtung der regulativen EU-Sozialpolitik auf den "arbeitenden Menschen".

Beschränktheit des Sozialen Dialogs betont werden, was sich sowohl am schwachen Mandat der Teilnehmer als auch den mageren Ergebnissen zeigt.

V. 1 Sozialregulative Politik im EU-Entscheidungssystem

Der Gemeinsame Markt wird von kritischen Stimmen oft als "Deregulierungsprogramm" bezeichnet. Eine solche Kritik übersieht, daß die Vollendung des Binnenmarktes umfangreiche Aktivitäten im Bereich der regulativen Politik notwendig gemacht hat, auch nachdem man sich durch das Prinzip der "gegenseitigen Anerkennung" dem Zwang entledigt hatte, eine Harmonisierung sämtlicher Standards auf europäischer Ebene vorzunehmen.[134] Dies hat zu einer Dominanz der regulativen Politik auf der europäischen Ebene geführt, die eine Charakterisierung der europäischen Union als "regulatory state" rechtfertigt (vgl. MAJONE, 1994). Neben der Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik ist die sozialregulative Politik eine Facette dieses generellen Trends.[135] Es gibt ideelle, machtstrukturelle und institutionelle Faktoren, die sozialregulative Politik gegenüber redistributiver Politik auf europäischer Ebene begünstigen.

Erstens liegt es oft im Interesse exportorientierter oder multinational operierender Unternehmen, die Harmonisierung beispielsweise der Standards im Arbeitsschutz in der EU zu unterstützen, um uneinheitliche und unter Umständen schärfere Regelungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu vermeiden (vgl. MAJONE, 1994: 87). Im allgemeinen entzünden sich an der sozialregulativen Politik weit weniger ideologische Konflikte. Anders als die klassische redistributive Politik ist die sozialregulative Politik keine "politics against markets" (vgl. ESPING-ANDERSON, 1985). Da keine Umverteilungen zwischen Individuen oder Gruppen vorgenommen werden, sind Gewinner und Verlierer oft nicht eindeutig zu identifizieren bzw.

[134]Majone beschreibt diesen Sachverhalt folgendermaßen: "Thus, the privatization and/or deregulation of potentially competitive industries have not meant the end of all regulation, on the contrary, they have created the conditions for the rise of a regulatory state to replace the *dirigiste* state of the past." (MAJONE, 1994: 97). Eichener bemerkt: "Das große Mißverständnis des europäischen Binnenmarktprojektes (dem wohl auch die britische Regierung aufgesessen war, als sie der Einheitlichen Akte zustimmte) bestand darin, daß Harmonisierung zwar eine Deregulierung auf nationaler Ebene bedeutet, aber gleichzeitig mit Re-Regulierung auf europäischer Ebene einhergeht." (EICHENER, 1997a: 98).

[135]In der USA hat die regulative Politik gegenüber der Umverteilungspolitik und der makroökonomischen Stabilisierungspolitik historisch eine weit höhere Bedeutung als in Europa, weshalb die Charakterisierung "regulatory state" zunächst auf die USA angewandt wurde (vgl. Majone, 1996a: 229). Während regulative Politik aus Orientierung an Gerechtigkeitspostulaten durch innergesellschaftliche Umverteilung eine Marktkorrektur vornimmt, ist die effiziente Allokationsfunktion die obere Maxime der regulativen Politik. Ein regulatorischer Eingriff erfolgt nur dann, wenn effiziente Allokationsfunktion des Marktes nicht gewährleistet ist. Mögliche Gründe sind Wettbewerbsversagen (z. B. Bildung von Monopolen), öffentliche Güter (z. B. innere und äußere Sicherheit), Externalitäten (z. B. Umweltschäden, die aus dem Marktgeschehen resultieren) oder

profitieren mehrere Akteure von den Regelungen.[136] Regulative Politik ist ein fester Bestandteil des marktschaffenden Programmes, das die Grundlage der Europäischen Union bildet. Obwohl es zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen häufig zu durchaus schwerwiegenden Konflikten über das Regulierungsniveau bzw. die anzuwendende Regulierungsphilosophie kommt (vgl. Kap. V. 2), sind diese meist weniger gravierend als die fundamentalen ordnungspolitischen Kontroversen, die sich im Bereich der redistributiven Politik entzünden.

Dies hängt *zweitens* eng zusammen mit der machtpolitischen Konstellation innerhalb der EU: Als Politikform findet eine (sozial)regulative Politik, die sich als Ergänzung und notwendiges Beiwerk zur marktschaffenden Politik versteht, die prinzipielle Unterstützung einer Mehrheit der Mitgliedsstaaten und auch vieler privatwirtschaftlicher Akteure, welche die Marktintegration als *raison d'etre* der Europäischen Union ansehen. Die Mitgliedsstaaten befürworten die Übertragung von Kompetenzen an die EU im Bereich der regulativen Politik, da die Kosten der Organisation und Überwachung einer intergouvernementalen Politikkoordination höher wären und die Kommission als Organisation zudem Erwartbarkeiten schafft und für Kontinuität bürgt, da sie weniger von kurzfristigen Schwankungen des politischen Prozesses beeinflußt wird (vgl. MAJONE, 1994: 94).[137]

Drittens sind es die institutionellen Eigenheiten des politischen Gebildes EU selbst, welche eine Konzentration der Aktivitäten auf (sozial)regulative Politik fördern. Die Größe nicht-regulativer, budgetwirksamer Programme "is constrained by budgetary appropriations and, ultimately, by the size of government tax revenues" sowie durch das Vorhandensein einer ausgebauten Bürokratie zur Administration dieser Programme (MAJONE, 1994: 87). Nicht zuletzt um den Handlungsspielraum der Kommission zu begrenzen, lassen der EU-Haushalt sowie die personelle Stärke des Kommissionsverwaltung wenig Spielraum für redistributive Aktivitäten der supranationalen Organe. Zum einen sind die finanziellen Ressourcen der EU

Informationsprobleme (z. B. unvollständige Informationen von Verbrauchern oder Arbeitnehmern) (vgl. MAJONE, 1996a: 240).

[136]Spieltheoretisch ausgedrückt handelt es sich bei der regulativen Politik nicht um Nullsummenspiele, bei der Gewinn der einen Partei den Verlusten der anderen Partei entspricht. Vielmehr handelt es sich oft um Positivsummenspiele, etwa für Unternehmer, für die die Bestimmungen der Arbeitssicherheit zwar mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, die durch die größere Effizienz des gesamten Betriebsablaufes kompensiert werden. Dies ist bei der Einrichtung von Betriebsräten weniger deutlich der Fall, doch könnte für einige Unternehmer der "soziale Frieden" im Betrieb ein Argument für die Förderung der Organisation der Arbeitnehmerinteressen sein.

[137]Laut Majone sind die Voraussetzungen für intergouvernementale Koordinationslösungen oft nicht gegeben: "If national regulators were willing and able to take into account the external effects of their decisions; if they were well informed about one another's intentions; and if the costs of organizing and implementing policy co-ordination were negligible, international externalities and other market failures could be managed by intergovernmental agreeements, or even by means of non-cooperative mechanisms such as retalitation or tit-for-tat strategies." (MAJONE, 1996e: 69).

beschränkt (geringe Eigenmittel; zudem entspricht das EU-Budget nur 1.3 % des Bruttoinlandsproduktes der Mitgliedsstaaten und 4 % der Ausgaben der Zentralregierungen der Mitgliedsstaaten, vgl. MAJONE, 1994: 87). Zum anderen besetzen die Gemeinsame Agrarpolitik sowie die Strukturpolitik zusammen ca. 80 % des Haushaltes. Da die supranationalen Organe über keinerlei Möglichkeiten verfügen, ihre Einnahmen zu erhöhen, ist es das Ziel der Kommission, die Reichweite und Vielfalt ("scope") ihrer Tätigkeit auszubauen (MAJONE, 1996e: 65), um dem institutionellen Eigeninteresse nach Profilierung Rechnung zu tragen. Die (sozial)regulative Politik bietet hierfür ein fast ideales Betätigungsfeld: Die Ressourcen, die benötigt werden, um Regulierungen zu produzieren, sind im Vergleich zu direkt budgetwirksamen Ausgabenprogrammen minimal (vgl. MAJONE, 1996a: 230). Regulative Politik auf EU-Ebene setzt weder Haushaltsmittel im nennenswerten Umfang noch eine ausgebaute Bürokratie zur Implementation voraus. Die durch die EU-Verordnungen und Richtlinien verursachten Kosten werden von den Adressaten und die politischen sowie administrativen Kosten der Implementation von den Mitgliedsstaaten getragen. Ein weiterer institutioneller Faktor ist die Möglichkeit, einen beträchtlichen Teil sozialregulativer Verordnungen und Richtlinien per qualifizierter Mehrheitsentscheidung zu verabschieden (vgl. Kap III. 2). Die größeren Einflußmöglichkeiten der Kommission ergeben sich aus der Kombination der qualifizierten Mehrheitsregel (die beispielsweise den kleineren Staaten immer noch eine Vetoposition einräumt) mit dem Vorschlagsmonopol der Kommission, deren Vorschläge nur einstimmig abgeändert werden können. Insgesamt entspricht die weitgehende Beschränkung auf regulative Politik in der EU einer grundlegenden funktionalen Erfordernis des Integrationsprozesses. Die oft lediglich Rahmenbedingungen setzenden und nationale Umsetzungsspielräume ermöglichenden Richtlinien tragen dazu bei, nationale und regionale Konfliktlinien zu verringern, die im Falle einer Ausweitung der redistributiven Politik auf EU-Ebene weit deutlicher ausbrechen würden (vgl. SCHUMANN, 1996).

James Caparaso faßt in Anlehnung an Majone die Eigenschaften des "regulatory state" treffend zusammen. Der "regulative Staat" EU

> "is (in this case) essentially an international and arguably supranational state specializing in the control and management of international externalities. Because this state does not engage substiantially in the redistributive, stabilization and symbolic functions of government, and because it relies on the administrative structures already in place to carry out its own policies, rather than on independent ones created at the supranational level, the international state can 'get by' with a very small revenue base." (CAPARASO, 1996: 39)

Majones Modell des "regulatory state" liefert eine überzeugende Erklärung dafür, daß (sozial)regulative Politik gegenüber der klassischen redistributiven Politik auf EU-Ebene dominiert - eine Sichtweise, die auch vom Standpunkt einer "kritischen" Politischen Ökonomie

argumentierende Autoren wie Streeck teilen.[138] Fragwürdig sind die normativ-politischen Überlegungen, die Majone mit seiner Analyse verbindet: Er befürwortet die Beschränkung auf regulative Politik[139] (laut Majone kann redistributive Politik zum gegenwärtigen Zeitpunkt legitimerweise nur in der homogeneren Gemeinschaft des Nationalstaats stattfinden, vgl. MAJONE, 1993: 167) und sieht die Beschränkung auf regulativ beschränkte Marktintegration weder aus verteilungstheoretischer (cui bono?)[140] noch aus demokratietheoretischer Sicht (wie "accountable" ist die regulative Politik?)[141] ein Problem. Zudem versäumt es Majone, das Verhältnis zwischen "positiver" Integration und "negativer" Marktintegration zu thematisieren, weshalb er die durch "negative" regulative EU-Politik auf die Mitgliedsstaaten ausgeübten Zwänge ignoriert (vgl. SCHARPF, 1996b und SCHARPF, 1997c). Diese Fragen sollen in den Kapiteln VI und VII diskutiert werden.

V. 2. Verflechtungsfallen und Blockadepotentiale in der regulativen Politik

Obwohl auf EU-Ebene für den Ausbau sozialregulativer Politiken weit bessere Voraussetzungen herrschen als für umverteilende Politiken, kann keineswegs von einem durchgängig hohen Regelungsniveau gesprochen werden. Vielmehr bietet die sozialregulative Politik ein sehr heterogenes Bild. Strengen Bestimmungen im Bereich des Arbeitsschutzes stehen "verwässerte" Regelungen oder abgelehnte Kommissionsvorschläge in den Kernbereichen der industriellen Beziehungen entgegen. Im folgenden sollen konkurrierende Erklärungsversuche für die Entscheidungsprozesse in der (sozial)regulativen Politik diskutiert werden: Zum einen der Ansatz Fritz W. Scharpfs, der Verflechtungsfallen und Blockademöglichkeiten im Entscheidungsprozeß der regulativen Politik betont. Zum anderen der Ansatz Volker Eicheners, der auf der Analyse des Arbeitsschutzes aufbauend Faktoren benennt, die zu innovativen Regelungen mit hohem Schutzniveau beitragen (Kap V. 3).

[138]Streeck schreibt, daß der Unterschied darin bestehe, daß Majone "die Entwicklung affirmativer sieht. Majones Konzept einer 'regulatorischen' Sozialpolitik stimmt insoweit mit einer neovoluntaristischen Konzeption überein, als es ebenfalls funktionalistische Erwartungen einer Ausweitung der Sozialpolitik zurückweist und eine Sozialpolitik auf europäischer Ebene, die nationalstaatlicher Sozialpolitik ähnlich wäre, ausschließt" (STREECK, 1998a: 421).

[139]Majone merkt an: "Nowadays, quality of life depends at least as much on environmental and consumer protection as on traditional instruments of social policy." (MAJONE, 1993: 159).

[140]Caparaso kritisiert, daß die an die "public choice"-Theorie angelehnte Analyse Majones die Verteilungsfrage nicht oder ungenügend stellt: "In short, the regionalization of the Europan economy, guided by the EU, is not a politically innocent process. Manageable national markets, capital controls, national control over monetary policy, inflation, interest rates and centralized wage bargaining (typified by corporatism) were important underpinnings of labour strength. [...] Relations between the state (both domestic and international) and the economy have changed to the advantage of capital." (CAPARASO, 1996: 44).

[141]Majone sieht die EU als "independent fourth branch of government" (MAJONE, 1994), die sich outputorientiert durch die Effizienz der betriebenen Politik legitimiert.

Scharpf betont, daß vor allem die "negative", marktschaffende Integration von der Supranationalität des Europarechts und der Möglichkeit der Kommission, eigene Entscheidungen etwa im Bereich der Wettbewerbspolitik zu treffen, profitiert (SCHARPF, 1996b: 109). Der Entscheidungsprozeß über Maßnahmen, die zu einer "positiven" Integration beitragen können, d. h. zu europäischen Regulierungen auf einem hohen Niveau, sieht er von der Logik des Intergouvernementalismus dominiert:

"But where Council agreement is required, the policy-specific constellations of interest among national governments and the intensity of conflict inherent in these constellations define the most important constraints on European action." (SCHARPF, 1997c: 532).

Aufgrund divergierender nationaler Interessen sieht Scharpf trotz der seit der EEA ausgeweiteten Möglichkeiten zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit schlechte Bedingungen für die Verabschiedung von Maßnahmen mit einem hohen Schutzniveau. Es komme vielmehr "entweder zu Harmonisierungsbeschlüssen auf dem niedrigsten gemeinsamen Niveau, oder zu wechselseitigen Anerkennung der jeweils geltenden nationalen Regelungen" (SCHARPF, 1990 zitiert in EICHENER, 1997a: 9).[142] Scharpf nennt drei Kriterien, an denen sich nationale Regierungen bei Abstimmungen über sozialregulative Maßnahmen im Ministerrat orientieren: die Übereinstimmung der Regelungen mit den jeweiligen Routinen der nationalen Verwaltungen[143], die Absatz- und Beschäftigungsinteressen der nationalen Wirtschaft sowie potentielle Erwartungshaltungen der nationalen Wählerschaft (vgl. SCHARPF, 1996b: 116).

Als entscheidend bewertet Scharpf die Absatz- und Beschäftigungsinteressen. Grundlegende Interessenkonflikte sieht Scharpf zwischen "reichen" (Hochlohn-)Ländern und "ärmeren" (Niedriglohn)-Ländern. Für ärmere Staaten stellt das niedrigere Regelungsniveau im Produktionsprozeß einen Kosten- und damit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den reicheren Staaten dar, deren Wirtschaften von einer höheren Produktivität und besserer Infrastruktur profitieren.[144] Laut Scharpf werden die ärmeren Staaten von ihrer (durch die qualifizierte Mehrheitsregel faktisch vorgesehene) Vetomöglichkeit gegen jedwede Regelungen Gebrauch machen, welche die Produktionskosten erhöhen und damit den

[142]Scharpf sieht aus diesem Grund die Gefahr eines Wettlaufes der gegenseitigen Unterbietung im Binnenmarkt ("soziales Dumping"). Dies wird in Kap. VI. 5 ausführlicher diskutiert.

[143]Die Untersuchung Adrienne Héritiers zur Genese und Implementation von regulativen Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes hat die Bedeutung dieses Kriteriums unterstrichen (vgl. HÉRITIER et al, 1994). Eichener betont, daß divergierende nationale administrative Traditionen nicht zu Entscheidungsblockaden führen müssen. Vielmehr stellt er für den Bereich des Arbeitsschutzes einen "legislativen Eklektizismus" fest. Verschiedene nationale Traditionen werden in einer Richtlinie oder einem Politikfeld berücksichtigt, um die jeweiligen nationalen Vertreter zufriedenzustellen (vgl. EICHENER, 1997b: 604).

[144]Die Länder mit geringerer Produktivität können nur dann wettbewerbsfähig sein, wenn die Faktorkosten der dort produzierenden Unternehmen geringer (z. B. Lohnkosten, Lohnnebenkosten, Kosten für Umweltschutz).

Wettbewerbsvorteil der ärmeren Staaten neutralisieren. Gegen Harmonisierungen auf niedrigen Niveau votieren die reicheren Staaten, deren Wählerschaft die Beibehaltung eines hohen Schutzniveaus fordert (vgl. SCHARPF, 1996b: 117).[145] Interessenverbände können in der intergouvernementalistischen Argumentation nicht zur Lösung dieser Konflikte beitragen, da sie sich ebenfalls nicht auf europäischer Ebene einigen können und es deshalb auch nicht zur Herausbildung autonomer und schlagkräftiger europäischer Dachverbände kommt (vgl. STREECK/SCHMITTER, 1991). Durch die zusätzliche Vetomöglichkeit der Arbeitgeber im Sozialen Dialog erhöhen sich die Blockademöglichkeiten bei die Arbeitsbeziehungen betreffenden Vorschlägen, wie es z. B. lange Zeit bei der Richtlinie über "Informations-, Konsultations- und Partizipationsrechte bei europaweiten Unternehmen" ("europäische Betriebsräte") der Fall war (vgl. STREECK, 1994: 161-162; vgl. Kap. V. 6).

Scharpf hat seine intergouvernementalistische Erklärung der sozialregulativen Politik bewußt simpel konstruiert, um die "Erklärungskraft einfacher und deshalb transparenter Modelle so weit wie möglich auszuschöpfen" (SCHARPF, 1996b: 114).[146] Bei einer Kritik des Scharpfschen Modells sollte somit neben den möglichen generellen Vorbehalten gegen die "offenen Flanken" seiner Argumentation (Minderkomplexität infolge der fehlenden Einbeziehungen subnationaler und supranationaler Akteure) das Verhältnis zwischen bestechend einfacher Struktur und empirischer Erklärungskraft eine zentrale Rolle spielen. Hier zeigt sich, daß Scharpfs Modell für die Kernbereiche der industriellen Beziehungen eine beträchtliche, wenn auch eingeschränkte Erklärungskraft hat (Kap. V. 5). Die Ergebnisse im Bereich des Arbeitsschutzes hingegen widersprechen dem Erklärungsansatz Scharpfs eindeutig. Somit ist es dringend geboten, den intergouvernemental-reduktionistischen Ansatz Scharpfs zu

[145] Lediglich bei der Herstellung produktbezogener Standards (z. B. Sicherheitsbestimmungen für bestimmte Produkte) sieht Scharpf weniger fundamentale Interessengegensätze. Ärmere Staaten haben ein Interesse an Regelungen auf niedrigem Niveau, welche ihnen den Zugang zu den Märkten der Hochlohnländern erleichtern würden (vgl. SCHARPF, 1996b: 119). Reichere Staaten präferieren Regelungen auf einem hohen Niveau; eine Einigung ist wahrscheinlicher als im Bereich der prozeßbezogenen Regulierungen, bei denen die ärmeren Mitgliedsstaaten kein Interesse an einer Europäisierung der Standards haben. Scharpf argumentiert, daß die Annahme des "considerable body of European regulation regarding work safety and environmental protection dealing with processes [auf die Eicheners Analyse partiell aufbaut, T. B.] [...] should be explained by the conditions favouring market-making policies" (SCHARPF, 1997c: 529), da solche Regeln den Effekt von Produktstandards für Werkzeuge und Büroausstattung haben.

[146] Für die Relevanz des von ihm präsentierten "intergouvernementalen Ein-Ebenen-Spiels" spreche die Tatsache, daß in jedem Fall "die Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat der kritische Engpaß im EG-Entscheidungsprozeß geblieben ist" (SCHARPF, 1996b: 115). Im Gegensatz zu manchen Intergouvernementalisten reklamiert Scharpf (auch in Tradition der Politikfeldanalyse) die Gültigkeit seines Ansatzes für das Feld der "positiven" Integration durch regulative Maßnahmen. In bezug auf die generelle Problemlösungskapazität von Mehrebenensystem resümiert er: "There is no reason to expect that *general* propositions will accurately describe either the impact of regulatory competition on the national capacity to regulate and tax economic activities, or the capacity of European or international institutions to deal effectively with regulatory problems in those areas where national capacities are in fact undermined. [...] Thus, if research should not merely provide descriptions of the

erweitern, um die Komplexität des Entscheidungsprozesses in der sozialregulativen Politik adäquat fassen zu können. Das Modell Scharpfs vernachlässigt, so die These dieses Kapitels, die Einflußmöglichkeiten der Kommission und weitere Eigenheiten des Entscheidungsprozesses, welche Politikblockaden überwinden können und zu Regelungen auf hohem Niveau führen können.

V. 3. Fallbeispiel: Hohes Regelungsniveau im Arbeitsschutz

Mitte der achtziger Jahre herrschten im Bereich des Arbeitsschutzes große Unterschiede zwischen den zwölf Mitgliedsstaaten: In Spanien, Griechenland und Portugal gab es nur lückenhafte und schwache Vorschriften, während Irland sein System gerade erfolgreich erweitert hatte. Frankreich, Großbritannien, Belgien, Luxemburg und Deutschland hatten traditionelle, mechanistische Systeme, die sich auf Arbeitsunfälle konzentrierten. In Großbritannien gab es deregulative Tendenzen (vgl. KAISER, 1995). Dänemark und die Niederlande hatten bereits innovative Regelungen eingeführt, die das "Wohlbefinden" des Arbeitnehmers ins Zentrum rückten (vgl. EICHENER, 1997a: 47-58). Die Kommission trieb die Gesetzgebung voran, um mit Blick auf die Vollendung des Binnenmarktes auf der Basis von Art. 100a des EG-Vertrages nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu beseitigen, die aus unterschiedlichen Regulierungen stammten. Es gab Kontroversen zwischen Deutschland und Großbritannien über das anzustrebende Schutzniveau und die anzuwendende Schutz"philosophie" (EICHENER, 1997b: 593). Bis Mitte der achtziger Jahre gehörte die Harmonisierung der Bestimmungen des Arbeitsschutzes "zu den Paradebeispielen für die von Scharpf [...] diagnostizierte Handlungsunfähigkeit und Selbstblockade der Europäischen Union" (EICHENER, 1997a: 62).[147] Noch 1988 schien es fraglich, ob es zu einer Einigung kommen konnte. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der Harmonisierung des Arbeitsschutzes in der Europäischen Gemeinschaft seit Ende der achtziger Jahre erstaunlich. Der Ministerrat verabschiedete eine Vielzahl innovativer Richtlinien, die laut Eichener ein durchweg hohes Schutzniveau aufweisen.

Richtlinien zum Arbeitsschutz können zum einen auf der Grundlage von Artikel 100(a) (Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Vollendung des Binnenmarktes),

empirical variance, but aim at theory-based explanations and predicitions, it will be necessary to identify those factors and causal mechanisms that affect the outcome one way or another." (SCHARPF, 1997c: 531).

[147]Bis 1984 hatte der Ministerrat mehrere Richtlinien mit detaillierten Spezifikationen für einzelne, eng begrenzte Technologien aufgestellt. Die Entscheidungsprozesse für diese detaillierten Regelungen (Eichener nennt als

zum anderen auf der Basis von Artikel 118a (Verbesserung der Arbeitsumwelt, Mindestvorschriften) verabschiedet werden, jeweils mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung. Der durch die Einheitliche Europäische Akte eingefügte Artikel 118a besagt: "Die Mitgliedsstaaten bemühen sich, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen und setzen sich die Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt zum Ziel." Als Mittel sieht der Artikel schrittweise anzuwendende Mindestvorschriften vor - eine deutliche Abkehr von der bis dahin vorherrschenden Regelungsphilosophie, die detaillierte Einzelfallregelungen hervorgebracht hatte.

Die Präambel der Rahmenrichtlinie 89/391/EEC betont, daß durch verstärkten Wettbewerb die Gefahr einer Schwächung der Regelungen zum Arbeitsschutz bestehe, der man durch ein umfassendes Regierungsprogramm mit dem Ziel, den Standard der Mitgliedsstaaten zu bewahren oder zu verbessern, entgegenwirken wolle (Präambel der Richtlinie 89/392/EEC, zum folgenden vgl. EICHENER, 1997b: 593-595). Die in der Folgezeit verabschiedeten Richtlinien (etwa 25) weisen folgende Merkmale innovativer Regelungen mit hohem Schutzniveau auf, deren "Philosophie" in Schweden entwickelt worden waren und über Dänemark und die Niederlande den Weg in der EG fanden.[148] *Erstens* sorgen sie durch die Umsetzung in nationales Recht dafür, daß - in vielen Ländern zum ersten Mal - alle Arbeitnehmer an ihrem Arbeitsplatz geschützt sind.[149] *Zweitens* müssen die Arbeitgeber eigenständig und ohne Aufforderung dafür Sorge tragen, daß die Bestimmungen in den einzelnen Betrieben umgesetzt werden. *Drittens* legen die EG-Richtlinien einen erweiterten Gesundheitsbegriff zugrunde, der auch "weiche" Faktoren wie psychologischen Streß oder Ermüdung einschließt. Dies hat zur Folge, daß die "Humanisierung" der Arbeitsbedingungen angestrebt werden soll und beispielsweise monotone Arbeitszyklen zu vermeiden sind. *Viertens* geht das Konzept der "Arbeitsumwelt" über traditionelle Elemente wie Maschinenausrüstung, Werkzeuge, Arbeitsplatz etc. hinaus und schließt Arbeitszeiten, Fortbildung der Arbeitnehmer sowie medizinische Untersuchungen ein. *Fünftens* führt der "risk assessment approach", der den Kern der Maschinenschutzrichtlinie (89/392/EEC) bildet, dazu, daß Risiken abgeschätzt werden müssen und durch präventive Maßnahmen Unfälle so

Beispiele Schmalspurackerschlepper mit Luftbereifung oder Gasbehälter aus unlegiertem Stahl, vgl. EICHENER, 1997a: 59) hatten sich stets über einen sehr langen Zeitraum hingezogen.

[148]Bereits der Begriff der "Arbeitsumwelt" hatte über Dänemark den Weg in die EEA gefunden. Zwar war die genauere Ausgestaltung des Begriffs unklar, doch ließ dieser ein deutlich breiteren Interpretationsspielraum als der klassische Begriff der "Sicherheit am Arbeitsplatz", der sich mechanistisch vor allem auf physische Sicherheit konzentrierte (vgl. ROSS, 1998). Für eine ausführliche Diskussion der Entwicklung des Arbeitsschutzes vgl. die detaillierte Darstellung bei EICHENER, 1997a: 47-111.

weit wie möglich verhindert werden sollen. *Sechstens* sind die Sicherheitsbestimmungen dynamisch, d. h. der Schutzlevel soll dem letzten Stand der jeweils verfügbaren technischen Möglichkeiten entsprechen. Traditionelle Regelungen waren statisch und beschränkten sich auf Stand zum Zeitpunkt der Verabschiedung verfügbaren Technologie, wodurch gesetzliche Bestimmungen der verfügbaren Technologie stetig hinterherhinkten.[150]

V. 4 Wege aus der Verflechtungsfalle - die prinzipielle Offenheit des Entscheidungsprozesses

Entgegen den Prognosen des Scharpfschen Modells ist es im Bereich des Arbeitsschutzes trotz enormer anfänglicher Interessengegensätze zwischen Mitgliedsstaaten zu innovativen Regelungen auf einem durchweg hohen Niveau gekommen.[151] Gleichzeitig finden sich jedoch anhaltende Entscheidungsblockaden und Regelungen auf einem niedrigen Niveau in den Kernbereichen der industriellen Beziehungen. Um dieses heterogene Bild zu erklären, schlägt Eichener eine Erweiterung des rein intergouvernementalen Modells vor. Scharpf ignoriert die die prinzipiell "offenere" Natur des Politikprozesses in der EU. Die Rahmenbedingungen und Spielregeln, die das Zusammenspiel der Ebenen prägen, weisen nicht den dauerhaften und festgefügten Charakter auf, wie dies in den meisten liberal-demokratischen Nationalstaaten der Fall ist (vgl. SCHUMANN, 1996: 159). Eichener greift einen Begriff von Norbert Elias auf und spricht von einem "figurativen" Entscheidungsprozeß in der EU:

"Die Entscheidungsbildung in der Europäischen Union wird hier nicht als Spiel betrachtet, das bei festliegenden Spielregeln und einem begrenzten Kreis von Spielern, die jeweils ein eindeutiges Interesse aufweisen, zu einem vorhersagbaren Ergebnis kommt, sondern als ein figurativer Prozeß, in dem sich die Handlungen der Akteure miteinander verflechten. Solche Verflechtungsprozesse sind als ganzes ungeplant, nicht determiniert und auch nicht gerichtet, aber dennoch strukturiert." (EICHENER, 1997a: 340).

Eichener modifiziert vier zentrale Prämissen des Scharpfschen Ansatzes (zum folgenden vgl. Eichener, 1997a: 141-173): Im Gegensatz zu Scharpfs Bild eines punktförmigen

[149]Vorher hatte es häufig branchenspezifische Regelungen gegeben.

[150]Weitere Beispiele für Regelungen mit einem hohen Schutzniveau nennt Eichener aus dem Bereich des Umweltschutzes, der hier nicht weiter diskutiert wird. So sorgt beispielsweise die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitatschutzrichtlinie, die eine Ausweisung eines bestimmten Flächenanteils als Naturschutzgebiete vorsieht, gegenwärtig in der deutschen Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik für kontroverse Diskussionen (vgl. EICHENER, 1997a: 112-130).

[151]Eichener fragt: "Warum hat die britische Regierung, die zwanzig Jahre lang mit äußerster Vehemenz gegen die Betriebsräterichtlinie gekämpft hat, Arbeitsschutzrichtlinien ihre Zustimmung gegeben, die wirksame Partizipationsrechte gewähren, die sogar noch über die reinen Informations- und Konsultationsrechte der Europäischen Betriebsräterichtlinie hinausgehen? Warum hat die Bundesrepublik Arbeitsschutzrichtlinien (mit der Annahme der Maschinenrichtlinie) zugestimmt, die das duale System ins Wanken bringen, weil sie die Kompetenzen der Berufsgenossenschaften gravierend beschneiden? Warum hat die spanische Regierung ein Arbeitsschutzrecht akzeptiert, das ihr und ihrer Industrie massive Kosten auferlegt? Warum hat die griechische

Entscheidungsverfahrens, bei dem Entscheidungen zu einem bestimmten Zeitpunkt im Ministerrat getroffen werden, geht Eichener *erstens* von einem netzförmigen Prozeß aus, bei dem in verschiedenen Phasen (Initiativphase, Vorbereitungsphase, Beschlußfassungsphase) verschiedenste Akteure (vor allem Beamte in den verschiedenen Ausschüssen wie COREPER und Experten in den beratenden Gremien) sowie (im mit dem Amsterdamer Vertrag auf alle mit qualifizierter Mehrheit zu treffenden Entscheidungen anzuwendenden Mitentscheidungsverfahren) das Europäische Parlament auf die Entscheidungen Einfluß nehmen. *Zweitens* werden die Mitgliedsstaaten "in den verschiedenen Stufen des europäischen Entscheidungsprozesses [...] durch unterschiedliche Personen vertreten, deren institutionelle Interessen unterschiedlich akzentuiert sind" (EICHENER, 1997a: 152-153)[152], so daß die Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres als homogene korporative Akteure konzeptualisiert werden können, wie Scharpf dies tut. *Drittens* unterschätzt Scharpf den Einfluß supranationaler Akteure wie Kommission und EP, die nach Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte an Bedeutung gewonnen haben (vgl. Kap. III). *Viertens* geht Eichener davon, daß die Mitgliedsstaaten nicht statisch homogene Interessen verfolgen:

"Das scheinbar so homogene "nationale Interesse" löst sich also bei genauerer Betrachtung in ein Konglomerat verschiedener materieller und prozeduraler, "kollektiver" und individueller Interessen auf. Bei jeder anstehenden Entscheidung deutet ein Teil dieser Interessen in Richtung Zustimmung, ein anderer Teil in Richtung Ablehnung." (EICHENER, 1997a: 172).

Eichener spricht von dynamischen Interessenbalancen, die sich im Verlauf der Zeit in Richtung Ablehnung oder Einigung verschieben können. Eine Verschiebung der Interessenbalance zugunsten einer Einigung kann etwa durch Zugeständnisse bei der Implementation, z. B. durch die Gewährung großzügiger Umsetzungsfristen oder die laxe Kontrolle der Umsetzung erfolgen (vgl. EICHENER, 1997a: 174).

Eichener resümiert treffend, daß der Entscheidungsprozeß in der regulativen Politik "offener" ist, als vom Intergouvernementalismus angenommen wird:

"Der europäische Entscheidungsprozeß verläuft in einer außerordentlich komplexen Figuration, die eine Vielzahl von Akteuren einschließt, die jeweils mehrdeutige Interessenkonstellationen aufweisen. Diese Akteurs- und Interessenvielfalt führt dazu, daß die Positionen nicht fixiert sind, daß Spielräume für Annäherungen, Koalitionen und Kompromisse bestehen. Der europäischen Entscheidungsprozeß ist damit nicht determiniert. Es gibt Fälle, in denen selbst Mitgliedsstaaten, die mit festgefügten

---

Regierung kein Veto gegen ein Arbeitsschutzrecht eingelegt, das seinen Arbeitnehmern die bis zu 30%ige Gefahrenzulage nehmen wird?" (EICHENER, 1997a: 103).

[152]Eichener führt aus: "Im Europäischen Rat agiert der Regierungschef, im Ministerrat der Fachminister, im COREPER der Ständige Vertreter (also ein Beamter des Außenministeriums), und im beratenden Ausschuß sowie der informellen Konsultation in der Initiative- und Vorbereitungsphase agieren Fachbeamte der mittleren Hierarchieebenen (meist Referatsleiter oder Gruppenleiter), nicht selten auch Fachbeamte anderer herangezogener Ministerien (z. B. Wirtschafts- und Arbeitsministerium bei der Maschinenrichtlinie), Vertreter nachgeordneter Behörden sowie Experten aus Interessenverbände, gesellschaftlichen Normungs-, Prüfungs- und Überwachungseinrichtungen [...] und Wissenschaftler." (EICHENER, 1997a: 153).

Positionen in die Verhandlungen eingetreten sind, zum Abschluß eines mehrjährigen Prozesses einem Vorhaben doch noch ihre Zustimmung erteilt haben." (EICHENER, 1997: 205)

In der Praxis sind es vor allem drei Faktoren, die Blockaden im Entscheidungsprozeß zu überwinden helfen und zu Regelungen beitragen, die über die Logik des kleinsten gemeinsamen Nenners hinausweisen.[153] *Erstens* haben die supranationalen Institutionen, allen voran die Kommission, ein institutionelles Eigeninteresse am Erfolg von Regelungsinitiativen. Die Kommission, die ein Interesse an Profilierung durch die Förderung innovativer Regelungen hat, um die Eigenständigkeit von den Mitgliedsstaaten zu demonstrieren, agiert als "policy entrepreneur", als politische Unternehmerin, die ihre Produkte (Richtlinienvorschläge) im europäischen Entscheidungsprozeß erfolgreich zu plazieren sucht. Erfolgreiche *policy entrepreneurs* müssen drei Eigenschaften haben. Erstens müssen sie als Experten, machtvolle Interessengruppen oder Entscheidungsträger ernst genommen werden. Zweitens müssen sie für ihr Verhandlungsgeschick bekannt sein. Drittens müssen sie hartnäckig ("persistent") sein. Die Kommission erfüllt vor allem das Kriterium der Hartnäckigkeit: Die meisten zentralen Fortschritte auf europäischer Ebene wurden erreicht, nachdem die Kommission jahrelang die Opposition der Mitgliedsstaaten aufgeweicht und auf ihre Chance gewartet hat (vgl. MAJONE, 1994e: 74).[154] Die Kommission hat "a view of the overall situation of European policy-making and the opportunities available for a specific issue to be resolved" (HÉRITIER, 1997a: 179).

George Ross beschreibt, wie die Kommission unter Jacques Delors erfolgreich die "Verschachtelungsstrategie" ("Russian dolls") angewandt hat (vgl. Ross, 1998). Diese besteht darin, "positive" Maßnahmen zur Erhöhung des Arbeitsschutzes (nach Art. 118a) mit marktschaffenden Maßnahmen (nach Art. 100a) zu verbinden oder zunächst recht allgemein

[153]Eichener nennt insgesamt sechs Faktoren (vgl. EICHENER, 1997b: 591), die jedoch nicht alle überzeugend bzw. trennscharf formuliert sind. So lassen sich die Punkte "institutionelles Eigeninteresse supranationaler Institutionen an Regelungen auf hohem Niveau" und "Einfluß supranationaler Akteure im Entscheidungsprozeß" zusammenfassen. Dies gilt ebenfalls für die Faktoren "legislativer Eklektizismus" und "laxe Implementationskontrolle". Empirisch unzureichend belegbar ist der Faktor "Einbeziehung von Nicht-Regierungsakteuren aus den Mitgliedsstaaten", da Wohlfahrtsverbände und Umweltorganisationen im Brüsseler Entscheidungsprozeß trotz Förderung durch die Kommission gegenüber Wirtschaftsverbänden wenig Einflußmöglichkeiten haben und nationale Regierungen in der Regel ebenfalls nicht entscheidend zu beeinflussen vermögen (vgl. STREECK, 1998a).

[154]Majone beschreibt das Warten der Kommission darauf, daß sich Möglichkeiten ("windows of opportunity") zur Durchsetzung der Vorschläge eröffnen: "Policy entrepreneurs are constantly on the look-out for windows of opportunity through which to push their preferred ideas. Policy windows open on those relatively infrequent occasions when three usually separate process streams - problems, politics and policy ideas - converge. Policy entrepreneurs concerned about a particular problem search for solutions in the stream of policy ideas to couple their problem, then try to take advantage of political receptivity at certain points in time to push the package of problem and solution" (MAJONE, 1996e: 74).

gehaltene Rahmenrichtlinien vorzuschlagen, welche die Basis für detailliertere Regelungsvorschläge schaffen.[155]

Eichener überschätzt jedoch die Rolle der Kommission, wenn er ihr die Rolle des alleinigen Prozeßmanagers zuschreibt. Die Kommission, so Eichener,

"has become the key player in European decision-making because it is invested not only with exclusive control over legislative initiatives, but also with the power to manage the whole legislative process" (EICHENER, 1997b: 600).

Die zahlreichen Fehlschläge von Kommissionsinitiativen sprechen gegen eine derartige Einschätzung. Zudem können de facto Gesetzesintiativen auch von den Mitgliedsstaaten an die Kommission getragen werden. Diachron betrachtet haben die Einflußmöglichkeiten der Kommission - auch durch die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung - beträchtlich zugenommen, ebenso die des Europäischen Parlaments, das in vielen Fällen ein Verbündeter der Kommission ist. Es steht - nicht zuletzt aufgrund der sozialdemokratischen Mehrheit - einer Ausweitung der regulativen und redistributiven Sozialpolitik auf EU-Ebene positiv gegenüber. Es wird nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahren an Einfluß gewinnen.

Ein *zweiter* wichtiger Faktor, der die Problemlösungkapazität in der sozialregulativen Politik erhöht, ist die Rolle von Beratungs- und Expertengremien im Prozeß der Entscheidungsfindung. Die letztlich im Ministerrat zu treffenden Entscheidungen werden in mit nationalen Beamten besetzten Ausschüssen (COREPER) vorverhandelt. Bei technisch komplexen Fragen werden zudem beratende Fachausschüsse hinzugezogen, die mit nationalen Fachbeamten besetzt sind. Eine Einigung in diesen beratenden Gremien ist aufgrund der professionellen Orientierung der Teilnehmer (*copinerie technocratique*) wahrscheinlicher.[156] Die Logik des nationalen Schachers ("bargaining") tritt oft zugunsten eines konsensorientierten "Verhandelns" in den Hintergrund (vgl. EICHENER, 1997a: 190). Eichener versäumt zu betonen, daß eine derartige Rolle der Expertengremien bei den Verhandlungen um Kernpunkte der industriellen Beziehungen (Informationsrechte,

[155]Rhodes beschreibt die kreativen Regulierungsversuche der Kommission in Form der "treaty-base games" (vgl. RHODES, 1998a: 122). Regelungen über vertragliche Rechte am Arbeitsplatz, eigentlich nicht im Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft oder an Einstimmigkeit gebunden, wurden mit Elementen des Arbeitsschutzes verbunden und nach Art. 118a unter Anwendung der qualifizierten Mehrheitsregel zur Entscheidung gebracht. Bei der Richtlinie zum Schutz von Schwangeren am Arbeitsplatz verknüpfte die Kommission arbeitsvertragsrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Fragen mit Maßnahmen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz, was britischen Widerstand herausforderte (vgl. RHODES, 1998a: 124).

[156]Ohne dies explizit zu machen, greift Eichener hier einen Topos des Neofunktionalismus auf, in dem ernannte Experten und Technokraten "both susceptible to a cosmopolitan orientation and lifesytle, and both professionally interested in the smooth management of complex interdependencies and like to be distinctly disinterested in the traditional rituals and symbols of nationhood" (STREECK/SCHMITTER, 1991: 134) einen entscheidenden Part beim Voranbringen des Integrationsprozesses einnehmen.

Arbeitszeit, Mitbestimmung) nicht gegeben ist. Dies ist ein Grund für die weit schlechteren Einigungschancen in diesem Feld.

Drittens erleichtern den Mitgliedsstaaten ein "legislativer Eklektizismus" und eine laxe Kontrolle der de facto-Implementation die Zustimmung. Im Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz, so Eichener, finde sich in fast jeder Richtlinie eine Kombination von dänischen und niederländischen Ansätzen (innovatives Gesundheitskonzept), britischen Konzepten (Risikoabschätzung), deutschen Elementen (Rolle technischer Standards) sowie französischen Konzepten (Primat sicherer Konstruktionen) (vgl. EICHENER, 1997b: 604), so daß sich die meisten mitgliedsstaatlichen Akteure in der Richtlinie "verwirklicht" sehen. Hinzu kommt, daß viele Richtlinien den Nationalstaaten große Spielräume bei der Umsetzung offenlassen. Zum einen inhaltlich, indem nur Mindeststandards festgesetzt werden; zum anderen zeitlich, indem großzügige Zeiträume zur Umsetzung in nationales Recht gewährt werden und eine laxe Kontrolle der Umsetzung erfolgt, so daß die jeweilige Regierung nicht unmittelbar mit den Folgen der Zustimmung konfrontiert wird. In Deutschland erfolgte etwa die Diskussion um die Bildschirmschutzrichtlinie erst kurz vor dem Inkrafttreten am 20. 12. 1996, obwohl die Rahmenrichtlinie der EG bereits *1989* verabschiedet worden war. Diese Faktoren tragen dazu bei, daß die "starke Figuration" (Eichener) der Politikverflechtungsfalle überwunden wird. Insbesondere wenn man eine diachrone Betrachtungsweise zugrundelegt, ist der Grad der "positiven" Integration auf hohem Niveau im Bereich des Arbeitsschutzes bemerkenswert.

Kritische Autoren verweisen darauf, daß es sich beim Arbeitsschutz um einen peripheren Bereich der Sozialpolitik handelt und eine Harmonisierung der Regelungen auf hohem Niveau zur Vermeidung von Arbeitsunfällen usw. auch dem Profitinteresse der Arbeitgeber entspricht. Streeck bezeichnet den Arbeitsschutz als "marktbrechendes" (nicht marktkorrigierendes) Mittel zur Verhinderung der Zerstörung produktiver Ressourcen, was wenig mit sozialen Bürgerrechten zu tun habe (STREECK, 1998a: 416). Diese Argumentation greift zu kurz, denn das Schutzniveau weist in vielen Fällen über die Harmonisierungserfordernisse des Binnenmarktes und den basalen Schutz vor der Zerstörung von produktiven Ressourcen hinaus.

Die von polit-ökononomischen sowie intergouvernementalistischen Ansätzen angebotenen Erklärungsversuche reichen im Falle des Arbeitsschutzes nicht aus. Sie müssen durch Elemente eines prinzipiell offenen Entscheidungsprozesses im europäischen Mehrebenensystem ergänzt werden. Die genannten supranationalen Faktoren, allen voran die Rolle der Kommission als *policy entrepreneur*, tragen dazu bei, daß die Widerstände einzelner

Mitgliedsstaaten überwunden werden und es trotz vielfältiger Blockademöglichkeiten zu Regelungen mit einem hohen Schutzniveau kommt. Charakteristisch für den europäischen Entscheidungsprozeß in der regulativen Politik ist, daß dieses "policy-making by subterfuge" (HÉRITIER, 1997a) nur in einem Teil der Fälle zu positiven Ergebnissen führt. Die genannten Faktoren, die zur Überwindung der Blockademöglichkeiten beitragen, sind weder notwendige noch hinreichende Bedingungen für Einigungen auf einem hohen Niveau. Es gibt eine Fülle von Beispielen, in denen eine Einigung trotz massiven Einsatzes der Kommission nicht oder nur auf sehr niedrigem Niveau zustandegekommen ist. Im Gegensatz zur Europäisierung der Arbeitsschutzes ist es bisher nicht gelungen, ein europäisches System der industriellen Beziehungen aufzubauen.

V. 5 Der schwierige Aufbau eines Systems europäischer Arbeitsbeziehungen

Der Aufbau eines gemeinsamen europäischen Systems der industriellen Beziehungen könnte auf zweierlei Weise erfolgen. Zum einen durch die Konvergenz der nationalen Systeme als Nebenfolge der Marktintegration, zum anderen durch supranationale Regulierung (entweder in Form von EU-Richtlinien oder durch europäische Kollektivvereinbarungen im Sozialen Dialog) (vgl. STREECK, 1992: 315). Beides, so die hier vertretene These, ist unwahrscheinlich, da es beträchtliche institutionelle und machtstrukturelle Hindernisse gibt, die dies bislang blockiert haben und auch in Zukunft erschweren werden. Dies wird vor allem bei Fragen der Arbeitnehmervertretung- bzw. mitbestimmung (sowohl am Arbeitsplatz wie auf Unternehmensebene) deutlich - einem Bereich regulativer Politik, der weit kontroverser und somit schwieriger verregelbar ist als der Arbeitsschutz. In diesem Unterkapitel sollen die Voraussetzungen für eine Konvergenz bzw. Regulierung auf europäischer Ebene zunächst generell und dann am Fallbeispiel der Richtlinie über Informations- und Konsultationsrechte in multinationalen Unternehmen (nach zwanzigjähriger "Warteschleife" 1994 als sog. Euro-Betriebsratsrichtlinie 94/95/EEC verabschiedet) diskutiert werden. Die Chancen und Voraussetzungen des "Sozialen Dialogs" werden im nächsten Unterkapitel thematisiert.

Anzeichen für eine als Nebenfolge der Marktintegration eintretende Konvergenz der nationalen Systeme der industriellen Beziehungen gibt es kaum - weder auf einem hohen noch einem niedrigen Niveau ("race to the bottom").[157] Für manche Beobachter haben sich die

[157]Die gegenwärtig stattfindenden Wandlungen in den gewerkschaftlichen Organisationsformen, den Tarifverhandlungen und die mit dem Argument der Wettbewerbsfähigkeit auch in Deutschland beständig

nationalen Systeme der industriellen Beziehungen in den achtziger Jahren eher weiter auseinanderentwickelt, wenn man beispielsweise die Unterschiede zwischen Deutschland und Großbritannien betrachtet (vgl. STREECK, 1992: 315). Die enorme Heterogenität der mitgliedsstaatlichen Systeme (und die damit verbundenen Ideen und Interessen) stellt zugleich das größte Hindernis einer supranationalen Verregelung der Arbeitsbeziehungen dar (vgl. RHODES, 1995: 84). Ohne daß hier eine genauere Analyse der Unterschiede vorgenommen werden kann (vgl. hierzu STREECK, 1992), soll auf die unterschiedlichen Rechtstraditionen in Großbritannien bzw. Dänemark[158] sowie den übrigen Mitgliedsstaaten hingewiesen werden. Das angelsächsische Modell räumt der privatautonomen Gestaltung des Arbeitsmarktes als Vertragsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine deutliche Priorität ein[159]; gesetzliche Garantien der Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer haben eine geringere Bedeutung (vgl. RHODES, 1998a). Da sich die (sub)national eigene Formen der industriellen Beziehungen in spezifischen historischen Prozessen herausgebildet haben, sind mit ihnen die Ideen und Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerbewegungen verbunden. Während etwa der Nationalstaat als Garant gesetzlich festgeschriebener Arbeitnehmerrechte in Deutschland eine hohe Legitimität besitzt, halten Gewerkschaften in stärker konfliktorientierten Systemen wie Frankreich eher Distanz zum Staat. In jedem Fall ist die Legitimität der EU-Organe als supranationaler "Regulator" aufgrund bestehender nationaler Regelungen unsicher (vgl. RHODES, 1995: 84).

Als zweiter Faktor behindert die Schwäche der "advocacy coalition" umfassende gesetzliche Regelungen auf europäischer Ebene. Innerhalb der Kommission herrscht keineswegs Einigkeit über eine anzustrebende Europäisierung der industriellen Beziehungen mit gleichzeitiger Festschreibung eines hohen Schutzniveaus. Die Meinungen zwischen eher marktliberal und eher sozialdemokratisch orientierten Generaldirektionen gehen weit auseinander (vgl. RHODES, 1998a: 110). Im Vergleich zum Arbeitsschutz ist auch die Opposition von Seiten der Unternehmer weit stärker, da viele Arbeitgeber die europäische Festschreibung von Mitspracherechten oder anderen Schutzrechten als unzulässige Einschränkung der

---

erhobenen Forderungen nach einer Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen sollen hier nicht unterschlagen werden, doch haben sie noch zu keiner sichtbaren Konvergenz der mitgliedsstaatlichen Systeme geführt.

[158] In Dänemark spielt der Staat ein weniger festgeschriebene Rolle als in Deutschland, doch ist es in Kollektivvereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zu einem hohen Verregelungsniveau der industriellen Beziehungen gekommen (vgl. RHODES, 1998a: 114).

[159] Aufgrund des Grundsatzes der Parlamentssouveränität gibt es in Großbritannien keinerlei (grund)gesetzlich festgeschriebenen Arbeitnehmerrechte. Für die Gewerkschaften stellte dies aufgrund ihrer starken Position durch die "closed shop"-Regelungen in den Betrieben bis zur entscheidenden Schwächung in der Ära Thatcher kein Problem dar; erst die Erfahrungen des Thatcherismus brachten die britischen Gewerkschaften dazu, verbindliche Regelungen der Arbeitsbeziehungen auf europäischer Ebene zu befürworten, da sie dadurch nur an Einfluß gewinnen können (vgl. STREECK, 1997b).

unternehmerischen Freiheit und Quelle neuer Kosten[160] ansehen, die sich (im Gegensatz zum Arbeitsschutz) nicht positiv auf Produktivität und Profitraten auswirken.

[160]Die Kosten für die zu errichtenden "Euro-Betriebsräte" werden beispielsweise vom jeweiligen Unternehmen (oder der Kommission) getragen.

Bereits die bevorstehende Verabschiedung der "zahnlosen" Richtlinie zur Einführung europäischer Betriebsräte (EBR) veranlaßte 1993 den damaligen UNICE-Präsidenten Carlos Ferrer zu folgender Kritik:

"Far from being cost-free, this will be an extremely expensive and damaging measure, imposed 'top-down' from Brussels, without consultation, and with not the slightest notice being taken of the views of employers, who must carry the burden." (zitiert in KNUTSEN, 1997: 297)

Die Ablehnung der Arbeitgeber, die in den Mitgliedsstaaten sowie in Brüssel über einen großen Einfluß durch institutionalisiertes Lobbying ("European Roundtable of Industrialists", vgl. CORPORATE EUROPEAN OBSERVATORY, 1997 sowie COEN, 1997) verfügen, trägt zur Verwässerung bzw. Blockade der Kommissionsvorschläge bei. Die nationalen Gewerkschaften hingegen europäisieren sich nur zögerlich und können sich aufgrund der unterschiedlichen nationalstaatlichen Traditionen und Regelungsniveaus auch nur schwerlich auf gemeinsame Regulierungsvorschläge auf europäischer Ebene einigen.

Ein *dritter* entscheidender Faktor sind die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsstaaten, die durch eine Europäisierung eine Gefahr für die nationalstaatlichen Regelungen und das Regelungsniveau sehen. Bei den bisher zaghaften Versuchen der Europäisierung der Arbeitsbeziehungen entfaltet die von Scharpf beschriebene Politikverflechtungsfalle eine starke Wirkung und kann nur weit schwerer durch Initiativen der Kommission oder des Parlamentes überwunden werden. Ein Grund hierfür sind die vertragsrechtlichen Rahmenbedingungen. Auch gemäß des in den Amsterdamer Vertrag integrierten Sozialprotolls sind weiterhin beträchtliche Bereiche der industriellen Beziehungen (Arbeitsentgelt, Koalititonsrecht, Streikrecht, Aussperrungsrecht) von einer europäischen Verregelung vollständig ausgeschlossen bzw. der Einstimmigkeitserfordernis unterworfen (soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages, Vertretung oder kollektive Wahrnehmung der Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerinteressen, Beschäftigungsbedingungen von Angehörigen aus Nicht-EU-Staaten sowie finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb des Sozialfonds). Nur in den Bereichen Arbeitsumwelt (siehe oben), Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern[161] sowie Chancengleichheit von Männern und Frauen können Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit herbeigeführt werden.

[161]Die Richtlinie zur Errichtung europäischer Betriebsräte enthält keine Mitbestimmungsrechte und konnte deshalb gemäß der Bestimmungen über "Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer" mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.

Die Möglichkeiten der Einflußnahme der Kommission sind somit weit eingeschränkter als im weniger umstrittenen und unter die qualifizierte Mehrheitsregel fallenden Bereich des Arbeitsschutzes. Als *policy entrepreneur* verfolgt die Kommission ihre Interessen zwar genauso hartnäckig, jedoch weniger erfolgreich, da sich nur selten Gelegenheiten ("windows of opportunity") zu einer Durchsetzung von Regelungen bieten. Die Faktoren, die im Bereich des Arbeitsschutzes die Verabschiedung von Regelungen auf hohem Niveau ermöglicht haben, finden sich in den Kernbereichen der industriellen Beziehungen nicht. So fällt aufgrund der Unvereinbarkeit der jeweiligen nationalen Regelungen die Möglichkeit eines "legislativen Eklektizismus" weg. Kann man im Bereich des Arbeitsschutzes verschiedene nationale Regelungsphilosophien miteinander kombinieren, so ließen sich wohl kaum britische, schwedische und deutsche Elemente in einer gemeinsamen europäischen Richtlinie zur Mitbestimmung kombinieren. Zudem spielen professionell ausgerichtete, konsensorientierte Expertengremien eine weit geringere Rolle als im bisweilen hochtechnischen Bereich des Arbeitsschutzes. Aufgrund der weitgehenden Einstimmigkeitserfordernis kann die Kommission nur selten Koalitionen mit Mitgliedsstaaten eingehen. Auch das Einräumen großzügiger Implementationsspielräume führt aufgrund der oft fundamentalen Ablehnung von Richtlinien zu Fragen der Mitbestimmung nur selten zum Erfolg. Am Beispiel der Richtlinie zur Einführung europäischer Betriebsräte (siehe unten) zeigt sich, daß hier die Verabschiedung durch extrem weite Implementationsfreiheiten erkauft wurde, welche die Verbindlichkeit der Richtlinie insgesamt in Frage stellen.

V. 6 Fallbeispiel Europäische Betriebsräte: Die schwierige Geburt einer Richtlinie mit geringem Schutzniveau

Ein Blick auf die "Erfolgsquote" der Richtlinienvorschläge der Kommission zu den Themen Betriebsverfassung und Unternehmensmitbestimmung macht den schwierigen Stand deutlich, den dieser Kernbereich der industriellen Beziehungen im europäischen Entscheidungssystem hat. Von den im Rahmen des Aktionsprogramms 1989/1990 vorgeschlagenen fünf Richtlinien wurde bis Anfang 1994 keine verabschiedet; lediglich die EBR-Richtlinie konnte Ende 1994 durchgesetzt werden (vgl. SCHNORPFEIL, 1994: 69).[162] Vorschläge zur Europäisierung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene entstanden bereits in den siebziger Jahren (vgl.

[162]Neben der Betriebsratsrichtlinie standen Vorschläge für Richtlinien zur Ergänzung des Societas Europaea/Europäischen Vereins/Europäische Genossenschafts-Status hinsichtlich der Stellung der Arbeitnehmer sowie ein Vorschlag zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft auf dem Programm (vgl. SCHNORPFEIL, 1994: 69).

KELLER, 1993: 601). 1970 schlug die Kommission verschiedene "Statutes of the European Company" vor, das auch Mitbestimmungsrechte enthielt (Danis/Hoffmann, 1995: 181). Die "European Company" sollte einen Aufsichtsrat haben, der sich aus Kapitalvertretern, Arbeitnehmern und Vertretern allgemeiner Interessen zusammensetzte. Neben der obligatorischen Kritik von Arbeitgeberseite gab es auch Vorbehalte der nationalen Gewerkschaften, die keinesfalls einer Meinung waren über die Ausgestaltung der Aufsichtsräte, die sich sehr stark am deutschen Mitbestimmungsmodell orientierten. Verschiedene, eher konfliktorientierte nationale Gewerkschaften waren an "sozialpartnerschaftlichen Regelungen" auf Unternehmensebene nicht interessiert (vgl. KELLER, 1993: 601).

Das Fallbeispiel "Europäische Betriebsräte" (EBR) kann die Probleme des Aufbaus eines europäischen Systems industrieller Beziehungen hervorragend illustrieren. Hier zeigen sich die enormen Blockademöglichkeiten, aber auch das Beharrungsvermögen der Kommission, das gemeinsam mit den geänderten Abstimmungsbedingungen letztendlich 1994 nach fast fünfzehnjähriger Diskussion zur Verabschiedung einer Richtlinie geführt hat - allerdings auf einem derart niedrigem Niveau, daß die Bezeichnung "Europäische Betriebsräte" von einigen Autoren zu Recht in Zweifel gezogen wird (vgl. STREECK, 1997b). Die Initiativen zur Errichtung europäischer Betriebsräte tragen einem seit den frühen siebziger Jahren diskutierten Problem Rechnung: Die kodifizierten Rechte der Arbeitnehmer enden an den nationalen Grenzen, während Nationalgrenzen für die in den Entscheidungsprozessen zunehmende Bedeutung erlangenden, multinational operierenden Konzerne keine Rolle spielen. So werden Entscheidungen, welche die verschiedenen nationalen "Standorte" betreffen, in der Konzernzentrale getroffen, ohne daß die Mitarbeiter in den verschiedenen Teilen des Unternehmens ausreichend informiert und konsultiert werden bzw. Mitentscheidungsrechte genießen.

1980 startete die Kommission mit dem sogenannten "Vredeling"-Richtlinienvorschlag (zur "Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer von Unternehmen mit komplexer, insbesondere transnationaler Struktur") einen Versuch, Informations- und Konsultationsrechte von Arbeitnehmern in multinationalen Unternehmen festzuschreiben (vgl. DANIS/HOFFMANN, 1995: 183). Die Vredeling-Initiative zur Einführung "europäischer Betriebsräte" sollte auch in rein national basierten Unternehmen gelten und somit europaweite Mindeststandards der Informations- und Konsultationsrechte setzen. Die nach Art. 100 (Marktangleichung) zu verabschiedende Richtlinie verstand sich als Fortführung der Richtlinien zu

Massenentlassungen und zur Wahrung der Ansprüche der Arbeitnehmer bei Unternehmensübergängen (vgl. SCHNORPFEIL, 1996: 201).

Der Entwurf sah vor, daß den Arbeitnehmern Informationsrechte insbesondere in bezug auf bevorstehende Standortschließungen und größere organisatorische Umstrukturierungen gewährt werden. Die Arbeitgebervereinigung UNICE lehnte den Richtlinienvorschlag als Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit kategorisch ab und wurde dabei massiv von großen US-amerikanischen Konzernen unterstützt. Die positiven Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Sozialausschusses des Europäischen Parlamentes konnten diesen Widerstand nicht brechen. Als Reaktion auf den Druck der Industrie "verwässerte" das Europäische Parlament den Vorschlag beträchtlich, so daß ein Unilever-Vertreter zufrieden äußern konnte: "The MEPs have done a good job in getting rid of a number of undesirable features" (zitiert in DANIS/HOFFMANN, 1995: 184). Der geänderte Vorschlag wurde 1983 vom Ministerrat aufgrund des Widerstands Großbritanniens abgelehnt. Bemerkenswert ist der hohe Grad der Ablehnung durch die Arbeitgeber, da die Richtlinie lediglich Informations-, jedoch keine Mitbestimmungsrechte vorsah. Als Faktoren für das Scheitern der Vredeling-Direktive nennen Danis und Hoffmann neben der konstanten Ablehnung der Arbeitgeber die Verschiedenheit der Systeme der Arbeitnehmervertretungen in der EU und die Einstimmigkeitserfordernis im Rat.

Im Zuge des Sozialen Aktionsprogramms unternahm die Kommission ab 1990 einen neuen Versuch, eine Richtlinie zur "Einsetzung Europäischer Betriebsräte zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen" auf den Weg zu bringen (vgl. DANIS/HOFFMANN, 1995: 185), die sich an Unternehmen mit über 1.000 Beschäftigten und mindestens 100 Beschäftigten in 2 Mitgliedsstaaten richtete (für eine genaue Darstellung vgl. SCHNORPFEIL, 1996: 203-223). Der Richtlinienvorschlag sah mindestens einmal pro Jahr stattfindende Treffen zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung zu Konsultationsgesprächen vor. Die Unterrichtung der Arbeitnehmer sollte "in geeigneter Weise" erfolgen - "unter Berücksichtigung der in den verschiedenen Mitgliedsstaaten herrschenden Gepflogenheiten". Der Vorschlag fand im Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie im Ausschuß für soziale Angelegenheiten des EP einhellige Zustimmung.[163] Das EP forderte eine weitgehendere Arbeitnehmerorientierung (so etwa die Senkung der Mitarbeitergrenze auf 50 und mindestens 4 Treffen der Betriebsräte pro Jahr. Die Forderungen des EP wurden jedoch von der Kommission weitgehend abgelehnt.

[163]Das Europäische Parlament kritisierte die Rechtsgrundlage der 1991 eingebrachten Richtlinie und forderte eine Abstimmung nach Art. 118a (Kooperationsverfahren) statt nach Art. 100 (Anhörungsverfahren).

Aufgrund des Widerstandes Großbritanniens entschloß sich die Kommission, das im Sozialprotokoll vorgesehene Verfahren (zum ersten Mal) anzuwenden. Dies schloß auch ein, daß der Vorschlag zunächst im Sozialen Dialog mit dem Ziel einer freiwilligen Einigung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern verhandelt wurde. Bereits die "Gespräche über Gespräche" scheiterten im März 1994 (u. a. aufgrund der Blockadehaltung der britischen Arbeitgeber). Die Richtlinie wurde schließlich gemäß Sozialprotokoll vom Sozialministerrat "der Elf" am 22. 9. 1994 angenommen - allerdings in abgeschwächter Form.[164] Gegenüber dem Richtlinienvorschlag aus dem Jahr 1991 wurde die Mindestzahl an Arbeitnehmern auf 150 (in mindestens zwei Mitgliedsstaaten) heraufgesetzt; die Treffen mit dem zentralen Management sollen nur alle 6 Monate bis 3 Jahre (!) stattfinden (vgl. DANIS/HOFFMANN, 1995: 187). Insgesamt ca. 1.300 Konzerne (davon etwa 400 in Deutschland) mit 15.000 Unternehmen erfüllen die Kriterien zur Einrichtung europäischer Betriebsräte (vgl. SCHULTEN, 1995: 357); viele Vereinbarungen über die Einführung europäischer Betriebsräte wurden freiwillig noch vor der Umsetzung in nationales Recht (bis Ende 1996) getroffen.[165]

Von offizieller EU-Seite wird die EBR-Richtlinie als "historischer Durchbruch", "zwingendes Rechtsinstrument für multinationale Unternehmen" und "gutes Beispiel für eine funktionierende europäische Sozialpolitik" gefeiert (O. A., 1995a: 19). Hermann Scherl argumentiert, daß sich die "europaweiten Betriebsräte in Zukunft als Katalysatoren zu einer europaweiten Harmonisierung von gewerkschaftlichen Einstellungen und Vorstellungen zur Arbeitnehmermitbestimmung und darüber hinaus auch zu vielen anderen gewerkschaftlichen Betätigungsfeldern" erweisen könnten (zitiert in SCHULTEN, 1995: 357). Knutsen sieht die Euro-Betriebsräte als Zeichen für die "Euro-corporatist intention" der europäischen Gesetzgeber (KNUTSEN, 1997: 292).

Angesichts der schwachen Bestimmungen der EBR-Richtlinie ist eine deartige Euphorie unbegründet. Berndt Keller führt treffend aus:

"EBR sind lediglich Arbeitnehmer- bzw. Wirtschaftsausschüsse mit reinen Konsultationsrechten, die von echten Mitentscheidungs- und/oder Vetorechten zu unterscheiden sind." (KELLER, 1997: 40).

Somit wundert es nicht, daß auch einige Wirtschaftsverteter zu einer positiven Einschätzung gekommen sind. Der ehemalige Volkswagen-Personalchef Martin Posth begreift die Euro-

[164]Zwischenzeitlich war die Richtlinie von der Kommission in "Richtlinie des Rates über die Errichtung eines europäischen Ausschusses oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen" umbenannt worden.

[165]Die Richtlinie gilt mittlerweile für 18 Länder, neben den 15 EU-Mitgliedsstaaten (Großbritannien ist nach dem Labour-Wahlsieg dabei, die Richtlinie in nationales Recht umsetzen) auch freiwillig in Island, Norwegen und Liechtenstein. Vor dem 22. 9. 96 (Stichtag zur Umsetzung in nationales Recht) wurden in Europa ca. 400 freiwillige Vereinbarungen (ohne Besonderes Verhandlungremium) ausgehandelt (in Deutschland ca. 100) (vgl. DEPPE/HOFFMANN/STÜTZEL, 1997: 19).

Betriebsräte als ein "Podium, um unseren Arbeitnehmern - und gerade auch denen in Spanien oder Belgien - die Haltung der Konzernleitung zum Thema Kostensenkung, zum Thema Produktivität in Europa versus Japan, versus Amerika klarzumachen" (zitiert in SCHULTEN, 1995: 356).

Der langwierige und schwierige Entscheidungsprozeß hat im Falle der EBR eine Richtlinie mit niedrigem Schutzniveau hervorgebracht. Mit guten Gründen kann man bezweifeln, ob die Informations- und Konsultationsbestimmungen die Bezeichnungen "europäisch" und "Betriebsräte" verdienen.[166] Streeck kritisiert, daß "the legal minimum that member states have to enforce on them in the absence of agreement amounts to no more than the provision of information on a yearly basis" (STREECK, 1997b: 329). Zudem werde alles getan, damit es nicht zu einer Anwendung dieser Mindestbestimmung komme. So können sich Beschäftigte und Management dahingehend einigen, auf die Einrichtung eines EBR zu verzichten. Den EBR fehle eine spezifisch europäische Dimension, da sie nur *zusätzlich* zu nationalen Bestimmungen der Arbeitnehmervertretung zur Anwendung kämen: "European works councils will be *international extensions of national systems of workforce representation*, instead of European institutions in a strict sense." (STREECK, 1997b: 331; Hervorhebungen im Original). Somit erfolge keine Harmonisierung auf hohem Niveau, um Regime mit ausgebauten Arbeitnehmerrechten im Regimewettbewerb zu schützen.[167] Die nationalen Arbeitnehmervertreter, die oft auch in den EBR beteiligt sind, hätten zudem ein Interesse, die Bedeutung der EBR möglichst klein zu halten. Europäische Betriebsräte können sogar dazu beitragen, daß multinationale Firmen ihre Verbindungen zu nationalen Systemen industrieller Beziehungen lösen. Das würde keine große Veränderung für die Länder bedeuten, in denen die Kollektivverhandlungen betriebszentriert sind, wohl aber für Staaten wie Deutschland mit Flächentarifverträgen. Streeck resümiert treffend:

"Rather than creating an integrated European system of representation, what the directive really does is make multinational firms include workforce representatives from other European countries in an extended version of the national representation system in their country of origin, in ways very much left to their discretion. [...] Up to a few years ago, nobody would have called a mere information forum a 'works council" (STREECK, 1997b: 331/329)

[166]Streeck erklärt die Bezeichnung mit dem Einfallsreichtum der europäischen Beamten und Entscheidungsträger: "But never underestimate the ability of European diplomats and bureaucrats to deploy terminological ambiguity to hide what is going on and, very importantly, what is *not* going on" (STREECK, 1997b: 328).

[167]Laut Streeck geht der Regimewettbewerb nach der EBR ohne Einschränkungen weiter, was sich an der Diskussionen um die Umsetzung in deutsches Recht zeige. Ein wichtiges Argument sei gewesen, "to protect German multinationals from having to fulfil more demanding obligations in relation to their European works councils than their foreign competitiors" (STREECK, 1997b: 331).

V. 7. Sozialer Dialog: Die fehlenden Voraussetzungen für einen Euro-Korporatismus

Die Geschichte des Sozialen Dialogs (vgl. Kap. III) begann Mitte der siebziger Jahre, als der Sozialministerrat entschied, die europäischen Spitzenverbände (Gewerkschaften und Arbeitgeber) mit Vertretern der Kommission und der nationalen Regierungen zusammenzubringen ("Tripartismus"). Es fanden sechs Treffen statt, bis sich der EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) im Jahre 1978 aus den Gesprächen zurückzog, da keine substantiellen Fortschritte erzielt wurden und gleichzeitig wichtige Gesetzesinitiativen (wie zum "European Company Statute") im Rat scheiterten (vgl. STREECK/SCHMITTER, 1991: 139). Ab 1985 versuchte die Kommission unter Jacques Delors eine Reanimation des Sozialen Dialogs. Doch die sogenannten Val Duchesse-Gespräche brachten nur unverbindliche Stellungnahmen hervor (vgl. RHODES, 1998a). Die Mitgliederverbände von UNICE wollten zunächst kein Mandat erteilen. Ebenso fehlte dem EGB ein Mandat, um bindende Vereinbarungen auszuhandeln, obwohl sich generell der Widerstand der nationalen Gewerkschaften gegen Regelungen auf europäischer Ebene gelegt hatte. Die erste substantielle Vereinbarung wurde 1991 erreicht. EGB und UNICE erzielten Einigkeit über die Aufwertung des Sozialen Dialogs (siehe oben). Dieser Vorschlag wurde fast wörtlich in das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages übernommen, das im Juni 1997 in den Amsterdamer Vertrag integriert wurde.

Die Bedeutung des Sozialen Dialogs wird hierin auf zweifache Weise gestärkt. Zum einen werden sozialpolitische Vorschläge den Sozialpartnern zur Anhörung vorgelegt (Art. 3 des Sozialprotokolls). Zum anderen können die Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände im Rahmen des sozialen Dialogs Vereinbarungen treffen, die entweder (auf freiwilliger Basis) "nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedsstaaten" (Art. 4, Abs. 2 des Sozialprotokolls) umgesetzt werden oder dem Rat über die Kommission zur Entscheidung vorgelegt werden (falls sie inhaltlich in das vom Sozialprotokoll definierte Spektrum fallen). Auch ein direkter Übergang von der reinen Anhörung der Sozialpartner zu direkten Verhandlungen über eine Richtlinie ist möglich. In der Regel haben die Spitzenverbände im Falle einer Anhörung sechs Wochen Zeit, um der Kommission mitzuteilen, daß sie in direkte Verhandlungen eintreten wollen (sog. "talks on talks")[168], die sich dann wiederum über neun Monate erstrecken können.

[168]Im Fall der EBR-Richtlinie scheiterten bereits die "talks on talks".

Als einen Grund für das Scheitern des sozialen Dialoges in den siebziger und achtziger Jahren nennen Schmitter und Streeck "the complete absence of significant *business* factions with an active interest in centralized negotiations with labor" (STREECK/SCHMITTER, 1991: 141).

Haben sich die Interessen der Unternehmensverbände gewandelt und können durch den erweiterten sozialen Dialog genuine europäische Kollektivverhandlungen bzw. ein "Euro-Korporatismus" (durch die Einbeziehung der EU-Organe) etabliert werden? Ein Blick auf die Motive der Verhandlungspartner, die Ausstattung ihrer Mandate sowie die bisherigen Ergebnisse des erweiterten Sozialen Dialogs zeigt deutlich, daß der soziale Dialog nicht als genuines paneuropäisches Kollektivverhandlungssystem der Sozialpartner gelten kann und auch "kein System neokorporatistischer Politik" darstellt (RHODES, 1998a: 130).

Die Bereitschaft der UNICE, im Vorfeld der Verhandlungen um den Maastrichter Vertrag einer Erweiterung des Sozialen Dialogs zuzustimmen, erklärt sich aus den Bedenken, daß es bei zunehmender Anwendung des Mehrheitsprinzips und unter dem Selbstausschluß Großbritanniens zur Verabschiedung einer größeren Zahl bindender sozialpolitischer Regelungen auf EU-Ebene kommen könnte, bei denen die Arbeitgeber kein direktes Veto-Recht ausüben können. Somit war der Meinungswandel der UNICE rein strategisch-instrumentell begründet

> "und zielte auf die Abwehr eines zunehmenden Drucks drohender arbeits- und sozialpolitischer Interventionen der Kommission bzw. auf die Verhinderung der Verabschiedung bindender, strengerer EG-Gesetzesvorhaben, vor allem in Form von sozialpolitischen Richtlinien und Verordnungen, sowie auf deren Ersatz durch freiwillige und damit durch Verbandspolitik besser zu beeinflussende Vereinbarungen" (KELLER, 1993: 593).

So sehr sich die Kommission auf der Suche nach externer Expertise und Bündnispartnern um die Stärkung der Interessenrepräsentation in Brüssel bemüht, so wenig ändert dies am schwachen Mandat der Spitzenverbände von Gewerkschaften und Arbeitgebern. Zwar hat die Kommission im eigenen Interesse versucht, den sozialen Dialog durch finanzielle Unterstützung sowie Vermittlungsangebote voranzubringen, da Vereinbarungen über die Europäisierung sozialpolitischer Teilbereiche, die im Sozialen Dialog von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern gemeinsam verabschiedet worden sind, eine größere Chance haben, im Ministerrat verabschiedet zu werden.[169]

Dennoch bleibt das Mandat der Verbände im zentralen wie im branchenspezifischen Sozialen Dialog schwach. Auf Arbeitgeberseite ziehen es die meisten Unternehmen vor, branchenspezifisch oder individuell für ihre Interessen in Brüssel und bei den nationalen

[169] Andererseits besteht die Gefahr eines Abschiebens von Problemen, über die die politisch Verantwortlichen im EU-Entscheidungssystem keine Einigkeit erzielen können, auf den Sozialen Dialog, dessen Legitimation zudem sehr fragwürdig ist.

Regierungen zu werben. Branchenspezifische europäische Unternehmerverbände gibt es kaum, und die Mitglieder des UNICE legen Wert darauf, den Spitzenverband "an der kurzen Leine zu halten" und ihn mit geringen Verhandlungsfreiheiten auszustatten. Auf Seiten der Gewerkschaften ist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zwar gewachsen, jedoch wirken die sehr heterogenen Organisationsformen, Traditionen und Leitbilder als Hindernisse auf dem Weg zu einer effektiven Zusammenarbeit fort.

Infolgedessen wundert es nicht, daß die Ergebnisse des Sozialen Dialogs bisher sehr mager sind. 1996 einigten sich die Verhandlungspartner im Sozialen Dialog auf einen Richtlinienvorschlag zum Elternurlaub, der am 3. Juni 1996 vom Ministerrat verabschiedet wurde. Die Richtlinie war seit 1983 ohne Ergebnis debattiert worden und wurde 1994 schließlich dem Sozialen Dialog überantwortet. Was von der Kommission als "historisches Ereignis" und "vielversprechende Geburt" gefeiert wird, entpuppt sich bei genauerer Analyse als wenig spektakulär. Die Richtlinie garantiert lediglich einen *unbezahlten* Elternurlaub von drei Monaten bei Wiedereinstellungsgarantie. Eine Verbesserung stellt dies lediglich für Irland und Luxemburg dar, wo bisher keine Regelungen zum Elternurlaub existierten. Alle weiteren Staaten verfügen über ein gleichwertiges oder höheres Schutzniveau, so daß die Richtlinie, welche Mindeststandards setzt, dort keine Relevanz hat. Im Juni 1997 einigten sich die Spitzenverbände auf ein europäisches Rahmenabkommen zur Teilzeitarbeit, das zwar hehre Absichtserklärungen à la "as far as possible, employers should give consideration to", jedoch keine zwingenden Bestimmungen enthält.[170] Im März 1998 erfuhr der Soziale Dialog einen gravierenden Rückschlag: UNICE-Präsident Perigot lehnte die Aufnahme von Verhandlungen mit dem EGB über Vereinbarungen zur Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern in Unternehmen der Mitgliedsstaaten ab.

Unklar bleibt zudem, wie die Implementation der Vereinbarungen, welche die Tarifpartner erreicht haben, sichergestellt werden soll. Die Bestimmungen des Sozialprotokolls (s. o.) bleiben sehr vage, und die Kommission hat keine Zwangsmittel, um die Umsetzung sicherzustellen, wenn von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, die Sozialpartner mit der Umsetzung zu betrauen (Art. 2., Absatz 4 des Sozialprotokolls).[171]

[170]Zum "European Framework Agreement on Part-Time Work" vgl. http://europa.eu.int/en/comm/dg05/soc-dial/social/part_time.htm.

[171]Probleme bei der Implementation durch die nationalen Sozialpartner könnten zudem aufgrund der Notwendigkeit von Urabstimmungen in Dänemark, der faktischen Nichtdurchsetzbarkeit von Verträgen in Großbritannien und Irland, die Regionalisierung der Branchentarifverhandlungen in Deutschland und Spanien entstehen (vgl. ROSS, 1998a: 143).

Gerda Falkner sieht dennoch deutliche korporatistische Elemente im Sozialen Dialog:

"Despite the fact that negotiations, in a narrow sense, are being conducted solely among the social partners, the co-operative policy-making style emerging under the Social Agreement therefore has features quite similar to 'tripartism' between the State, capital, and labour, at the national level." (FALKNER, 1997: 7)

Zwar mag es auf den ersten Blick äußere Ähnlichkeiten geben wie etwa die formale Anerkennung der Spitzenverbände durch die Kommission (vgl. EICHENER, 1997a: 287-288); jedoch überwiegen die Merkmale pluralistischer Interessenvertretung bei weitem.[172] Die Modi der Interessenvertretung auf EU-Ebene waren immer fragmentierter, weniger hierarchisch integriert und mit weit weniger machtvollen Spitzenverbänden als auf nationaler Ebene (vgl. STREECK/SCHMITTER, 1991: 136). Falls sich die grundlegenden politischen Rahmenbedingungen (Konzentration auf Marktintegration) des europäischen Einigungsprozesses nicht ändern, wird es nicht zum Aufbau genuiner paneuropäischer Kollektivverhandlungen sowie eines umfassenden Systems der kollektiven Arbeitsbeziehungen kommen.[173]

Unter den gegenwärtigen Bedingungen wäre eine Ausweitung des sozialen Dialoges als Ersatz für Entscheidungsprozesse zwischen Mitgliedsstaaten, Kommission und Parlament auch nicht wünschenswert. Die europäischen Spitzenverbände der Gewerkschaften, die nicht direkt von der "Basis" in den Mitgliedsstaaten legitimiert sind, vertreten vor allem die Interessen der Arbeitnehmer in "Normalarbeitsverhältnissen". Menschen in sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen sowie Arbeitslose haben in der Regel in den Gewerkschaften weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene effektive Fürsprecher. Eine Verbesserung könnte durch die stärkere Integration der Wohlfahrtsverbände in den Prozeß der europäischen Interessenvermittlung erreicht werden.

[172] Auch Volker Eichener, der vor einer Ko-Evolution des politisch-administrativen Systems und der verbandlichen Interessenvermittlung spricht und im Bereich der europäischen Normung starke korporatistische Elemente verortet, ist bei der Beurteilung der Aussichten des sozialen Dialoges eher skeptisch. "Schreitet er mit unveränderter Geschwindigkeit voran, läßt sich absehen, daß er innerhalb der nächsten Jahrzehnte wohl kaum ein selbstregulatives Arrangement zustande bringen kann, das zur Kompensation der nationalen De-Regulierungen geeignet wäre." (EICHENER, 1997a: 307).

[173] Insofern ist der skeptischen Lagebeurteilung von Streeck/Schmitter aus dem Jahre 1991 (außer bei der leichtfertigen Verwendung des Begriffs "unpolitisch") prinzipiell weiterhin zuzustimmen: "European-level relations between capital and labor, instead of constituting the core the European political economy, will for the foreseeable future remain compartmentalized in the private sphere of large multinational enterprises and will thus be essentially nonpolitical and voluntaristic in character." (STREECK/SCHMITTER, 1991: 158).

V. 8. Fazit: "Positive" Integration durch sozialregulative Politik?

Die Analyse der sozialregulativen Politik hat die höchst unterschiedlichen und heterogenen Ergebnisse des europäischen Politikprozesses verdeutlicht. Obwohl sich generell bessere Rahmenbedingungen für die sozialregulative gegenüber der redistributiven Politik feststellen lassen, variieren die Ergebnisse "positiver" regulativer Politik erheblich. Während im Bereich des Arbeitsschutzes durchweg Regelungen mit hohem Schutzniveau zustandekommen (und somit die im Eingangszitat beschriebene Logik des kleinsten gemeinsamen Nenners durchbrochen wird), ist eine Europäisierung der kollektiven Arbeitsbeziehungen bisher weitgehend blockiert worden bzw. sind lediglichen Regelungen auf niedrigem Niveau (wie im Fall der EBR-Richtlinie) verabschiedet worden. Die unterschiedlichen Ergebnisse wurden durch verschiedene institutionelle und machtstrukturelle Faktoren beeinflußt, die nicht von einem einzelnen theoretischen Ansatz zu erfassen sind. Obwohl das intergouvernementalistische Verflechtungsmodell Scharpfs einige treffende Gründe für Entscheidungsblockaden bzw. Regelungen auf niedrigem Niveau benennt, trägt es der von Eichener demonstrierten "prinzipiellen Offenheit" des europäischen Politikprozesses nur unzureichend Rechnung. Ohne die Einbeziehung der eigenständigen Rolle der Kommission, die in der (sozial)regulativen Politik ein effektives Mittel zum Ausbau der eigenen Kompetenzen sieht sowie der Expertenausschüsse (im Falle des Arbeitsschutzes), können die Ergebnisse der (sozial)regulativen Politik nicht befriedigend erklärt werden.

Die Beurteilung des Grades an "positiver" Integration, der durch sozialregulative Politik erreicht wurde, bringt ein zwiespältiges Ergebnis. Deutlich ist der Fortschritt, der in den vergangenen zehn Jahren gegenüber dem bis Mitte der achtziger herrschenden Stillstand erreicht wurde. Die Zahl der verabschiedeten Regelungen hat beträchtlich zugenommen; der soziale Dialog zwischen Arbeitnehmern ist von einer absoluten zu einer relativen Bedeutungslosigkeit aufgewertet worden. Insbesondere die Rolle der Kommission als *policy entrepreneur* hat in vielen Fällen dazu beigetragen, Politikblockaden aufzulösen und Entscheidungen in der sozialregulativen Politik voranzutreiben. Dies hat jedoch an der von Renaud Dehousse konstatierten "dualen Subsidiarität" der sozialregulativen Politik nichts geändert. Dehousse spricht von "subsidiarity with regard to the Community's main *raison d'etre*, namely market integration, and subsidiarity

with respect to national regulatory policies" (DEHOUSSE, 1992: 388). Der Vorrang der nationalen Regulation wurde im Prinzip der "gegenseitigen Anerkennung" festgeschrieben. Der relative Erfolg der sozialregulativen Politik liegt gerade darin begründet, daß sie sich

subsidiär zur Marktintegration verhält, d. h. die Politiken den Zielen der Marktintegration nicht entgegenstehen, sondern (wie beim Arbeitsschutz) eine das Markgeschehen fördernde Ergänzung sind. Sozialregulative Politiken, die von mächtigen Gruppen als marktunverträglich bezeichnet werden wie etwa Mitbestimmungsrechte, haben gegenwärtig keine Chance auf europäischer Ebene. Wer aus normativer Perspektive von der sozialregulativen Politik eine umfassende Festschreibung sozialer Bürgerrechte auf europäischer Ebene erwartet (wie es etwa Streeck tut), muß mit dem bisher erreichten Stand zurecht unzufrieden sein. Vereinzelte Erfolge im Bereich des Arbeitsschutzes (und der hier nicht behandelten Geschlechtergleichstellungspolitik) reichen nicht aus, um das in manchen Mitgliedsstaaten erreichte Schutzniveau auf europäischer Ebene festzuschreiben.

Kapitel VI: Negative Integration und die Rückwirkungen auf nationale Sozialpolitiken

VI. 1 Vom souveränen zum semi-souveränen Wohlfahrtsstaat: Einschränkungen der nationalen Sozialpolitiken durch "negative Integration"

Viele Analysen der sozialen Dimension der europäischen Integration konzentrieren sich auf die Bereiche der redistributiven und der sozialregulativen Politik auf EU-Ebene ("positive Integration"). Trotz der beträchtlichen Abhängigkeiten zwischen den Politikakteuren auf den verschiedenen Ebenen und der aktiven Rolle der Europäischen Kommission konstatieren diese Analysen (zu Recht) den sehr begrenzten Umfang der aktiven EU-Sozialpolitik und befinden, daß die Kernbereiche nationaler Sozialpolitik (die Sozialversicherungsprogramme gegen Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Berufsunfähigkeit) davon unbeeinflußt seien und somit die Mitgliedsstaaten ihre Souveränität in der Sozialpolitik weitgehend verteidigt hätten - nicht zuletzt wegen der enormen Bedeutung der Sozialpolitik für die Legitimation der nationalen Politik. Derartige Analysen bleiben unvollständig, weil nur eine Seite der Medaille betrachtet wird. Zwar wird die aktive Sozialpolitik der EU als gegenüber der bestimmenden Marktintegration nachrangiger Schauplatz des europäischen Einigungsprozesses identifiziert, doch die Umkehrfrage nach den Auswirkungen der Vertiefung des Binnenmarktes ("negative Integration") auf die nationale Handlungskapazität und Autonomie in der Sozialpolitik wird nicht gestellt.

In diesem Kapitel soll die Kehrseite der Medaille näher beleuchtet werden. Dabei soll gezeigt werden, daß die Handlungsautonomie der Mitgliedsstaaten in Kernbereichen der Sozialpolitik durch die Marktintegration erheblich beeinträchtigt worden ist und durch die bevorstehende Währungsunion weiter eingeschränkt wird, so daß die Rede vom "semi-souveränen Wohlfahrtsstaat" (LEIBFRIED/PIERSON, 1995b) zutreffend ist. Leibfried und Pierson befinden:

> "Der Prozeß der europäischen Integration hat sowohl *Souveränität* (also die *rechtliche* Verfügungsgewalt) wie *Autonomie* (also die *faktische* Verfügungsgewalt) der Mitgliedsstaaten im Bereich der Sozialpolitik ausgehöhlt." (LEIBFRIED/PIERSON, 1995d: 3; Hervorhebungen im Original)

Die empirische Beweisführung gestaltet sich insofern schwierig, als bislang keine Untersuchung vorliegt, welche die Wechselwirkungen zwischen Marktintegration und

nationaler Sozialpolitik systematisch und umfassend analysiert[174]. Dennoch lassen sich beträchtliche Einschränkungen der nationalen Handlungsfähigkeit als Folge der Durchsetzung der Freizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit einerseits (Kap. VI. 2. 1) und der Selbstbindung durch die Stabilitätspolitik (Kap. VI. 2. 2) andererseits nachweisen. Während die Einschränkungen der Handlungsfähigkeit durch die Durchsetzung der Marktfreiheiten zu einem großen Teil aus nicht-intendierten Eigendynamiken einmal getroffener Entscheidungen resultieren, kann die aus der Stabilitätspolitik resultierende Einschränkung der Handlungsoptionen als intendierte Selbstbindung interpretiert werden (Kap. VI. 3). Die Regierungen halten eine solche Stabilitätspolitik einerseits als Reaktion auf die sich durch die "Globalisierung" verändernden Rahmenbedingungen staatlichen Handeln für notwendig; andererseits stößt eine derartige Politik auf den Widerstand etablierter nationaler Interessengruppen. Die Selbstbindung an auf europäischer Ebene verhandelte Stabilitätskriterien verschafft den nationalen Regierungen mehr Handlungsfreiheit gegenüber den nationalen Interessengruppen, da die Verantwortung für etwaige Kürzungen auf die europäische Ebene geschoben werden kann ("politics of blame avoidance") (Kap. VI. 4). In Relation zu den beschränkten Erfolgen "positiver" EU-Sozialpolitik (vgl. Kap. IV und V) ergibt sich im Saldo ein deutliches Übergewicht der "negativen" Integration, ein "regulatory gap". Kritiker befürchten als Folge eine Abwärtsspirale der Sozialstandards im Binnenmarkt ("soziales Dumping") - eine Behauptung, für die es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur spärliche Anzeichen gibt (Kap. VI. 5).

V. 2 Die Rückwirkungen der Durchsetzung der Marktfreiheiten auf die mitgliedsstaatliche Sozialpolitik

Als Kontrastfolie ist es wichtig, die Merkmale eines vollständig souveränen Wohlfahrtsstaates aufzuzeigen (zum folgenden vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1998c: 64-65). Vollständig souveräne Wohlfahrtsstaaten können eine Beschränkung der Leistungen auf die eigenen Bürger vornehmen (Kontrolle über die Leistungsempfänger), den Konsum der Leistungen auf das eigene Territorium begrenzen (räumliche Kontrolle des Verbrauchs), den je spezifischen Mix an monetären Transfers und Sachleistungen sowie deren Höhe frei bestimmen (Kontrolle des

[174]Leibfried und Pierson systematisieren die verschiedenen Einflüsse der Marktintegration auf die nationale Sozialpolitik, nehmen aber keine umfassende empirische Überprüfung vor. Im Falle der Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarktes (Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit etc.) stützen sich Leibfried und Pierson vor allem auf die Ausführungen Biebacks (vgl. BIEBACK, 1991; BIEBACK, 1993), der in weiten Teilen (gut begründete) Vermutungen über die Wechselwirkungen äußert. Reine Spekulation müssen zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Ausführungen über die Folgen der Währungsunion für die nationalen Sozialpolitiken bleiben; dennoch ist es erstaunlich, daß von Sozialwissenschaftlern zu diesem Thema bislang nur sehr wenig vorliegt.

Leistungsmixes), die Bedürftigkeit der potentiellen Leistungsempfänger autonom festlegen (administrative Bestimmungsgewalt im Einzelfall) sowie kontrollieren, wer sozialstaatliche Leistungen erbringen darf (Kontrolle des Zugangs zum Status eines Leistungserbringers).

Im folgenden soll beispielhaft gezeigt werden, daß die insbesondere durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs betriebene Durchsetzung der Freiheiten des Binnenmarktes (vor allem der Freizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit) die rechtliche Souveränität und Handlungsautonomie der Mitgliedsstaaten in einer Weise eingeschränkt hat, daß alle oben genannten Charakteristika eines souveränen Wohlfahrtsstaat nicht mehr vollständig erfüllt sind.

VI. 2. 1 Die Durchsetzung der Freizügigkeitsgarantie

Die Kontrolle über die Leistungsempfänger, administrative Bestimmungsgewalt im Einzelfall und die räumliche Kontrolle des Konsums von Leistungen wurden durch die EU-Gesetzgebung zur Sicherung der Mobilität der Wanderarbeiter unterhöhlt (vgl. BIEBACK, 1993). Wanderarbeiter können in einem anderen Mitgliedsland erworbene Ansprüche (monetäre Transferzahlungen und Versicherungen, nicht Sachleistungen) exportieren und im EU-Ausland die üblichen sozialen Vergünstigungen für Inländer beanspruchen.[175] Die Bestimmungen der EU- Sozialgesetzgebung lassen die nationalen Sozialversicherungssysteme formal unberührt, und das Gesamtvolumen der exportierten Gesamtleistungen ist recht gering. Mittelbar ist jedoch mit einigen harmonisierenden Konsequenzen für die nationalen Systeme zu rechnen, einerseits aufgrund des Problems der Exportierbarkeit von sozialen Mindestsicherungen bzw. eines staatlichen garantierten Grundeinkommens. Andererseits können ausländische Versicherungsträger über das Eintreten des Versicherungsfalles (z. B. Invalidität, Berufskrankheiten) entscheiden, damit ein Versicherter nicht in das Heimatland zurückreisen muß. Falls durch diese Regelungen keine Verzerrungen auftreten sollen, wird man sich auf eine weitgehende Angleichung der Bestimmungen für das Eintreten des Versicherungsfalles einigen müssen.[176]

[175]Arbeitslosengeld ist nur für drei Monate exportierbar. Obwohl familienpolitische Steuerermäßigungen, Ausbildungsstipendien, Wohnungsbauförderung usw. laut EuGH-Urteil nicht exportierbar sind und grundsätzlich unter die alleinige mitgliedsstaatliche Kompetenz fallen, kann der Staat bei garantierter Mobilität nicht mehr sicher sein, ob sich die Investitionen in "Humankapital" lohnen und damit national wirtschaftspolitische Ziele erfüllt werden (vgl. BIEBACK, 1993: 169). Der weitere Arbeitnehmerbegriff des EU-Rechts übt zudem einen Anpassungsdruck auf das deutsche Beamtenrecht aus, z. B. hinsichtlich des Arbeitsschutzes (Art. 118a EGV) sowie der Gleichheit von Mann und Frau im Arbeitsleben (Art. 119 EGV).

[176]Insbesondere in Deutschland ist die Möglichkeit der Bedürftigkeitsprüfung im Ausland auf Widerstand gestoßen, da dort "weichere" Kriterien vermutet werden. Der Europäische Gerichtshof hat jedoch alle deutschen

Die Regelungen der Exportierbarkeit von Versicherungsleistungen beeinträchtigen auch den Versicherungsmix in den Mitgliedsstaaten. Um die Exportierbarkeit von Leistungen zu vermeiden, ist man dazu übergangen, Sozialleistungen verstärkt als nicht exportierbare Sachleistungen zu deklarieren, so im Falle der 1994 eingeführten deutschen Pflegeversicherung (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1998c: 72). Auch wenn gegenwärtig nur ca. 5 Millionen Arbeitnehmer mit Familien die Freizügigkeit in Anspruch nehmen, hat dies bereits gravierende Effekte auf die nationalen Sozialsysteme. Bislang haben die Auswirkungen noch nicht zu einer umfassenden Harmonisierung der Sozialversicherungsleistungen geführt, um die Exportierbarkeit zu vereinfachen. Leibfried und Pierson sprechen von einem "Marktplatz der Koordinierung"; aber auch diese Metapher scheint in bezug auf die Stückwerkskoordination durch EU-Recht übertrieben (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1998c: 78).

VI. 2. 2 Die Umsetzung der Dienstleistungsfreiheit und des freien Warenverkehrs

Gravierender sind die Auswirkungen einer vollen Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit auf die nationalen wohlfahrtsstaatlichen Systeme. Die in Artikel 59 garantierte Dienstleistungsfreiheit umfaßt zweierlei Rechte: einmal das Recht der Konsumenten, grenzüberschreitend (soziale) Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedsstaat (zumindest vorübergehend) nachzufragen (Konsumfreiheit); zum anderen die Freiheit der Anbieter (sozialer) Dienstleistungen, auch grenzüberschreitend ohne jegliche Zugangsbarrieren und ohne Niederlassung in dem anderen Staat tätig zu werden (vgl. BIEBACK, 1993: 160). Der EuGH hat in einem Urteil entschieden, daß die Dienstleistungsfreiheit nur für Leistungen gilt, die auf dem freien Markt angeboten werden. Nationale Gesundheitsdienste, die ihre Leistungen nicht auf dem freien Markt einkaufen, können sich somit weiterhin abriegeln. Systeme, in denen die Sozialversicherungsträger eine Mehrzahl der Leistungen auf dem Markt beziehen (dies ist in Deutschland in hohem Maße der Fall), hingegen müssen sich Leistungsanbietern aus dem EU-Ausland zunehmend öffnen.

Im Gegensatz zur Freizügigkeit ist die Dienstleistungsfreiheit bislang nicht Gegenstand einer Vielzahl von EuGH-Entscheidungen gewesen und hat auch wenige sekundärrechtliche EU-Maßnahmen angestoßen. Doch schon jetzt zeichnet sich ab, daß ein "spill-over" der Dienstleistungsfreiheit zu einem wesentlichen Konfliktfeld für Reformen in der Sozialpolitik werden könnte (LEIBFRIED/PIERSON, 1995C: 67), da die Folgen für die Organisation der

Versuche für nichtig erklärt, Bedürftigkeitsprüfungen im EU-Ausland zu verhindern (vgl. LEIBFRIED/PIERSON,

nationalen Systeme gravierend sein können - zumal soziale Dienstleistungen gegenwärtig eine der größten Wachstumsbranchen darstellen. Einen merklichen Schritt in diese Richtung bedeuten zwei im April 1998 verkündete Urteile des EuGH (Urteile vom 28. April 1998 - C-120/95 und C-158/96, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 4. 1998, S. 17). Darin hat der EuGH entschieden, daß sich EU-Bürger auch außerhalb ihres Heimatlandes in einem Mitgliedsstaat zahnärztlich behandeln lassen oder Heil- und Hilfsmittel erwerben können, ohne daß die Krankenkassen die Erstattung der dadurch entstandenen Kosten von einer vorherigen Genehmigung abhängig machen dürfen. Der Zwang einer vorherigen Genehmigung verstoße gegen die Bestimmungen über den freien Warenverkehr und die Dienstleistungsfreiheit.

Die postwendenden, heftigen Reaktionen von Seiten der Bundesregierung machen die stark gewachsene Sensibilität gegenüber Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes deutlich. Bundesgesundheitsminister Seehofer kritisiert, daß die Entscheidungen die nationale Verantwortung für die Finanzierung und Gestaltung der Gesundheitssysteme aushöhle. Er hält an der Abschottung des deutschen Gesundheitssystems fest. In seinen Augen ist das EuGH-Urteil schon deshalb nicht auf Deutschland übertragbar, weil in Luxemburg (dem Staat der Kläger) die Versicherten auf Rechnung behandelt würden (Kostenerstattung), während bei gesetzlichen Krankenversicherungen hierzulande das Prinzip der Sachleistungen dominant sei (vgl. Stüwe, 1998). Außerdem beruft sich Seehofer auf eine Ausnahmeregelung des EuGH, die Einschränkungen der Waren- und Dienstleistungsfreiheit zuließen, falls andernfalls eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts der sozialen Sicherungssysteme drohe. Die Richter des EuGH haben jedoch in ihrem Urteil festgestellt, daß eine solche Gefährung für Luxemburg nicht zu befürchten sei. Der Beweis, warum dies für Deutschland der Fall sein sollte, wird nur sehr schwer zu erbringen sein. Die Bundesregierung spricht von einer notwendigen Absenkung des deutschen Qualitäts- und Leistungsniveaus auf das der Länder mit geringerer Wirtschaftskraft oder drohenden deutschen Finanztransfers als Folgen des Fallens der Grenzen zwischen den europäischen Sozialsystemen - eine nach Ansicht von Fachleuten stark überzogene Einschätzung. Durchaus realistisch ist jedoch die Einschätzung, daß eine Abschottung unter den Bedingungen der Wirtschafts- und Währungsunion nur schwerlich durchzuhalten sein wird:

"Der Euro macht die Preise - zum Beispiel von Brillen, Hörgeräten und Zahnprotesen - leicht vergleichbar. Dem Druck, der von dieser Transparenz ausgeht, werden nationale Mauern nicht lange standhalten. Damit ist nicht nur das Sachleistungsprinzip, sondern die heutige Steuerung des

1998c: 75).

deutschen Gesundheitswesens in Frage gestellt. Dabei geht es um Kollektivverträge zur ärztlichen Gesamtvergütung oder zu Arzneimittelbudgets und- Richtgrößen." (STÜWE, 1998: 17)

In der Kritik am EuGH geht es um Grundsätzliches: Das EuGH-Urteil rüttelt einmal mehr an der Alleinverantwortlichkeit der Nationalstaaten für die Sozialpolitik, wie sie in Amsterdam von den Regierungsvertretern postuliert wurde. In Zeiten, in denen auch einst sehr integrationswillige Staaten wie Deutschland die Wahrung der nationalen Souveränität als oberstes Ziel auf ihre Fahnen geschrieben haben, entspricht die Kritik durchaus einer generellen Entwicklungsrichtung der Integrationspolitik: Während die Verantwortung für Kürzungen allzu gerne an die höhere Ebene abgeschoben wird (vgl. Kap VI. 4), sind viele Regierungspolitiker in den Mitgliedsstaaten darauf bedacht, daß das Bild eines exclusiv auf ihre Staatsbürger zugeschnittenen Wohltatensystems erhalten bleibt und die Verdienste ihnen zugerechnet werden.

Bislang wehrt sich das deutsche Gesundheitssystem gegen die volle Durchsetzung der Konsumfreiheit wie des Rechtes ausländischer Anbieter, auf dem deutschen Markt tätig zu werden.[177] Durch den Zugang ausländischer Dienstleister könnte einerseits eine Effizienzsteigerung der Gesundheitssysteme bewirkt werden, andererseits jedoch auch eine deregulierende Dynamik in Kraft gesetzt werden, die gewachsene wohlfahrtsstaatliche Strukturen (etwa die von Wohlfahrtsverbänden erbrachten sozialen Dienstleistungen) unter Druck setzt.[178] Baldige Auswirkungen der Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit sind beispielsweise für die nationalen Pharmamärkte zu erwarten, in denen sich die gravierenden innereuropäischen Preisunterschiede z. B. durch die Erleichterung von Reimporten nicht halten lassen werden. Ein weiteres Problem ist, daß sich öffentliche Nachfrager in der Regel rein auf nationale Anbieter beschränken, was in der Bundesrepublik gesetzlich vorgeschrieben ist. Diese Regelung widerspricht Art. 59 EGV, der auch den Zugang ausländischer Dienstleister mit Sitz im EU-Ausland zu nationalen Märkten gewährleistet. Da es sich hierbei wohl kaum um eine aus Gründen des Allgemeinwohls verhältnismäßigen Einschränkung handelt (Qualitätsstandards sind auch im EU-Ausland gegeben und können auch bei ausländischen Anbietern kontrolliert werden), dürfte auch diese Schutzregelung des

[177]Inwieweit nationale Regelungen zur Disposition stehen, hängt vom Grad der Durchsetzung der Prinzipien der Dienstleistungsfreiheit ab; Einschränkungen werden mit den vorrangigen Belangen des Allgemeinwohls und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip gerechtfertigt.

[178]Inzwischen erfolgte die Anwendung des Wettbewerbsrechtes und der Dienstleistungsfreiheit auch auf nationale Arbeitsvermittlungsmonopole, weil das Monopolunternehmen "die Nachfrage nach Dienstleistungen nicht selbst ausreichend befriedigen kann" (d. h. nicht ausreichend Arbeitsplätze vermitteln kann) und somit Privatanbieter nicht von der Befriedigung dieser Nachfrage fernhalten darf (BIEBACK, 1993: 161-162).

heimischen Marktes auf längere Sicht nur schwer aufrecht zu halten sein (vgl. BIEBACK, 1993: 163).[179]

Unklar ist noch, inwieweit infolge der Konsumfreiheit Möglichkeiten zu einem "Sozialtourismus" gegeben sein werden. Bislang ist es so, daß man bei Auslandsaufenthalten im EU-Ausland abgesichert ist und auf die jeweiligen nationalen Versicherer zurückgreifen kann, jedoch nicht ohne weiteres vom Heimatland aus Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedsland "einkaufen" kann, weil diese dort preiswerter (z. B. Zahnersatz) oder qualitativ besser sind. Dazu benötigt man eine Genehmigung des zuständigen Leistungsträgers, die "an restriktive, unverhältnismäßige Bedingungen" geknüpft ist (BIEBACK, 1993: 162). Bundesgesundheitsminister Seehofer hat jüngst bekräftigt, die Möglichkeit, Krankenversicherungsleistungen im EU-Ausland zu "konsumieren", weiterhin stark beschränken zu wollen. Ob diese Einschränkungen im Binnenmarkt weiterhin in dieser Form aufrechtzuerhalten sind, ist ungewiß.

Es könnte durch die Konsumfreiheit auch Druck auf das duale System der Krankenhausplanung und -finanzierung in Deutschland ausgeübt werden. Bislang fließen die Investitionskosten für Gebäude und langfristige Ausrüstungsgegenstände, die von den Ländern getragen werden, nicht in die Preise für die Krankenhausbehandlung ein. Falls jedoch immer mehr EU-Bürger die deutschen Krankenhäuser aufgrund ihrer Qualität in Anspruch nehmen, müßten die Kostenregelungen geändert werden (vgl. BIEBACK, 1993. 165).

Die Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit und der Freizügigkeit hat - wie gezeigt - die Souveränität (rechtliche Verfügungsgewalt) sowie die Autonomie (de facto-Handlungsfreiheit) der nationalen Wohlfahrtsstaaten eingeschränkt. Der Einfluß dürfte in den nächsten Jahren weiter zunehmen, da die Dienstleistungsfreiheit bislang nur unzureichend umgesetzt ist und mit einer umfassenden Durchsetzung wesentliche Umstrukturierungsprozesse der nationalen Wohlfahrtsstaaten verbunden sein werden. Dies unterstreicht den neuen Charakter der EU-Sozialpolitik: Viele der für die nationalen Sozialpolitiken wesentlichen EU-Regelungen wurden im Zuge der Durchsetzung der Marktfreiheiten verabschiedet und nicht - wie traditionelle sozialpolitische Maßnahmen - als marktkorrigierende und marktbrechende Regelungen.

VI. 3 Die Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten durch Marktintegration und Währungsunion

[179]Bieback weist auf die kontraproduktiven Effekte dieser Schutzregelung hin. Eine Öffnung des Marktes für ausländische Anbieter mit Sitz im Ausland könnte grenznahen Regionen zugutekommen, die Kosten senken und die komplizierten Leistungsabrechnungen vereinfachen.

Ein beträchtlicher, bislang nicht systematisch erforschter Einfluß auf die nationale Sozialpolitik geht von der Stabilitätspolitik aus, zu der sich die EU-Staaten im Vorfeld der Währungsunion verpflichtet haben. Vorrangiges Ziel - festgeschrieben im Maastrichter Vertrag und im Juni 1997 verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumspakt - ist es, Preisstabilität zu gewährleisten. Die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages (eingefügt als Art. 109j des EG-Vertrages) fordern eine niedrige Inflationsrate (später spezifiziert als max. 1,5 % über dem Durchschnitt der drei preisstabilsten Länder liegend), eine akzeptable Verschuldungsquote (die jährliche Neuverschuldung darf 3 % des BIP nicht übersteigen), eine längerfristige Wechselkursstabilität in den Bandbreiten des EWS ohne wesentliche Abwertungen sowie ein Zinsniveau, das maximal 2 % über dem Durchschnitt der drei preisstabilisten Länder liegt. Der Stabilitätspakt schreibt einen nahezu ausgeglichenen bzw. einen Überschuß aufweisenden Haushalt vor. Hauptaufgabe der neu zu schaffenden Europäischen Zentralbank, die nach dem Vorbild der Bundesbank von den nationalen Regierungen und anderen EU-Organen unabhängig agieren soll, ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten.

Die ausschließliche Ausrichtung auf Haushaltsdisziplin und Preisstabilität (die wiederum Wachstum und Beschäftigung garantieren sollen) hat für den Spielraum nationaler Sozialpolitik gravierende Konsequenzen. Jede budgetwirksame Expansion nationaler Sozialpolitik muß prinzipiell unterbleiben. Bestehende sozialpolitische Leistungen müssen daraufhin überprüft werden, wo Kürzungen vorgenommen werden können, um der geforderten Haushaltsdisziplin Rechnung zu tragen. Generell können Kürzungen mit Verweis auf die Erfordernisse der Währungsunion gerechtfertigt werden.

Besonders kritisch sind die Auswirkungen der stabilitätsorientierten Politik auf die Beschäftigungssituation in den Mitgliedsstaaten zu beurteilen, die wiederum die Grundlage wichtiger Bereiche der Sozialpolitik bildet.[180] Die stabilitätsorientierte Politik bindet die Mitgliedsstaaten an eine dominant angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. Falls diese jedoch entgegen den Versprechungen der Theorie nicht für höhere Beschäftigungszahlen sorgt, ist der Spielraum der Nationalstaaten, den Versuch einer Verbesserung der Beschäftigungssituation durch eine eher nachfrageorientierte Politik einzuleiten, stark eingeschränkt.[181]

[180]Wenn die Kosten der Exportgüter nicht mehr über den Währungskurs von den Mitgliedsstaaten beeinflußt und werden können, verbleiben die Löhne als variabler Kostenfaktor, so daß ein Druck auf das Lohnniveau (und somit auch auf die Binnennachfrage) wahrscheinlich ist.

[181]Peter Graf Kielmannsegg kritisiert die Stabilitätsorientierung aus demokratietheoretischer Perspektive (zum folgenden vgl. KIELMANNSEGG, 1997): "Der Primat der Stabilität des Geldwertes vor anderen ökonomischen oder politischen Zielen soll dadurch gesichert werden, daß die Entscheidung für den Primat ein für allemal gefällt und als einmal gefällte Entscheidung gegen den Zugriff des demokratischen politischen Prozesses abgeschirmt wird - das ist die Ratio der Unabhängigkeit der Notenbank." (KIELMANNSEGG, 1997: 35). Während die Orientierung auf Preisstabilität in Deutschland nur durch ein einfaches Gesetz geregelt ist und jederzeit geändert werden kann, ist

die im EU-Vertrag festgeschriebene Ausrichtung der Zentralbank nur durch eine einstimmige Vertragsänderung rückgängig zu machen und somit dem nationalen demokratischen Prozeß der Mitgliedsstaaten entzogen. Solche dauerhaften Festschreibungen seien jedoch nur legitim, wenn die fragliche Norm nach allgemeiner Überzeugung nicht als zur Disposition von Mehrheiten stehend gedacht werden kann (z. B. Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Grundrechte). Die Festschreibung der Stabilitätsorientierung sei jedoch nicht Ausfluß eines bestehenden Konsenses zwischen den Bevölkerungen und Regierungen der Mitgliedsstaaten, sondern Ersatz für den fehlenden politischen Konsens und somit demokratietheoretisch nicht zu rechtfertigen.

VI. 4 Erklärungsversuche: Globalisierung, Stabilitätspolitik und intendierte Selbstbindung als "politics of blame avoidance"

Wie ist die der beschriebene Souveränitäts- und Autonomieverlust der Mitgliedsstaaten im Bereich der Sozialpolitik zu erklären? Die mit der Durchsetzung der Freizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit verbundenen Einschränkungen der Handlungsfreiheit der Mitgliedsstaaten können mit den Mitteln des historischen Institutionalismus analysiert werden. Im Falle der Freizügigkeit haben die Gründungsmitglieder der EG 1957 bewußt souveränitätsbeschränkende Maßnahmen vereinbart; im Falle der Dienstleistungsfreiheit waren einigen Unterzeichnerstaaten der EEA die Folgen für die nationalen Sozialsysteme wohl eher unklar (vgl. LEIBFRIED/PIERSON, 1997c: 87). In beiden Fällen haben die Entscheidungen über Zeit eine Dynamik entwickelt, die nicht "im Sinne der Erfinder" war. So konnten die Mitgliedstaaten die entschiedene Anwendung der Freiheiten durch den Europäischen Gerichtshof und die Konsequenzen der Entscheidungen für die nationalen Sozialsysteme nicht antizipieren. Es handelt sich um nicht-intendierte Konsequenzen einmal getroffener Entscheidungen, deren Dynamik über Zeit pfadabhängig ist und von den Mitgliedsstaaten nicht voll kontrolliert werden kann (vgl. PIERSON, 1996a).

Die sozialpolitischen Konsequenzen der ausschließlichen Orientierung des Binnenmarktprojektes und der Währungsintegration am Ziel der Geldwertstabilität können jedoch nicht als nicht-intendierte Nebenfolgen analysiert werden. Hier handelt es sich um bewußte Selbstbeschränkungen der Mitgliedsstaaten, deren Konsequenzen für den nationalen Handlungsspielraum bei der Verabschiedung durch die Regierungschefs der Mitgliedsstaaten klar ersichtlich waren. Im folgenden soll die These vertreten werden, daß die Stabilitätsorientierung einer bewußten Strategie der Mitgliedsstaaten entspricht, die einerseits auf weltwirtschaftliche Veränderungen ("Globalisierung") reagiert und andererseits die Durchsetzungskraft der Mitgliedsstaaten bei der Durchführung sozialpolitischer Reformen und Kürzungen erhöhen soll, indem die Verantwortung für die Kürzungen auf die europäische Ebene ("Sachzwang Binnenmarkt") abgeschoben wird.[182]

[182]Bei der Analyse der Wirkungen der Marktintegration auf den Handlungsspielraum der nationalen Sozialpolitiken zeigt sich auch die unzureichende Tiefenschärfe einer rein juristischen Interpretation ohne sozialwissenschaftliche Fundierung. Meinhard Heinze etwa befindet: "Die nationale Sozialpolitik ist nicht zuletzt aufgrund des Maastricht-Vertrages [Betonung des Subsidiaritätsprinzips, T. B.] wie aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes in einen neuen Status eingesetzt worden, der es ihr erlaubt, wiederum originär, selbständig und unbeeinflußt die Entwicklungstendenzen aufzunehmen und neue Entwicklungen voranzutreiben. Die ehemals starren europarechtlichen Grenzen sind zu Recht durchlöchert worden." (HEINZE, 1995: 210-211). Daß Heinzes Äußerungen von einem naiven Glauben in die wundersamen Wirkungen des Subsidiaritätsprinzips zeugen, die Folgen der Marktintegration (auf die mit Bieback übrigens ein Jurist kompetent verwiesen hat) vollkommen aus dem Blick verlieren und somit unzutreffend sind, sollte dieses Kapitel gezeigt haben.

IV. 4. 1 Wandel des Handlungsrahmens für die Nationalstaaten

In der Zeit von 1950 bis Mitte der siebziger Jahre fand in allen europäischen Staaten ein Ausbau des Wohlfahrtsstaates statt ("Golden Age of Welfare Capitalism", Esping-Andersen). Diese von den Nationalstaaten in sehr unterschiedlicher Form betriebene Expansion des Wohlfahrtsstaates beruhte auf einem hohen Maß an nationaler wirtschaftspolitischer Steuerungsfähigkeit in einer internationalisierten Ökonomie (vgl. STREECK, 1997a sowie NEYER, 1996). Der Nachkriegsordnung des "embedded liberalism" (Ruggie), untermauert durch das Bretton-Woods-Regime, markierte den Kompromiß zwischen einer (begrenzten) außenwirtschaftlichen Liberalisierung sowie dem Schutz einzelstaatlicher Souveränität durch die Errichtung von Kapitalverkehrskontrollen.[183] Der Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit beruhte darauf, "to insulate certain key elements of economic life from market forces while at the same time promoting other aspects of the market" (CERNY, 1997: 258). Zentrale Elemente waren die makroökonomische Steuerung des Konjunkturverlaufes, die staatliche Unterstützung (und partielle Nationalisierung) strategischer Industrien, die Integration der Arbeiterbewegung in korporatistische Muster, die Regulierung der Wirtschaft, der graduelle Abbau von Handelshemmnissen sowie der Ausbau der Sozialpolitik und eine Vollbeschäftigungspolitik. Der (monetäre) Konvergenzdruck wurde durch die nationalstaatlichen Möglichkeiten Zinssätze und Wechselkurse zu verändern reduziert.

Die Kontrolle des Nationalstaates über seine ökonomischen Außengrenzen

"erlaubte es der staatlichen Zinspolitik, die Mindestrendite von Finanzanlagen zu variieren, und so die relative Attraktivität von arbeitsplatzschaffenden Realinvestitionen im Sinne einer keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik zu beeinflussen. Innerhalb kontrollierter Außengrenzen war der staatliche Gesetzgeber (ebenso wie die Tarifpolitik der Gewerkschaften) überdies in der Lage, einheitliche arbeitsrechtliche, sozialrechtliche oder umweltrechtliche Regeln für alle miteinander in unmittelbarer Konkurrenz stehenden Unternehmen vorzuschreiben - und weil alle Konkurrenten in gleichem Maße betroffen waren, konnte jeder von ihnen die Kosten solcher Regelungen auf die Preise überwälzen, so daß die Rendite des eingesetzten Kapitals dadurch nicht gefährdet wurde. Soweit unter diesen Bedingungen die internationale Wettbewerbsfähigkeit überhaupt zum Problem wurde (etwa bei chronischen Defiziten der Zahlungsbilanz), bot schließlich die Wechselkurspolitik ausreichende Korrekturmöglichkeiten an" (SCHARPF, 1997d: 1).

[183]Der Kompromiß des "embedded liberalism" spiegelte die Überzeugung wider, daß spekulative, unkontrollierte Kapitalbewegungen eine zentrale Rolle für die Schärfe der weltwirtschaftlichen Depression in der Zwischenkriegszeit gespielt haben: "Diese Maßnahmen beabsichtigten die Reetablierung des Primates der einzelstaatlichen wirtschafts- und finanzpolitischen Gestaltungsfähigkeit über die Macht privater Finanziers" (NEYER, 1996: 14). Dies entsprach teilweise den Forderungen des britischen Verhandlungsführers John Maynard Keynes, der auf dem Hintergrund der sozioökonomischen Verwerfungen der zwanziger und dreißiger Jahre die Rückkehr zu vornehmlich territorialstaatlich bestimmten Finanzbeziehungen forderte und nationale wie internationale Kapitalverkehrskontrollen als für diesen Zweck zentral erachtete. Zwar konnte sich Keynes nicht vollkommen gegen die Interessen der amerikanischen Geschäftsbanken durchsetzen, doch schrieb man die Möglichkeiten von territorialstaatlichen Kontrollen der Finanzflüsse in den Statuten des IMF fest.

Notwendige Strukturanpassungsmaßnahmen konnten durch eine expansive Haushaltspolitik sozial abgefedert werden (vgl. NEYER, 1996: 16).

Die Rahmenbedingungen für nationales kollektives Handeln zur Bereitstellung öffentlicher Güter haben sich durch die als "Globalisierung" bezeichneten Wandlungsprozesse in der Weltwirtschaft stark verändert.[184]

"Rather than defining a clearly defined transcendence of the state, globalisation is a multilayered phenomenon. It actually incorporates the state - and sustains many of its ostensible functions - but at the same time it transforms the logic of collective action in politics, economy, and society generally by altering the structural environment within which collective choices are made. (CERNY, 1994: 4)

Die entscheidende Veränderung für die Rahmenbedingungen des kollektiven Handelns in Nationalstaaten besteht darin, daß die Nationalstaaten keine Kontrolle über die ökonomischen Außengrenzen ausüben (können bzw. wollen). Staaten sehen sich heute zunehmend globalisierten (oder OECDisierten) Kapital- und Produktionsmärkten mit global operierenden Unternehmen gegenüber. Als Triebkräfte dieser mit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems zu Beginn der siebziger Jahre Gestalt annehmenden ökonomischen "Globalisierung" wirken einerseits die staatliche Liberalisierung des Handels (GATT) sowie der Kapitalströme (schrittweise Liberalisierung bzw. Aufhebung der nationalen Kapitalverkehrskontrollen), andererseits der technologische Wandel, der globale (Finanz)transaktionen verbilligte, aber Unternehmen durch steigende Entwicklungskosten für neue Produkte dazu zwingt, zunehmend global zu operieren (vgl. REINICKE, 1998: Kap. 2).

[184]Hier kann nicht detailliert auf die in den letzten Jahren stark angewachsene Literatur zum Thema "Globalisierung" eingegangen werden (vgl. BEISHEIM/WALTER, 1997). Cerny weist zu Recht darauf hin, daß die Bedeutung der Globalisierung nicht nur in den "real" ablaufenden Prozessen, sondern auch in der Diskussion um das Phänomen Globalisierung bestehe: "Perhaps its most crucial feature is that it constitutes a *discourse* - and increasingly a hegemonic discourse", dessen Verbreitung "the a priori ideas and perceptions which people have of the empirical phenomena they encounter" verändere (CERNY, 1996: 620). Ein Mißverständnis des Begriffs liegt darin, Globalisierung als Homogenisierung der Welt und Auflösung der Grenzen zu deuten. Vielmehr handelt es sich um heterogene Prozesse, welche die globale wie die nationale und subnationale Ebene betreffen. Anthony Giddens definiert Globalisierung allgemein als "intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occuring many miles away and vice versa. This is a dialectical process because such local happenings may move in an obverse direction from the very distanciated relations that shape them. Local transformation is as much a part of globalisation as the lateral extension of social connections across time and space." (GIDDENS, 1990: 64). Berechtigte Kritik ist an dem Begriff "Globalisierung" geäußert worden, da sich die weltwirtschaftlichen Verflechtungsprozesse im wesentlichen auf die OECD-Welt konzentrieren ("OECDisierung") - allerdings mit nicht zu unterschätzenden Auswirkungen auf die übrige Welt. Zürn schlägt deshalb als Alternative den Begriff "Denationalisierung" vor (vgl. ZÜRN, 1996).

Ironischerweise waren es also vor allem die Nationalstaaten, die durch die Liberalisierung der Güter- und Kapitalströme ihre Fähigkeit, die nationalen wohlfahrtsstaatlichen Ökonomien auf gewohnte Weise zu managen, untergraben haben (vgl. RUGGIE, 1994).[185] Die Globalisierung der Kapitalströme kann dabei als dominant angesehen werden:

"In this context, the globalisation of production and trade and the globalisation of finance reinforce each other - with, however, the global finance tail increasingly wagging the 'real economy' dog." (CERNY, 1994: 44-45)

Die globalen Finanz- und damit Investitionsströme verlaufen quer zu den nationalstaatlichen Grenzen. Als Reaktion darauf wird den Nationalstaaten eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik empfohlen, welche die Attraktivität für Investitionen erhöhen soll. Cerny sieht darin die Transformation vom Wohlfahrts- zum Wettbewerbsstaat:

"The crisis of the welfare states lay in their decreasing capacity to insulate national economies from the global economy, and the combination of stagnation and inflation when they tried to do so. The world since then has seen the emergence of a quite different beast, the competition state. Rather than attempt to take certain economic activities *out* of the market, to 'decommodify' them as the welfare state was organized to do the competition state has pursued *increased* marketization in order to make economic activities located within the national territory, or which otherwise contribute to national wealth, more competitive in international and transnational terms." (CERNY, 1997: 259, Hervorhebungen im Original)

Der Wettbewerbsstaat zeichne sich durch den Wechsel von der makroökonomischen Nachfragesteuerung zum mikroökonomischen (negativen) Interventionismus durch Deregulierung und der Kontrolle der Inflationsraten (Monetarismus) sowie den Wechsel von einer Politik der Wohlfahrtsmaximierung (Vollbeschäftigung, Umverteilung) zu einer Wettbewerbspolitik aus, deren Maxime die Förderung von "enterprise, innovation and profitability" seien (CERNY, 1997: 260).

VI. 4. 2 Selbstbindung an Stabilitätspolitik als "politics of blame avoidance"

Autoren wie Neyer (vgl. NEYER, 1996) sehen eine lineare Verbindung zwischen den Faktoren Globalisierung, wettbewerbsorientierte Stabilitätspolitik und Kürzungen in der nationalen Sozialpolitik. Diese Verbindung ist jedoch nicht gegeben, da sich sozialpolitische Kürzungen und Reformen innenpolitisch nur sehr schwer durchsetzen lassen und als Reaktion auf steigende Arbeitslosenzahlen eine Steigerung der Wohlfahrtsausgaben notwendig war ("expansionary compensation effect", vgl. RHODES, 1996: 307). Wie Paul Pierson überzeugend

[185]Ruggie schreibt: "By lowering and eliminating point-of-entry barriers to the flow of economic transactions and by encouraging cross-border corporate ties and market forces, governments have also indavertently underminded the efficacy of some of their standard policy tools of managing the consequences of liberalization" (RUGGIE, 1994: 8 zitiert in ZÜRN, 1996: 33).

dargelegt hat, folgt die "politics of retrenchment" einer der Politik des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates entgegengesetzten Logik (vgl. PIERSON, 1996b). Während der Ausbau des Wohlfahrtsstaates aufgrund der unmittelbaren Vorteile für weite Teile der Wählerschaft leicht durchzusetzen war, bedeutet der Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen (insbesondere bei den Kernprogrammen) unmittelbare Nachteile für große Gruppen, während die potentiellen Früchte der Kürzungen und Reformen erst weit später erntereif sind. Kürzungen und Reformen des Wohlfahrtsstaats treffen somit auf den Widerstand breiter Interessengruppen und Wählerschichten, die sich um die wohlfahrtsstaatlichen Programme etabliert und diese im Laufe der Zeit liebgewonnen haben (die Zustimmungswerte für sozialstaatliche Leistungen sind in den letzten Jahrzehnten konstant geblieben bzw. tendenziell eher gestiegen). Politiker und Regierungen hingegen haben das kurzfristige Interesse, wiedergewählt zu werden. Um die Chancen einer Wiederwahl nicht zu gefährden, haben es selbst Politiker wie Reagan und Thatcher es in den achtziger Jahren kaum vermocht, die Sozialausgaben durch eine Reform der Kernprogramme zu senken (vgl. PIERSON, 1996).[186]

Die europäischen Sozialstaaten befanden (und befinden) sich somit in einem Dilemma: Einerseits wollen sie als Reaktion auf die Globalisierungstendenzen eine restriktive Haushaltspolitik betreiben, andererseits ist der nationale Handlungsspielraum für Kürzungen sehr gering, da diese auf den Widerstand von breiten Wählerschichten treffen und somit dem Selbsterhaltungsinteresse der Politiker und Regierungen (Wiederwahl) zuwiderlaufen.

Die europäische Integration bietet einen Ausweg aus diesem Dilemma. Zum einen verbessert die Schaffung des Binnenmarktes und die Währungsunion - wie vielfach dargestellt - die Handlungsfähigkeit des Wirtschaftsraumes in einer globalisierten (und zugleich regionalisierten) Ökonomie (durch Effizienzgewinne, Senkung der Transaktionskosten usw.) (vgl. SCHIRM, 1997: 84-85). Zum anderen erhöht die europäische Integration auch die Handlungsfähigkeit der Regierungen gegenüber nationalen Interessengruppen durch die Möglichkeiten einer in Mehrebenensystemen häufig anzutreffenden "politics of blame avoidance" (vgl. WEAVER, 1986).[187] Die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen, z. B.

[186]Kürzungen hingegen wurden im *welfare*-Bereich (Sozialhilfe) vorgenommen, da diese nicht auf den Widerstand organisierter Wählergruppen stoßen und von breiten Bevölkerungsschichten begrüßt werden. Die Budgetwirksamkeit dieser Kürzungen, die nur einen Bruchteil der wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben ausmachen, ist jedoch gering. "Ending welfare as we know it" in den USA ist also eher ein Akt auf einem sich gut verkaufenden politischen Nebenschauplatz, allerdings mit potentiell desaströsen Konsequenzen für die Betroffenen.

[187]Die These, daß die europäische Integration die Handlungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten erhöht, bildet den Kern des liberalen Intergouvernmentalismus (vgl. MORAVCSIK, 1991). Wenn diese These hier aufgegriffen wird, so soll nicht das gesamte Gedankengebäude des Intergouvernementalismus gestützt werden. Der Intergouvernementalismus unterschätzt die Eigendynamiken des Aufgabentransfers an die EU-Organe, die - wie auch in dieser Arbeit mehrfach gezeigt - zu Ergebnissen führt, die nicht den ursprünglichen Intentionen der Nationalstaaten entsprechen.

Haushaltskürzungen, kann auf die europäische Ebene abgeschoben werden, etwa durch den Hinweis auf vertragliche Verpflichtungen gegenüber anderen Mitgliedsstaaten. Genau dies geschieht im Falle der vertraglichen Selbstbindung der Mitgliedsstaaten an eine angebotsorientierte Stabilitätspolitik durch die Konvergenzkriterien und den Stabilitätspakt. Eine restriktive Haushaltspolitik kann durch den Verweis auf die vertraglichen Verpflichtungen gerechtfertigt werden, und theoretisch bestehen so auch bessere Voraussetzungen für eine aus innenpolitischen Erwägungen (demographischer Wandel usw.) notwendige Reform der Sozialpolitik. Die Integration ermöglicht so eine politisch legitimierte Veränderung der gesellschaftlichen Machtbalance, die in den Augen der Regierenden eine notwendige Anpassung an die Herausforderungen der Globalisierung darstellt (vgl. SCHIRM, 1997: 86).

Diese Strategie der "politics of blame avoidance" hat bislang in vielen Mitgliedsstaaten funktioniert; eine Stabilitätsorientierung ist in allen Staaten zu verzeichnen. Daß es bislang in vielen Staaten noch nicht zu grundlegenden Reformen des Wohlfahrtsstaates gekommen ist, liegt zum einen an der Stärke der "vested interests" (Pierson), die den wohlfahrtsstaatlichen Status quo auch gegen die präsentierten Erfordernisse der europäischen Integration verteidigen. Andererseits wurde die Strategie des Abschiebens der Verantwortung dadurch konterkariert, daß das marktorientierte Projekt der Integration eine stärkere "Politisierung" erfahren hat und aufgrund der Auswirkungen auf die nationale Politik in den Mitgliedsstaaten zunehmend kontrovers diskutiert wird.[188]

Der hier vorgestellte Erklärungsversuch der Selbstbindung der Mitgliedsstaaten an eine stabilitätsorientierte Politik als eine "politics of blame avoidance" in Reaktion auf die (perzipierten) Herausforderungen der Globalisierung weist das offensichtliche Defizit auf, daß er recht holzschnittartig den (kollektiven) Akteuren Präferenzen unterstellt, ohne sie im Detail empirisch nachzuweisen.[189] Aber auch ohne die empirische Beweisführung (die eine eigene Untersuchung erforderte und zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund ungeöffneter Archive und wenig aussagebereiter Entscheidungsträger wenig aussichtsreich erscheint) verfügt der Erklärungsversuch über eine hohe Plausibilität. Leibfried und Pierson befinden:

[188]Ein weiteren Erklärungsversuch für den bisher geringen Erfolg der Kürzungsmaßnahmen im Sozialbereich liefern Stephan Leibfried und Elmar Rieger (zum folgenden vgl. RIEGER/LEIBFRIED, 1997). Rieger und Leibfried argumentierten überzeugend, daß ein gewisses Maß an Sozialstaatlichkeit Voraussetzung für den Erfolg der Globalisierung ist, da der Sozialstaat die (potentiellen) Globalisierungsverlierer "auffängt" und so das Aufkommen des Protektionismus verhindert, der traditionell ein Schutzmittel gegen die negativen Auswirkungen des Freihandels gewesen ist. Wenn nun sozialstaatliche Maßnahmen mit Hinweis auf die Erfordernisse der Globalisierung (oder der Europäischen Integration) reformiert bzw. gekürzt werden, so könnte dies einerseits die Unterstützungsbereitschaft für den als Schutzanker empfundenen Sozialstaat weiter stärken und andererseits der Opposition gegen den Freihandel (in den USA etwa verkörpert von Rechts- und Linkspopulisten) Auftrieb geben.

"Kontrolle über Sozialpolitik bedeutet heute oft, verantwortlich für unpopuläre Kürzungen zu sein - unter diesem Umständen mögen Mitgliedsstaaten durchaus bereit sein, Arrangements hinzunehmen, die ihre Entwicklungsmöglichkeiten weiter einschränken." (LEIBFRIED/PIERSON, 1998c: 88)[190]

Bislang haben die Mitgliedsstaaten die Antwort auf die sozialpolitischen Herausforderungen der Globalisierung vor allem in der "negativen" Integration und der Selbstbindung an eine angebotsorientierte Stabilitätspolitik gesucht. Diese überwiegt bei weitem gegenüber den beschränkten Versuchen einer "positiven" Integration im Bereich der Sozialpolitik.

VI. 5 "Regulatory gap" und Gefahren des "sozialen Dumpings"

Wie in dieser Arbeit gezeigt, dominiert die "negative", marktschaffende Integration ("market-making") gegenüber der "positiven" Integration, d. h. in diesem Falle der Europäisierung marktbrechender marktkorrigierender sozialregulativer Politiken und redistributiver sozialpolitischer Programme. Autoren wie Fritz Scharpf sprechen deshalb zu Recht von einem "regulatory gap":

"Die Kapazitäten der Union, eigene Politiken zu verwirklichen, sind nicht annähernd in derselben Weise gestärkt worden, wie sie auf der Ebene der Mitgliedsstaaten abgenommen haben." (SCHARPF, zitiert in LEIBFRIED/PIERSON, 1998c: 455-456)

Als Konsequenz, so Scharpf, "national policy makers now find themselves severely constrained in the choice of policy instruments as they try to cope with rising levels of mass unemployment and other instruments of a deepening crisis of the European welfare state" (SCHARPF, 1997b: 2). Scharpfs Befund ist zutreffend[191], doch übersieht er, daß diese "regulatory gap" - wie im vorhergehenden Unterkapitel gezeigt - (bislang) im Interesse einer Mehrheit der mitgliedsstaatlichen Regierungen liegt, die - so das scheinbare Paradox - zum einen ihre Handlungsoptionen mit Verweis auf die europäische Integration in bestimmte Richtungen einschränken, um zum anderen eine höhere Durchsetzungsfähigkeit für eine auf Geldwertstabilität ausgerichtete Politik zu gewinnen. Mit der Vollendung der Währungsunion wird der Handlungsspielraum der nationalen Sozial-, Wirtschafts-, und Arbeitsmarktpolitik

[189]Wichtig wäre auch, die Rolle von Ideen in diesem Zusammenhang systematisch zu erforschen. So spielt die Verbreitung der Grundprinzipien einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik eine wichtige Rolle bei der Etablierung der Stabilitätspolitik.

[190]Auch Eichener stellt für die regulative Politik fest: "Die europäische Regulierung bietet insofern auch den nationalen Akteuren die Chance, verkrustete Machtbalancen auf der nationalen Ebene aufzubrechen und Reformen der nationalen Regulierungssysteme über den Brüsseler Weg einzuleiten - und die Verantwortung dafür womöglich sogar noch auf die europäische Ebene zu delegieren." (EICHENER, 1997a: 171).

[191]Dieser "bias" zugunsten der negativen Integration wurde in der EEA dadurch anerkannt, daß man Ausnahmeregelungen für Mitgliedsstaaten vorsah, die ein höheres Schutzniveau beibehalten wollten. Bezeichnenderweise wurde keine Ausnahmeregelung für die Staaten getroffen, die ein niedrigeres Schutzniveau bevorzugen, "which may be seen as a confirmation that the system as it stood was not seen to involve real dangers for them" (DEHOUSSE, 1992: 395).

weiter eingeschränkt. Der Europäischen Zentralbank wird die alleinige Verantwortung für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik übertragen, ohne daß im Gegenzug die *politischen* Voraussetzungen für eine Koordination der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitiken geschaffen werden.[192]

Die Debatte um die dominante Rolle der "negativen" Integration ist eng verbunden mit der auch in einer breiteren Öffentlichkeit Anklang findenden Diskussion um die Gefahren eines "sozialen Dumpings" als Folge des Regimewettbewerbs im Binnenmarkt. Diese Diskussion ist so alt wie die EG. Bei den Verhandlungen um den EG-Vertrag war es die französische Seite, die aufgrund der relativen hohen französischen Sozialstandards Wettbewerbsnachteile in der Wirtschaftsgemeinschaft und den Zwang zur Angleichung nach unten fürchtete, falls keine Harmonisierung der Sozialkosten auf hohem Niveau stattfinde. Die französische Seite konnte sich nicht entscheidend gegen die wirtschaftsliberale Linie, vertreten vor allem von Deutschland, durchsetzen (vgl. Kap. III).[193] Auch ist die Diskussion um "soziales Dumping" nicht auf die EG bzw. EU beschränkt. Die Diskussion findet in allen föderalen Systemen, in denen ein regulatorischer Wettbewerb herrscht, statt - allen voran in den USA (vgl. GENSCHEL/PLÜMPER, 1997). Bei den jüngsten Sozialhilfereformen in den USA, die den Einzelstaaten mehr Freiheiten bei der Zuteilung von Leistungen gewährt, warnten Kritiker davor, daß Einzelstaaten mit hohen Sozialleistungen durch einen "Wohlfahrtstourismus" zu "welfare magnets" würden. Dies führe wiederum dazu, daß die "welfare magnets" infolge des Kostendrucks ihre Sozialleistungen nach unten angleichen müßten. Das Bild eines "race to the bottom" wird auch in der Globalisierungsdiskussion häufig verwendet: Der Standortwettbewerb zwischen den Nationalstaaten - so viele Globalisierungsrhetoriker - führe zu einer Abwärtsspirale der Sozialstandards, die als Kostenfaktoren so niedrig wie möglich gehalten werden müßten (als Überblick vgl. BEISHEIM/WALTER, 1997).

[192]Dieser Befund wirft sowohl aus demokratietheoretischer Perspektive (vgl. KIELMANNSEGG, 1997) als auch aus einer weiter gefaßten analytischen Perspektive Probleme auf. Bislang richten sich die Erwartungshaltung der Bevölkerungen, die Probleme des Sozialstaates zu lösen, auf die nationale Ebene. Wenn sich die nationale Ebene als unfähig erweisen sollte, die Probleme im Sinne einer Mehrheit der Bevölkerung zu lösen, könnte dies eine schwerwiegende Legitimitätskrise der Nationalstaaten nach sich ziehen.

[193]So wurde bis auf einige Absichtserklärungen zur Koordination der Sozialleistungen und die Aufnahme des Art. 119 zur Geschlechtergleichstellung den französischen Forderungen keine Rechnung getragen.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Effekte des Binnenmarktes wird das Konzept des "Sozialdumping" mit verschiedenen, nicht immer klar voneinander abgegrenzten Bedeutungen verwandt (vgl. FALKNER, 1993). Man kann jedoch aus den verschiedenen Beiträgen eine gemeinsame grundlegende Argumentation destillieren:

"Die Unternehmen finden im EG-Binnenmarkt sehr diverse Arbeits- und Sozialkosten vor. Die möglichen (oder sei es auch nur angenommenen) Einsparungspotentiale können aufgrund der im Binnenmarkt erhöhten geographischen Flexibilität (völlige Kapitalverkehrs-, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) zur Auslagerung von Investitionen in andere Länder führen. Sie können aber auch dazu benützt werden, *Druck auf die "teureren" Länder zur Senkung* der dort den Arbeitgebern auferlegten Lasten zu machen. Nur dieser zweitgenannte Aspekt kann sinnvollerweise als "Sozialdumping" gelten, während Produktionsauslagerungen aus Kostengründen zu den "normalen" Vorgängen kapitalistischer Wirtschaftsverhältnisse zu zählen sind." (FALKNER, 1993: 261-262; Hervorhebungen im Original).

Diese Argumentation wird dadurch gestützt, daß Regierungen in Mitgliedsstaaten mit hohen Sozialleistungen im wechselseitigen Buhlen um Investoren anfällig werden für die Politik der Senkung der Sozialleistungen (Lohnnebenkosten), da Subventionen aufgrund der restriktiven EU-Wettbewerbsrechtes nur eingeschränkt vergeben werden können (vgl. Österreichs Probleme bei der Ansiedlung von GM und Chrysler sowie der Streit zwischen Sachsen und der EU um die VW-Subventionen). Ökonomische Argumente gegen die Rede vom Sozialdumping besagen, daß hohe Löhne und Sozialabgaben und ein hohes arbeitsrechtliches Schutzniveau einerseits durch eine hohe Produktivität gerechtfertigt seien, welche die Lohnstückkosten in einem profitablen Bereich halte. Anderseits seien die Personalkosten nicht der einzige "Standortfaktor", so daß aufgrund der Infrastruktur (Verkehrsanbindung, Lage zu Absatzmärkten, Arbeitskräftemarkt, politische Stabilität, Steuersystem) attraktive Standort die hohen Löhne und Sozialabgaben rentabel machen.

Auch wenn diese ökonomischen Argumente die politische Argumentation des Sozialdumpings nicht vollständig entkräften können (jede Senkung der Arbeitskosten verbessert tendenziell die Wettbewerbsfähigkeit, und sobald ein Konkurrent Vorteile durch Senkung der Lohnkosten erhält, ziehen andere tendenziell nach, vgl. FALKNER, 1993: 270), so haben sich die Warnungen vor einem "race to the bottom" bislang als wenig stichhaltig erwiesen. Leibfried und Pierson befinden zu Recht, daß es bislang "keine empirischen Beweise dafür [gibt], daß die europäische Integration eine solche Abwärtsspirale in Gang gesetzt hat" (LEIBFRIED/PIERSON, 1998c: 84). Zwar hat eine Stagnation oder ein Rückgang der Reallöhne in vielen Staaten stattgefunden, doch haben sich die Sozialleistungen und arbeitsrechtlichen Standards in den reicheren Staaten nicht im Sinne des Sozialdumpings entscheidend verschlechtert. Sehr wohl hat dort ein Abbau von Arbeitsplätzen in besonders lohnintensiven Branchen mit geringen Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten stattgefunden,

was jedoch nicht ein Symptom des Sozialdumpings im Binnenmarkt ist. Ein beträchtlicher Druck auf das nationale Lohngefüge und das Sozialschutzniveau wurde allerdings durch entsendete Arbeitnehmer im Baugewerbe ausgeübt. Den in diesem Fall realen Gefahren eines "Sozialdumpings" ist man durch die Verabschiedung der Entsenderichtlinie begegnet (vgl. SÖRRIES, 1997). Auch ist generell ein Anwachsen "prekärer Beschäftigungsverhältnisse" festzustellen (etwa sog. "Scheinselbständige"), was jedoch auch nicht (allein) auf die Wirkungen des Binnenmarkts zurückgeführt werden kann.

Daß derzeit keine quantitativen empirischen Indikatoren für ein "soziales Dumping" feststellbar sind, bedeutet nicht, daß bereits jetzt Anzeichen einer qualitativen Veränderung der politischen Ökonomie im Binnenmarkt festzustellen sind. Ob in bezug auf die Lohnkosten oder die Mitspracherechte: Der Faktor Arbeit gerät unter immer stärkeren Druck durch die Drohungen der Kapitaleigner, ihre "exit"-Optionen wahrzunehmen. Wie diese Entwicklung auf längere Sicht zu beurteilen ist, bleibt derzeit unklar. Eine weitere Machtverschiebung zugunsten des mobilen Faktors "Kapital" gegenüber dem weniger mobilen Faktor "Arbeit" ist nicht auszuschließen (wenn man sich auf diese vereinfachende Unterscheidung einläßt). So könnten Wolfgang Streecks Warnungen vor den Folgen des Regimewettbewerbs durchaus Gültigkeit behalten:

"The outcome of regime competition is biased in favour of capital. This effect need not, and probably will not, arise in one or two years, given, for example, the interest of national governments in retaining a modicum of control over their domestic political economies. But in the long run, unless national social policy regimes can somehow generate the political resources for strengthening their capacity to contain competition among them, their character will be fundamentally altered by market constraints on national initiatives to expand social protection; successfull rollback of developing innovative policies under strict international compatibility threats from mobile participants; the need to turn social policies into incentives for investors; and, not least, the response from business firms to the market incentives offered by regime competition." (STREECK, 1995: 423)

Alternative Entwicklungspfade, welche den negativen Folgen des Regimewettbewerbs vorbeugen sollen, werden im Schlußkapitel skizziert. Auch wenn hier das Übergewicht der "negativen" Integration betont werden soll, heißt dies nicht, daß die sozial- und beschäftigungspolitischen Spielräume der Mitgliedsstaaten bis zur Handlungsunfähigkeit eingeschränkt sind. Im Umgang mit dem Problem der Arbeitslosigkeit gibt es weiterhin einen beachtlichen nationalen Handlungsspielraum, wie die unterschiedlichen Konzepte in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zeigen. Die nationale Ebene dankt also keineswegs ab, und hat durchaus mehr Handlungsoptionen, als die Rhetorik manch einer Regierung glaubthaft machen möchte (vgl. auch GARRETT, 1998 sowie WEISS, 1998).

Kapitel VII: Zusammenfassung und Perspektiven

"Beim Aufbruch nach Europa liegt die Wirtschaft vorn, die Politik zurück; und ganz weit hinten, ziemlich abgeschlagen, folgt der Bürger. Keiner der beiden Mächte, die auf dem Weg in die Gemeinschaft so schnell vorangekommen ist, zeigt ein erkennbares Interesse daran, auf ihn zu warten und die Reise mit ihm gemeinsam fortzusetzen." (ADAM, 1998: 201)

"Prophesying gloom is always a safe course. It is exceptional in human, and European, affairs when the worst does not happen." (ROSS, 1994: 495)

VII. 1 Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse

Die deutsche Politikwissenschaft im allgemeinen und die politikwissenschaftliche Europaforschung im besonderen verhielten sich "steril gegenüber einer Wirklichkeit, wie sie der Zeitungsleser bei der Abendlektüre beim Rückflug aus London, Paris oder Rom wahrnimmt", so Wolfgang Seibels Urteil über sein "im Zweifelsfalle unzuständig[es]" Fach anläßlich des DVPW-Kongresses 1997 (SEIBEL, 1997: 50). Die Politikwissenschaft nehme die EU gerne so wahr, "wie die Bundesregierung sie gerne hätte - als Superausgabe des deutschen Modells. Es gibt dann komplizierte 'Akteursstrukturen' in einem föderalismusähnlichen 'Mehrebenensystem'. Ganz wie daheim." (ebd.) Auch in dieser Arbeit war von den komplexen Akteursverflechtungen im Mehrebenensystem der europäischen Sozialpolitik die Rede - alles nur eine sterile und zugleich heimelige Terminologie, die an der Wirklichkeit des europäischen Regierens vorbeigeht? Es ist wohl eher Seibels Kritik, die das Ziel verfehlt. Es sind keine der nach ihrem Dahinscheiden um so höher geschätzten Bonner Republik entliehene Analogien, die Europaforscher dazu bringen, die europäische Sozialpolitik als Mehrebenensystem zu bezeichnen. Streeck, der von einer auf mehreren Ebenen gleichzeitig betriebenen europäischen Sozialpolitik spricht, betont die "einzigartige Struktur des politischen Systems des Binnenmarktes", die es ernst zu nehmen gelte: "Interaktionen innerhalb dieses Systems sind komplex, ungeordnet und noch wenig verstanden. Die Nationalstaaten definieren gemeinsam supranationale Politiken, die wiederum nationale Politiken umdefinieren. Zusätzlich beeinflussen sich nationale Politiken wechselseitig durch Interdependenz, die von der gemeinsamen Position in einem integrierten Markt herrührt." (STREECK, 1998a: 397). Gleichzeitig warnt Streeck vor allzu leichtfertigen Analogieschlüssen etwa zur deutschen Politikverflechtung, die das Mehrebenensystem der europäischen Sozialpolitik organisierter erscheinen lassen, als es tatsächlich ist (vgl. STREECK, 1998a: 398).

Daß die Ergebnisse dieser Arbeit von der "Wirklichkeit" abweichen, wie sie ein Vielflieger auf dem Rückflug von London, Paris oder Rom wahrnimmt, ist wohl weniger auf die

"Unwirklichkeit" der hier gewählten Schwerpunkte als auf die Tatsache zurückzuführen, daß die öffentlichen sozial- und integrationspolitischen Debatten in den Mitgliedsstaaten - so sie denn überhaupt in nennenswerter Form stattfinden - meist in nationalen Denkmustern verharren und selten die komplexen Wechselwirkungen zwischen supranationaler und mitgliedsstaatlicher Politik thematisieren.[194] So werden dem aufmerksamen Zeitungsleser in Berlin oder Lissabon die Rückwirkungen des Binnenmarktes auf die nationalen Sozialpolitiken weitgehend verborgen bleiben. Wenn der Pariser Zeitungsleser mit den Folgen der "negativen" Marktintegration konfrontiert wird, ist allzu schnell gleich vom Untergang der französischen oder gar der europäischen *civilisation* (die im Zweifelsfalle identisch sind) die Rede.

Im folgenden sollen zunächst die zentralen Ergebnisse dieser Untersuchung zusammengefaßt werden (Kap. VII. 1) und die Schlußfolgerungen für die integrationstheoretische Debatte skizziert werden (Kap. VII. 2). Abschließend sollen verschiedene Perspektiven der Sicherung sozialer Standards (nationalstaatliche Reformoffensive, europäische Regulierung auf verschiedenen Ebenen, internationale Zusammenarbeit) diskutiert werden (Kap. VII. 3).

Ziel der Arbeit war es, das komplexe Zusammenspiel und die Dynamik der sozialen Dimension der europäischen Integration anhand verschiedener Ausschnitte zu beleuchten. Europäische Sozialpolitik, so die Grundannahme dieser Untersuchung, entspricht nicht allein der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft oder den mitgliedsstaatlichen Sozialpolitiken in Europa. Nur aus der Analyse der Wechselbeziehungen zwischen aktiver EU-Sozialpolitik, negativer Marktintegration und den nationalen Sozialbeziehungen ergibt sich ein annähernd adäquates Gesamtbild der europäischen Sozialpolitik.

Trotz gegenteiliger Bekundungen in offiziellen EU-Dokumenten hat sich eine "positive" EU-Sozialpolitik nicht gleichgewichtig zur Marktintegration entwickeln können. Die aktive Sozialpolitik ist - trotz einiger über symbolische Politik hinausreichender Fortschritte - das Stiefkind der Integration geblieben. Wesentliche Veränderungen für den Handlungsspielraum der nationalen Sozialpolitik haben die Durchsetzung der Binnenmarktfreiheiten und die Selbstbindung der Mitgliedsstaaten an eine Politik der Geldwertstabilität mit sich gebracht.

Wie in den Kapitel IV und V gezeigt, ist es den Anhängern einer sozial regulierten Marktwirtschaft nicht gelungen, eine Europäisierung der redistributiven und regulativen

[194]Seibels Kritik an der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung ist jedoch insofern zuzustimmen, als viele Beiträge das tiefe Fortwirken historisch geprägter nationaler Denkmuster in ihre Analysen nicht gebührend einbeziehen, so etwa die tiefsitzende Angst davor, "daß die Deutschen am Ende auf friedliche Weise erreichen, wofür sie in diesem Jahrhundert zweimal Krieg geführt haben, nämlich die Hegemonie in Europa" (SEIBEL, 1997: 50). Obwohl die Rolle von Ideen und Leitbildern in der jüngsten Zeit wieder betont wird (vgl. RISSE-KAPPEN, 1996), zeichnen sich gerade Teile einer sich methodisch betont rigide gebenden, policy-orientierten

Sozialpolitik entscheidend voranzutreiben. Das fragmentierte Mehrebenensystem, das den Rahmen für die europäische Sozialpolitik abgibt, weist weiterhin ein nur schwaches supranationales Zentrum auf. Im Bereich der redistributiven sozialpolitischen Kernprogramme ist eine Europäisierung vollkommen ausgeblieben (Kap. IV). Die Chancen für eine wirksam koordinierte europäische Beschäftigungspolitik stehen derzeit trotz fortwährender gegenteiliger Bekundungen in feierlichen Erklärungen und Konferenzen eher schlecht. Lediglich die Struktur- und Kohäsionspolitik stellt eine redistributive EU-Sozialpolitik mit beträchtlichem Umfang dar. In der Strukturpolitik, deren Grundstein politisch motivierte Ausgleichszahlungen an die ärmeren EU-Staaten darstellen, haben sich genuin europäische Strukturen entwickelt, in denen die Kommission bei der Programmplanung und Implementation im Zusammenspiel mit den nationalen und (in national unterschiedlicher Intensität) den subnationalen Akteuren eine zentrale Rolle einnimmt.

Im Bereich der sozialregulativen Politik (Kap. V) hat es seit 1986 durchaus Fortschritte gegeben, so etwa im Bereich des Arbeitsschutzes, in dem ein hohes Schutzniveau auf europäischer Ebene festgeschrieben werden konnte. Doch weder im Bereich der kollektiven Arbeitsbeziehungen noch bei der Festschreibung verbindlicher sozialer Bürgerrechte konnten entscheidende Fortschritte erzielt werden. Generell ist ein Trend von der (gescheiterten) Harmonisierung sozialer Standards hin zu einer oft unverbindlichen Festschreibung von Mindeststandards festzustellen[195], so daß sich auch die Gralshüter des Marktliberalismus in der Redaktion des *Economist* angesichts neuer sozialpolitischer Vorstöße der Kommission entspannt geben: "Actually, there is less to all than meets the eye. The commission's new activism is more gesture than substance. [...] In some cases, the guidelines will be broad enough to make new directives virtually meaningless - no bad thing, perhaps." (O. A., 1997a: 19). Zwar konnten in den letzten zehn Jahren die vertraglichen Grundlagen für die aktive EU-Sozialpolitik verbessert werden (Ausweitung der Mehrheitsentscheidung, stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments), doch scheint der anläßlich der Aufnahme des Sozialprotokolls in den Amsterdamer Vertrag zur Schau gestellte Optimismus des Europaparlamentarieres Axel Schäfer weit übertrieben, wenn er befindet, daß "die europäische Sozialpolitik aus dem Schatten des Gemeinsamen Marktes" tritt und "zu einem eigenständigen Motor der europäischen Integration" werden kann (SCHÄFER, 1997: 12).

Europaforschung durch eine Agnostik gegenüber allem aus, was sich nicht eindeutig als abhängige bzw. unabhängige Variable festmachen läßt bzw. als Präferenz in eine Matrix pressen läßt.

[195]Wolfgang Streeck hat errechnet, daß der Anteil nicht-bindenden sozialpolitischer Maßnahmen (Empfehlungen, Berichte, Erklärungen, Grün- und Weißbücher) von 16 % in der Periode von 1973-1984 über 33 % in der Zeit von 1985-1993 auf 55 % im Zeitraum zwischen 1994-1996 angewachsen ist (vgl. STREECK, 1997c: 5).

Bei den Gründen für die beschriebene Entwicklung sind an erster Stelle die Heterogenität der Sozialordnungen der Mitgliedsstaaten, das Interesse der Mitgliedsstaaten an der Erhaltung der (nominellen) Kontrolle über die sozialstaatlichen Kernprogramme, die Stärke der Gegner einer aktiven EU-Sozialpolitik sowie die komplementäre Heterogenität und Schwäche der Befürworter eines Ausbaus der EU-Sozialpolitik und die generelle Tendenz des EU-Entscheidungssystems, "positive" Regelungen bei divergierenden Interessenkonstellationen zu verhindern, zu nennen. Angesichts der Vielfalt nationaler und supranationaler Interessen und Institutionen und der Tatsache, daß es auch in den weiterhin national orientierten Öffentlichkeiten nur wenig Eintreten für einen Ausbau der EU-Sozialpolitik gibt, ist eine Abkehr von den Harmonisierungsbestrebungen der siebziger Jahre hin zur Koordinierung nationaler Politiken und Festschreibung oft unverbindlich gehaltener Mindeststandards nachzuvollziehen.

Streeck betont zu Recht, daß "im Mittelpunkt der europäischen Sozialpolitik heute eher die Rückwirkungen des wirtschaftlichen und institutionellen Integrationsprozesses auf die nationale Ebene stehen als die Einführung einer harmonisierten gesamteuropäischen Sozialordnung" (STREECK, 1997c: 7). Sowohl die vornehmlich vom Europäischen Gerichtshof betriebene Durchsetzung der Freiheiten des Binnenmarktes (v. a. der Freizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit) als auch die Selbstbindung der Mitgliedsstaaten an die Stabilitätskriterien der Währungsunion wirken als "gemeinsames Stabilisierungskorsett der Mitgliedsländer [...], das deren sozial- und wirtschaftspolitische Möglichkeiten wirksam einschnürt" (STREECK, 1997c: 3). Die Mitgliedsstaaten sind weitgehend an eine restriktive Geldpolitik gebunden, welche - in vielerlei Hinsicht durchaus mit heilsamen Folgen - eine expansive Sozialpolitik unmöglich macht und im Gegenzug Einsparungen bei den Sozialleistungen nahelegt. Wenn zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine gravierenden Folgen eines "sozialen Dumpings" im Binnenmarkt zu verspüren sind, so stehen die Sozialordnungen der Mitgliedsstaaten unter einem beträchtlichen Anpassungsdruck, der allerdings nur zum Teil auf die "negative" Integration des Binnenmarktprojektes zurückzuführen ist. Die sich im Zuge der "Globalisierung" verändernden Rahmenbedingungen für die Bereitstellung öffentlicher Güter sowie "hausgemachte" Probleme wie der demographische Wandel spielen ebenfalls eine tragende Rolle.

Die Diskussionen um den Ausbau der EU-Sozialpolitik seit Mitte der achtziger Jahre hatten und haben zu einem beträchtlichen Teil einen symbolischen Charakter und verfolgten den Zweck, die Gewerkschaften für das Projekt der Vertiefung des Binnenmarktes und der Währungsunion zu gewinnen. Das ökonomisch-funktionalistische Konzept blieb jedoch weiterhin *idée directrice* des Integrationsprozesses - mit den Konsequenzen, die Ernst Wolfgang Böckenförde treffend analysiert. Die ökonomische Integration führe zur

"Freisetzung einer europaweiten, wettbewerbsintensiven, kapitalistischen Industriegesellschaft, die nicht sozialstaatlich übergriffen wird. Die Europäische Gemeinschaft kann zwar die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten in sozialen Fragen fördern, es fehlt ihr aber die eigene Regelungskompetenz, insbesondere im Bereich der Beschäftigungs- und redistributiven Sozialpolitik. [...] Damit ist erstmals die einstmals mühsam erkämpfte Einheit von Staatsraum, geregeltem Wirtschaftsraum und Sozialraum - eine Geschäftsgrundlage des modernen Wohlfahrtsstaates und der Sozialen Marktwirtschaft - aufgegeben. Dessen ungeachtet fordern die Bürger als Wähler von ihrem nationalen Staat, daß er die Gesamtverantwortung für das Gemeinwohl trage." (BÖCKENFÖRDE, 1997: 30)

Daß in den letzten Jahrzehnten in Europa ein graduelles Aufbrechen der Einheit von Staatsraum, Sozialraum und Wirtschaftsraum stattgefunden hat, ist jedoch nicht allein Folge der Europäischen Integration. Der europäische Integrationsprozeß ist gleichzeitig Reaktion und Triebkraft eines Prozesses der Transformation von Staatlichkeit. Der Abbau der Kapitalverkehrskontrollen und das Aufkommen neuer Technologien hat zu einer Entgrenzung der Kapitalflüsse geführt. Mit der Vollendung des Binnenmarktes haben die europäischen Staaten dem Rechnung getragen und die Mobilität des Faktors Kapital weiter erhöht, während der Faktor Arbeit sowie die Sozialpolitik weiterhin größtenteils national organisiert blieben. Gleichzeitig hat der verstärkte Wettbewerbsdruck den Blick auf die hausgemachten Probleme der europäischen Wohlfahrtsstaaten freigelegt, die je nach spezifischem "Regimemix" differieren. Für ein stark beitragsfinanziertes Sozialsystem wie das deutsche etwa wirkt sich der Wandel der Beschäftigungsstruktur aufgrund der demographischen Veränderungen und der hohen Arbeitslosenzahlen besonders gravierend aus.

Eine weitergehende Europäisierung des sozialen Schutzes oder gar der Aufbau eines europäischen Wohlfahrtsstaates als Reaktion auf diese Entwicklungen scheinen innerhalb der gegenwärtigen Strukturen der Europäischen Union (insbesondere mit Blick auf die bevorstehende Osterweiterung) wenig wahrscheinlich bzw. wünschenswert. In Abschnitt VI. 3 sollen verschiedene Wege skizziert werden, wie die europäischen Wohlfahrtsstaaten ihre Aufgaben auch unter veränderten weltwirtschaftlichen und regionalen Rahmenbedingungen erfüllen können.

VII. 2 Folgerungen für die integrationstheoretischen Debatten

Welche Bedeutung haben die vorgestellten Befunde für die integrationstheoretischen Debatten? Ein strenger Theorientest war nicht Ziel dieser Arbeit. Vielmehr haben die theoriegeleiteten Erklärungsversuche der heterogenen empirischen Befunde verdeutlicht, daß kein einzelner Ansatz in der Lage ist, den Status eines Königsweges in der Integrationsforschung zu beanspruchen. Die Untersuchung der europäischen Sozialpolitik unterstreicht die Richtigkeit der zunehmenden Abkehr von den sterilen Großdebatten zwischen Intergouvernementalisten und Supranationalisten. Die "Wirklichkeit" des Regieren im europäischen System liegt "in der Mitte" und weist je nach gewähltem Ausschnitt und Betrachtungsweise stärkere nationale, subnationale bzw. supranationale Elemente auf.

Einerseits verweist der Intergouvernementalismus zu Recht darauf, daß die territoriale Komponente in diesem "europäischen System im Werden" in vielen Fällen dominant ist, so bei den "grand bargains" um die Rahmensetzung der europäischen Sozialpolitik (z. B. beim "Stabilitätspakt" oder den Grundentscheidungen der Strukturpolitik). Andererseits betonen Vertreter des historischen Institutionalismus die Bedeutung nicht-intendierter Nebenfolgen (etwa die Wirkungen der Freizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit auf die nationalen Wohlfahrtsregime) sowie die Tatsache, daß die EU "characteristics of a supranational entity, including extensive bureaucratic competencies, unified judicial control, and significant capacities to develop or modify policies" besitzt (PIERSON, 1996: 158). Somit wird deutlich, daß EU in manchen Fällen mehr ist als eine reine Agentur der weiterhin autonom agierenden Nationalstaaten, so beispielsweise in der Detailplanung und Implementation der Strukturpolitik. Das intergouvernementalistische Modell stößt hier sehr schnell auf seine Grenzen. Allerdings liefert der intergouvernementalistische Ansatz eine plausible Erklärung für die Selbstbindung der Mitgliedsstaaten an eine geldwertorientierte Stabilitätspolitik, welche letztendlich den Entscheidungsspielraum nationaler Exekutiven gegenüber den nationalen Interessengruppen erhöht (vgl. Kap. VI).

Hier liegen wichtige Ansatzpunkte für zukünftige Forschungen. Detailuntersuchungen müßten die Validität dieser Erklärung überprüfen. Dabei ist auch zu, ob aus der Stabilitätsorientierung nicht Protest erwachsen kann, der die Legitimität sowohl der nationalen Regierungen als auch des Projektes europäische Integration gefähren kann. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn Regierungen offensichtlich daran scheitern, drängende Probleme wie das der Arbeitslosigkeit erfolgversprechend anzugehen und in der Öffentlichkeit die einseitige

Stabilitätspolitik auf europäischer Ebene dafür verantwortlich gemacht wird. Manche Beobachter sehen etwa in Frankreich Anzeichen für eine solche Entwicklung.

Aufgabe der Integrationsforschung sollte es vor allem sein, die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Ebenen zu untersuchen. Ein zentraler, bislang vernachlässigter Aspekt ist die theoriegeleitete Untersuchung der "negativen" Integration, d. h. die Auswirkungen der Marktintegration auf die nationalen Politikmuster. Einzeluntersuchungen müßten klären, welche Effekte die europäische und zunehmend globale Marktintegration auf die politische Ökonomie der europäischen Wohlfahrtsstaaten haben, d. h. wie sich die Beziehungen zwischen Beschäftigten, Arbeitgebern, Regierungen und anderen Interessenverbänden verändern.[196] Die Untersuchung der europäischen Sozialpolitik hat gezeigt, daß im Zuge der europäischen Integration ein Wandel der Staatlichkeit stattfindet, der neue, in vielen Punkten noch ungenügend verstandene Wechselbeziehungen zwischen (sub)nationalen und europäischen Bürokratien, nationalen Gerichten und EuGH, (sub)nationalen Regierungen und Kommission, nationalen Interessenverbänden und Kommission usw. entstehen läßt. Eine zentrale Erkenntnis ist hierbei, daß es nicht weiterführt, sich ausschließlich auf die Kompetenzkonflikte zwischen Nationalstaaten und EU-Institutionen zu konzentrieren und dabei anzunehmen, daß die EU in einem Nullsummenspiel der Übertragung von nationalen Kompetenzen auf supranationale Organe besteht. Charakteristisch für das europäische System ist im Gegenteil, daß einerseits ein Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Ebenen stattfindet (in den meisten Fällen sind nationale Bürokratien mit der Umsetzung von EU-Bestimmungen betraut), andererseits nationale Zuständigkeiten (wie in der Sozialpolitik) zwar formal erhalten bleiben, im Zuge des Integrationsprozesses jedoch ein grundlegender Wandel der Rahmenbedingungen nationalstaatlichen Handelns stattfindet. Endgültig obsolet ist die traditionelle Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik. Keine Analyse nationalstaatlicher Politik kann ohne die Einbeziehung der europäischen und internationalen Einflüsse auskommen. Ebenso ist die territoriale Fundierung zentral für die Analyse der EU-Politiken.

Die regulative Politik ist eindeutig dominant auf europäischer Ebene, weshalb die Charakterisierung der EU als "regulatory state" (Giandomenico Majone) einen zentralen Aspekt treffend aufgreift. Redistributive Politiken verbleiben auf nationalstaatlicher Ebene (und werden dort gleichwohl durch den Integrationsprozeß beeinflußt). Notwendig sind theoriegeleitete Untersuchungen der Entscheidungsprozesse im europäischen

[196] In diesem Zusammenhang ist auch die Frage relevant, inwieweit sich die verschiedenen nationalen Systeme des europäischen Wohlfahrtskapitalismus im Zuge von Globalisierung und Integration annähern, vgl. hierzu RHODES/VAN APELDOORN, 1997.

Mehrebenensystem. Hier können die Ergebnisse der Policy-Forschung die integrationstheoretischen Debatten wesentlich bereichern. Eichener betont mit guten Gründen die prinzipielle Entscheidungsoffenheit des europäischen Entscheidungsprozesses. Ebenso zentral ist es, die Blockademöglichkeiten in den verschiedenen Bereichen herauszustreichen, die häufig zu suboptimalen Politikergebnissen führen.

Hier sind auch die Bestrebungen eines Vergleichs mit föderalen System sinnvoll zu integrieren. Vorschnelle Analogieschlüsse sollten vermieden werden. Bulmer ist zuzustimmen, wenn er die selbstverständliche historisch-institutionalistische Beschäftigung mit EU wie mit anderen föderalen Systemen fordert (BULMER, 1994). Anstatt jedoch der EU eine dem Föderalismus der Vereinigten Staaten ähnliche Entwicklung zu prognostizieren, sollte man die unterschiedlichen Voraussetzungen betonen. Zwar ist der Interstate Commerce Act - ein Gesetz zur Förderung der Marktintegration - in den USA historisch die Einfallstür für die zentralstaatliche Sozialpolitik gewesen. Die Unterschiede zur EU (in der bereits ausgebaute Sozialsysteme vorhanden sind und eine einheitliche Sprache fehlt) sind jedoch gravierend, so daß nicht analog mit dem Ausbau der Marktintegration zu einer Sozialintegration in der EU gerechnet werden kann.

Die Erforschung der europäischen Sozialpolitik macht - wie diese Arbeit gezeigt hat - eine Kombination verschiedener Ansätze nötig. Die Integration verschiedener Perspektiven sollte in Zukunft bei der Erforschung der Reformperspektiven der europäischen Wohlfahrtsstaaten intensiviert werden. Insbesondere ist eine Verbindung der Integrationsforschung mit den Forschungen zu verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Regimen (vgl. ESPING-ANDERSEN, 1990 sowie LESSENICH/OSTNER, 1998) anzustreben: Wie spielen "domestic structures" (vgl. RISSE-KAPPEN, 1996) und europäische Einflüsse bei den Bemühungen um die Reform der europäischen Sozialstaaten zusammen? Hier gilt es auch die Rolle von Ideen stärker als bisher zu untersuchen.

VII. 3 Alternative Entwicklungspfade

Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts haben sich die verschiedenen Varianten ("Regime") des demokratischen Wohlfahrtsstaates herausgebildet, die in unterschiedlicher Weise und Intensität für die Bereitstellung öffentlicher Güter zuständig sind. Mittlerweile ist es weithin akzeptiert, daß zu den öffentlichen Gütern neben den klassischen Aufgaben der Garantie der inneren und äußeren Sicherheit und der Ermöglichung demokratischer Partizipation auch die Schaffung der Bedingungen für ein (zu definierendes) ökonomisches Wachstum sowie ein gewisses Maß an sozialem Schutz gehören (vgl. ZÜRN, 1997b: 39). Wie können die europäischen Wohlfahrtsstaaten unter den Bedingungen der europäischen Integration und der Globalisierung eine harmonische wirtschaftliche Entwicklung und ein hohes Maß an sozialem Schutz gewährleisten?

Antworten können auf verschiedenen Ebenen gesucht und gefunden werden: der nationalen, der europäischen und der internationalen Ebene. Eine tragfähige Reform der nationalen Wohlfahrtsstaaten unter veränderten Rahmenbedingungen, so die hier vertretene These, kann nur durch eine Verzahnung der drei Ebenen erreicht werden.

VII. 3. 1 Nationalstaatliche Politikoffensive

Rein europäische Lösungen für die Reform der europäischen Wohlfahrtsstaaten sind zur Zeit weder greifbar noch in ihrer letzten Konsequenz sinnvoll. Solange sich die Schutzerwartungen der Bürger primär an den Nationalstaat richten, wird diese Ebene weiterhin eine zentrale Rolle spielen.[197] Streeck gibt es als mittelfristiges Ziel vor:

"Für die praktisch relevante Zukunft muß es deshalb vor allem anderen darum gehen, die sozial- und beschäftigungspolitische Handlungsfähigkeit des *Nationalstaats* gegen Tendenzen im europäischen Integrationsprozeß zu verteidigen, sie um der Durchsetzung einer liberalen Wettbewerbsordnung willen zu beschränken oder abzubauen. Im Vergleich zu älteren Projekten eines föderalen europäischen Sozial- und Vollbeschäftigungsstaats ist dies ein Minimalprogramm; es ist aber angesichts der tatsächlichen Entwicklungsrichtung der europäischen Integration das einzig realistische." (STREECK, 1997c: 6)

Fritz Scharpf betont, daß man sowohl auf der nationalen als auch der europäischen Ebene nach Lösungen suchen solle, "that increase problem-solving effectiveness even under

[197]Eine alternative Sichtweise kommt zu anderen Schlußfolgerungen: "Scheiß' auf den Bürger. Wenn die Sozialpolitik europäisiert würde, würde sich 'der Bürger' eben mit seinen Schutzerwartungen nach Brüssel wenden. Da sehe ich kein Problem. Die Hauptsache ist das Vorhandensein sozialer Netze, nicht wer für sie verantwortlich zeichnet. Ich würde sogar soweit gehen zu sagen, eine europäische Lösung des Problems Sozialpolitik, eine funktionierende, durchdachte Lösung, würde einen großen Akzeptanz-, mithin Legitimationsgewinn für das Projekt Europa bringen." (TRITTMANN, 1998: 12).

conditions of international competition and high consensus requirements" (Scharpf, 1997b: 2). Auch Scharpf ist überzeugt, daß die nationalen Regierungen die Hauptlast tragen müßten, die "even though constrained by the legal prohibitions of negative integration in Europe and by economic pressures of regulatory and tax competition in the integrated market, by no means helpless" seien (ebd.). Nicht zuletzt der Umbau des Wohlfahrtsstaates in den Niederlanden zeigt

"that there is still considerable scope for these ambitions, despite the increasing constraints brought on by European integration, global competition, industrial restructuring, an ageing population and changing family relations. The Dutch case of negotiated social policy reform proves that modernization of the European welfare state is possible after all." (VISSER/HEMERIJCK, 1997: 179).

An dieser Stelle können nicht die verschiedenen Strategien diskutiert werden, die den nationalen Wohlfahrtsstaaten zum Umbau ihrer Systeme zur Verfügung stehen. Unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche und politische Systeme bringen unterschiedliche Voraussetzungen mit sich. Sinnvoll sind eine Intensivierung des Austausches zwischen den Staaten über Reformpraktiken und die Intensivierung der Sozialberichterstattung in der EU. Generell gilt:

"Den europäischen Gesellschaften wird in den kommenden Jahren deshalb die Aufgabe nicht erspart bleiben, mit ihren jeweiligen Mitteln jeweils für sich die Frage neu zu beantworten, wo der wirtschaftliche Wettbewerb enden und die sozialen Bürgerrechte beginnen sollen und wie die Grenze zwischen beiden neu gezogen werden muß, damit der unabweisbaren Notwendigkeit einer Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Erwerbsbevölkerung Rechnung getragen wird. Daß bei der kommenden Generalüberprüfung des Sozialstaats unter dem Gesichtspunkt seiner Wettbewerbsfähigkeit oder, im besten Fall, Wettbewerbsneutralität insbesondere die Gewerkschaften schmerzliche Kompromisse hinnehmen müssen, ist mittlerweile tief in das allgemeine Bewußtsein eingedrungen." (STREECK, 1997a: 10)

Auch wenn es richtig ist, die Bemühungen um eine ausgewogene Reform der wohlfahrtsstaatlichen System auf nationaler Ebene zu verstärken und die dort verbliebenen Handlungspotentiale auszuschöpfen, ist diese Strategie zum Scheitern verurteilt, wenn sie nicht durch gemeinsame Anstrengungen auf europäischer und globaler Ebene flankiert wird. Die Gefahren des Regimewettbewerbs und einer einseitig "negativen" Marktintegration können nur durch gemeinsame Regelungen auf europäischer bzw. globaler Ebene gebannt werden.

VII. 3. 2 Flexibilisierung: Regulierung auf zwei Ebenen und Korridormodell

Stephan Leibfried hat in diesem Zusammenhang die Rolle der EU mit der eines Rückversicheres verglichen: Der Versicherungsgeber (EU) betreibt weder das Hauptgeschäft (das bei den nationalen Wohlfahrtsstaaten verbleibt), noch tritt er in ein unmittelbares Verhältnis zum Versicherungsnehmer (EU-Bürger) (vgl. LEIBFRIED, 1997: 1186). Sein Betätigungsfeld sind die abgeleiteten Systemrisiken, welche im Binnenmarkt zahlreich auftreten und mit der Vollendung der Währungsunion weiter zunehmen werden. Die Entsenderichtlinie (96/71/EC) kann als Beispiel für einen Fall dienen, in dem die EU als Rückversicherer gegen ein aus der Durchsetzung der Freizügigkeit resultierendes Binnenmarktrisiko tätig wird. Die ungeregelte Durchsetzung der Freizügigkeit drohte in diesem Fall, das Lohngefüge, den Arbeitsmarkt und die arbeitsrechtliche Absicherung insbesondere in der Bauindustrie Deutschlands zu unterminieren. Eine auf Druck der reicheren Staaten zustande gekommene Regelung auf EU-Ebene mindert diese Risiken ab, indem sie "entsendete Arbeitnehmer" (posted workers) prinzipiell den Regelungen am tatsächlichen Beschäftigungsort unterwirft.

Insbesondere mit Blick auf die bevorstehende Osterweiterung, die das wirtschaftliche und soziale Gefälle innerhalb der EU erheblich verstärken wird, stellt sich die Frage, ob eine solche "Rückversicherungsfunktion" wirksam innerhalb der gesamten Union durchgesetzt werden kann. Mit der anstehenden Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion ergebe sich - so argumentieren einige Autoren (vgl. BUSCH, 1998: 146) - endgültig die Notwendigkeit einer Koordination der Sozialpolitiken innerhalb der EU. Während bislang sozialpolitisch bedingte Verschiebungen der Wettbewerbsfähigkeit durch den Wechselkurs ausgeglichen werden konnten, gelte jetzt: "Divergierende sozialpolitische Strategien auf der Ebene der Nationalstaaten berühren in der WWU direkt die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Unternehmen, beeinflussen unmittelbar die Verteilung von Wachstum und Beschäftigung in der Union." (BUSCH, 1998: 146). Ohne eine Koordinierung der sozialpolitischen Strategien stehe in der EU "ein wohlfahrtsstaatliches <<downgrading>> ins Haus", ein Zurückstutzen des europäischen Wohlfahrtsstaates auf US-amerikanisches Maß.

Je größer und heterogener die Europäische Union zusammengesetzt ist, desto schwieriger wird, gemeinsame Standards zu vereinbaren, die als Rückversicherung gegen die Risiken der Marktintegration unabdingbar sind. Es ist deshalb angebracht, in der EU-Sozialpolitik vom Modell der uniformen Integration abzurücken und die Idee einer "variablen Geometrie" auf die Sozialpolitik zu übertragen. In Ansätzen wurde dies bereits im Falle des Sozialprotokolls

exerziert, das - vor seiner Eingliederung in den Amsterdamer Vertrag - Einigungen ohne Großbritannien ermöglichte. Unter den in der Diskussion befindlichen Flexibilisierungsmodellen hat der "Kerneuropa"-Gedanke durch das von Karl Lamers und Wolfgang Schäuble verfaßte Posititionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion eine besondere Prominenz erlangt (vgl. LAMERS/SCHÄUBLE, 1994). Wolfgang Kowalsky schlägt vor, das auf die Außen- und Sicherheitspolitik fixierte Kerneuropa-Modell auf die Sozialpolitik zu erweitern (vgl. KOWALSKY, 1996).

Wenig hilfreich scheint jedoch eine feste Abstufung der Mitgliedschaft in verschiedene Gruppen (etwa eine "Avantgarde" und eine "Nachhut") zu sein (wie dies ein Kerneuropa-Modell in letzter Konsequenz fordern müßte), da dies zu dauerhaften Spaltungen führen könnte und keine flexible Antwort auf die je nach Politikbereichen variablen Einigungschancen darstellen würde. Erfolgversprechender ist die Modifikation des "Kerneuropa-Gedankens" zu einem Modell der differenzierten Integration, das je nach Integrationsfähigkeit und Integrationswillen der Mitgliedsstaaten verschiedene Lösungen zuläßt - so auch in der Sozialpolitik (für einen Überblick über die Flexibilisierungsmodelle vgl. GIERING, 1997).

In der gegenwärtigen Diskussion stechen vor allem zwei Modelle hervor: der von Fritz W. Scharpf vertretene Vorschlag einer zweizügigen Regulation (vgl. SCHARPF, 1997b) und das von Klaus Busch vertretene Korridormodell (vgl. BUSCH, 1998)

Scharpf schlägt für den Bereich der sozialregulativen Politik Regulierungen auf zwei Ebenen vor (eine "specific variant of a 'two-tier Europe' which would allow the adoption of European regulations defining different levels of protection", so SCHARPF, 1997b: 8): Auf einer ersten Ebene werden Mindeststandards festgelegt, den alle Mitgliedsstaaten zustimmen können (etwa Informations- und Konsultationsrechte für Arbeitnehmer). Auf einer zweiten Ebene könnten von integrationsfähigeren und -willigeren Staaten gemeinsame Standards auf hohem Niveau vereinbart werden, die einen Wettbewerb zwischen ihnen eindämmen und als Rahmen den Spielraum für nationale Sozialpolitik absichern. Dies würde auch der Tatsache Rechnung tragen, daß der Regimewettbewerb zu einem beträchtlichen Teil in einer Gruppe von Ländern mit ähnlichem Entwicklungsstand stattfindet. Die Länder mit geringer Wirtschaftskraft könnten durch die Vereinbarung von Mindeststandards dem "race to stay at the bottom" entgehen. Die "höher" entwickelten Länder könnten gemäß ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten höhere Standards vereinbaren. Ein weiteres Beispiel könnte in einer gemeinsamen, auf verschiedenen Ebenen zu vereinbarenden ökologischen Steuerreform bestehen, welche die Belastungen des Energieverbrauchs erhöhen und damit gleichzeitig durch eine

steuerfinanzierte Senkung der Lohnnebenkosten den Faktor Arbeit entlasten könnte. Dies würde auch den Steuerwettbewerb in der EU eindämmen helfen.

Buschs Korridormodell berücksichtigt auch den Bereich der redistributiven Politik. Busch spricht sich sowohl gegen das Mindeststandardmodell als auch gegen das Harmonisierungsmodell aus, da diese nicht flexibel genug seien und je nach Niveau der Mindeststandards oder des Harmonisierung Nachteile für einige Mitgliedsstaaten mit sich brächten. Busch befürwortet ein "Korridormodell", das die starke Korrelation zwischen ökonomischem Entwicklungsgrad und Niveau der Sozialleistungen zum Ausgangspunkt hat (vgl. BUSCH, 1998: 149). Je höher der Grad an ökonomischer Prosperität, desto höher die wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben. Deshalb liege es nahe, auf der EU- Bene im Sinne eines sozialen Stabilitätspaktes zu vereinbaren, diesen Zusammenhang auch im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion nicht aufzulösen.

"Um dies zu kräftigen, legen die EU-Staaten in Relation zum Entwicklungsniveau für drei bis vier Staatengruppen drei bis vier Korridore (Bandbreiten) für die Sozialleistungsquoten fest." (BUSCH, 1998: 149). Damit wäre laut Busch sowohl dem Sozialdumping als auch der Überforderung schwacher Volkswirtschaften ein Riegel vorgeschoben. Die mit diesem Modell verbundenen Probleme dürfen nicht unterschätzt werden. Busch selbst betont, daß unterschiedliche Finanzierungsstrukturen (Beitragsfinanzierung vs. Steuerfinanzierung) die Festlegung der Bandbreiten erschwere.

Koordinierte institutionelle Reformen der wohlfahrtsstaatlichen Kernbereiche wären eine weitere Möglichkeit der Zusammenarbeit (vgl. SCHARPF, 1997b). Obwohl die nationalen wohlfahrtsstaatlichen Systeme höchst unterschiedliche institutionelle Arrangements aufweisen, stehen sie gegenwärtig vor ähnlichen Herausforderungen: Neben der Arbeitslosigkeit und den Herausforderungen durch die zunehmende ökonomische Verflechtung sind hier vor allem der generelle Wandel in der Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur zu nennen. Falls Reformschritte zwischen den Mitgliedsstaaten gemeinsam (gegebenenfalls unter Moderation der Kommission) angegangen werden, könnte dies auf längere Sicht die Konvergenz der wohlfahrtsstaatlichen Systeme befördern. Zumindest in Wissenschaftlerkreisen sind - so Scharpf - die Grundpfeiler einer institutionellen Reform der wohlfahrtsstaatlichen Kernprogramme erstaunlich strittig. Vorschläge aus verschiedenen Richtungen streben eine Kombination aus "employment-intensive forms of tax-financed basic income support with health insurance systems and (funded) pension schemes, part of which will be mandated by law, and subsidized for low income groups" an (SCHARPF, 1997b: 11).

Grenzüberschreitende Reformbemühungen werden sich zunächst innerhalb von Ländergruppen durchführen lassen, die einen ähnlichen "Wohlfahrtsmix" aufweisen.
Der Weg zu koordinierten Reformbemühungen ist lang, jedoch könnten gemeinsame, von intensiven öffentlichen Diskussionen begleitete Reforminitiativen zu einer Reform der europäischen Wohlfahrtsstaaten führen, die über die gegenwärtige Tendenz zur Stückwerksreform (die über Flickschusterei nicht hinauskommt und oft phantasielos Leistungen für schwach organisierte Gruppen kürzt, die Grundprobleme der sozialpolitischen Kernprogramme jedoch unangetastet läßt) hinausreicht. Eine breite europäische Debatte über die Ziele des Wohlfahrtsstaates wäre dabei ein zentraler Aspekt. Insbesondere von den Warnern vor dem Vormarsch des "capitalisme sauvage" wird das "europäische Sozialmodell" oft beschworen. Eine Verständigung über die grundlegenden Ziele des "europäischen Sozialmodells" und die Möglichkeit ihrer Umsetzung unter veränderten Rahmenbedingungen steht jedoch aus. Stephan Leibfried hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß eine grundlegende Debatte über die Verbindung von Sozial- und Bildungspolitik im europäischen Kontext noch aussteht. Anzustreben ist nicht nur eine intergouvernementale Koordination, sondern auch der Informations- und Meinungsaustausch zwischen Wohlfahrtsverbänden, Parteien und anderen gesellschaftlichen Gruppen.

VII. 3. 3 Internationale Verregelung

Wie in Kapitel VI gezeigt, resultieren die Einschränkungen der nationalen Handlungsspielräume in der Sozialpolitik auch aus der auf globaler Ebene stattfindenden Marktliberalisierung. Die Bemühungen um eine Ergänzung der "negativen" Marktintegration durch eine "positive" Politikintegration müssen somit in einigen Bereichen über den europäischen Rahmen hinausweisen, wenn man die "Externalitäten" der Marktintegration wirksam korrigieren will. In der Debatte um "komplexes Weltregieren" (ZÜRN, 1994b), "positives Regieren jenseits des Nationalstaates" (ZÜRN, 1997a) oder eine "global public policy" (REINICKE, 1998) geht es darum, wie man durch Verregelung auf internationaler bzw. globaler Ebene auf das Auseinanderfallen von Wirtschaftsraum und Nationalstaat reagieren kann. Als ambitionierte Antwort auf die Situation, "in der der *bourgeois* längst in übernationalen Kategorien denkt und handelt, während der *citoyen* noch im nationalen Rahmen gefangen ist" (ZÜRN, 1994: 84), schlägt Zürn Initiativen für ein Projekt positiven Regierens jenseits des Nationalstaates vor, das den "Rückversicherungs"-Gedanken Leibfrieds auf die globale Ebene überträgt:

"Modernes Regieren muß auf die Ausbildung von internationalen und transnationalen Institutionen ausgerichtet sein, die Rahmenbedingungen vorgeben, welche dann meist unterhalb der nationalen Ebene unter Einbeziehung der Regeladressaten konkretisiert werden." (ZÜRN, 1994b: 80).

Ein ambitioniertes Projekt, das neben demokratietheoretischen Problemen (vgl. HELD, 1995) gravierende Umsetzungsprobleme aufwirft. Anzustreben sind mit Blick auf die sozialpolitische Handlungsfähigkeit vor allem eine stärkere Verregelung der Kapitalströme sowie eine Festschreibung grundlegender sozialer Mindeststandards. Angesichts der Probleme, gemeinsame Standards auf europäischer Ebene festzulegen (wo die Voraussetzungen ungleich besser sind als auf globaler Ebene), erscheint die Festschreibung und Implementation von Vereinbarungen auf globaler Ebene nur sehr schwer zu erreichen. Mit Blick auf die Finanzmärkte scheint das Bewußtsein für die Notwendigkeit stärkerer Verregelung durch die jüngsten Turbulenzen in Südostasien geschärft; es sind auch schon einige Schritte in die richtige Richtung zu vermelden (vgl. REINICKE, 1998). Die Festschreibung gemeinsamer Sozialstandards wie grundlegender Arbeitsstandards gestaltet sich äußert schwierig (vgl. LANGILLE, 1997). Ärmere und ökonomisch weniger leistungsfähige Staaten mit geringen Standards sehen im Drängen einiger reicherer Staaten nach einer Festschreibung von "core labour standards" (wie Koalitionsfreiheit, Verbot von Kinderarbeit und Zwangsarbeit und Diskriminierung, vgl. LANGILLE, 1997: 32) protektionistische Bestrebungen im humanitären Gewand.

Die nur zögerliche Festschreibung von Mindeststandards innerhalb der EU läßt die Perspektiven für das Zustandekommen globaler Regelungen wenig erfolgversprechend erscheinen, zumal selbst bei einmal erreichten Vereinbarungen die Frage der Implementationskontrolle bestehen bleibt. Michael Zürn verweist anhand der Untersuchung von Umweltschutzregimen auf Eigenschaften, die erfolgversprechende Regelungsvorschläge haben sollten (zum folgenden vgl. ZÜRN, 1996: 57). Neben der fast schon selbstverständlichen Schaffung eines kooperationsförderlichen vertraglichen Umfeldes nennt Zürn den flexiblen Umgang mit (unfreiwilligen) Regelungsbrüchen, die Unterstützung schwächerer Regierungen und Akteure beim Erreichen der Ziele sowie das Bemühen um Unterstützergruppen in den jeweiligen betroffenen Gesellschaften. Wolfgang Reinicke betont, daß man nicht-staatliche Akteure in die Verhandlungen und Implementation der Regelungen einbeziehen muß (vgl. REINICKE, 1998). Entwicklungsländern könnte zudem als Gegenleistung bei der Respektierung grundlegender Sozialstandards ein besserer Zugang zu den Märkten der OECD-Staaten gewährt werden.

Der Weg zu globalen Regelungen jenseits des Nationalstaates wird schwierig sein; doch ist er angesichts der Ineffektivität rein nationalstaatlicher bzw. rein europäischer Regelungen und der Kontraproduktivität protektionistischer Maßnahmen der einzig gangbare.

VII. 4 Das Projekt Europa und die Balance zwischen Markt-, Sozial- und Politikintegration

Das Eingangszitat Konrad Adams verweist auf die gravierenden Ungleichgewichte im europäischen Integrationsprozeß. Die Marktintegration ist eindeutig dominant[198], die Politikintegration hinkt hinterher. Am Ende kommt der Bürger, der im Integrationsprojekt als Konsument und Marktteilnehmer eine zentrale Rolle spielt, jedoch nicht als Träger sozialer Rechte. Daran hat auch die Einführung eines europäischen Bürgerstatus (bislang) nichts geändert. Falls die EU wirklich dem von Stephan Leibfried formulierten Anspruch, eine "*Verteidigungsgemeinschaft* einer bestimmten Form von Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsgesellschaft" (LEIBFRIED, 1997: 1185; Hervorhebung im Original) zu sein, gerecht werden will, muß einerseits die "positive" Politikintegration aufgewertet werden (d. h. unter anderem durch die Abkehr von einer rein auf Währungsstabilität ausgerichteten Politik hin zu einer umfassend koordinierten Wirtschaftspolitik) sowie andererseits die Festschreibung einklagbarer sozialer Rechte auf europäischer Ebene betrieben werden. Angesichts der gegenwärtigen Ausrichtung des Integrationsprozesses und der gegenwärtigen Interessenkonstellation in der EU ist dies ein wenig realistisches Projekt.

Ein grundlegender Wandel scheint nur durch das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit und einer wirkungsvollen Europäisierung von Parteien und Interessenverbänden zu erwarten. Gegenwärtig richten sich die Schutzerwartungen der Bürger fast ausschließlich an den Nationalstaat; die Europäische Union wird eher als Bedrohung denn als Chance wahrgenommen. Es gibt keine europäische Öffentlichkeit, in der das Verhältnis zwischen Markt- und Politikintegration debattiert wird. Europapolitische Debatten sind national geprägt und verlaufen oft in stereotypen Bahnen (wie die deutsche Sorge um die D-Mark). Die europäische Integration schreitet voran; einschneidende Veränderungen wie die Währungsunion werden auch gegen Widerstände durchgesetzt, ohne daß eine Debatte über die Grundziele des "Projekts Europa" stattfindet. Die Frage, in welche Richtung sich die

[198]Dies bedeutet jedoch nicht, daß mittlerweile der Gemeinsame Markt vollkommen verwirklicht worden ist. Auch wenn die Zollkontrollen mit ca. 80 Millionen Dokumenten pro Jahr abgeschafft worden sind, steht die Implementation von EU-Direktiven (beispielweise zum offenen Wettbewerb bei europaweiten Ausschreibungen) in vielen Mitgliedsstaaten noch aus. Auch fehlt ein gemeinsames "European Company Statute" sowie eine Angleichung der Steuersätze (vgl. STRANGE, 1998: 109).

europäischen Wohlfahrtsstaaten angesichts der veränderten innenpolitischen und äußeren Rahmenbedingungen reformieren können, ist eine Frage, die in einer europäischen Öffentlichkeit debattiert werden müßte. Eine Europäisierung der Parteien und Interessengruppen (Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen) könnte das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit befördern - mit dem Ziel, ein politisches Gegengewicht zur Marktintegration zu etablieren.

Scharpf ist angesichts der virulenten Interessenkonflikte skeptisch gegenüber europäischen und globalen Lösungen: Er befindet, daß es im Prinzip dabei bleibe, "daß die gravierendsten politischen Folgeprobleme der ökonomischen Integration für die europäischen Sozialstaaten nicht durch europäische Lösungen und erst recht nicht durch globale Vereinbarungen zu deren Gunsten geregelt werden können" (SCHARPF, 1997d: 12). Diese Einschätzung findet gerade in der Geschichte der EU-Sozialpolitik, bestenfalls eine "saga of high aspirations and modest results" (Pierson), reichhaltige empirische Untermauerung. Falls es jedoch in Zukunft nicht gelingt, zu einer neuen Balance zwischen Marktliberalisierung und politischen Korrekturmaßnahmen zu kommen, könnte sich der liberalisierte Markt durch seinen Erfolg seiner Grundlagen berauben, die - wie dies Autoren wie Karl Polanyi oder jüngst Elmar Rieger und Stephan Leibfried eindrucksvoll unterstrichen haben (vgl. POLANYI, 1957 sowie RIEGER/LEIBFRIED, 1997) - auch in einem beträchtlichen Maß an sozialer Sicherheit bestehen, welches das Umschlagen der bloßen "Globalisierungsangst" in Protektionismus und Nationalismus verhindert.

Bibliographie

Abbott, Keith (1997) 'The European Trade Union Confederation: Its Organization and Objectives in Transition', *Journal of Common Market Studies* 35 (3), S. 465-481.

Adam, Konrad (1998) *Die Republik dankt ab: die Deutschen vor der europäischen Versuchung* (Berlin, Alexander Fest Verlag).

Addison, John T./W. Stanley Siebert (1993) 'The EC Social Charter: The Nature of the Beast', *National Westminster Bank Quarterly Review* February 1993, S. 13-28.

Allen, David (1996) 'Cohesion and Strutural Adjustment' in Helen Wallace/William Wallace (Hg.) *Policy-Making in the European Union* (Oxford, Oxford University Press), S. 209-233.

Anderson, Jeffrey J. (1995) 'Structural Funds and teh Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block?' in Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington, D. C., Brookings), S. 123-158.

Anderson, Jeffrey J. (1996) 'The State of the (European) Union. From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories', *World Politics* 47 (July), S. 441-465.

Anderson, Jeffrey J. (1998) 'Die <<soziale Dimension>> der Strukturfonds: Sprungbrett oder Stolperstein?' in Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.) *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 155-195.

Angenendt, Steffen (1997) *Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa* (Opladen, Leske + Budrich).

Arl, Thorsten Günther (1997) *Sozialpolitik nach Maastricht. Kompetenzgefüge und Rechtssetzung unter EWG/EG-Vertrag und Sozialabkommen* (Frankfurt am Main, Peter Lang).

Armingeon, Klaus (1994) 'Die Regulierung der kollektiven Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union', in Wolfgang Streeck (Hg.) *Staat und Verbände* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 207-222.

Armigeon, Klaus (1996) 'Gewerkschaftliche Zusammenarbeit' in Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hg.) *Lexikon der Politik, Bd. 5: Die Europäische Union* (München, Beck), S. 143-148.

Axt, Heinz-Jürgen (1997) 'Strukturpolitik und Kohäsion in der Europäischen Union: Reform in der Perspektive der Osterweiterung', *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7 (3), S. 885-927.

Bach, Maurizio (1993) 'Vom Zweckverband zum technokratischen Regime: Politische Legitimation und institutionelle Verselbständigung in der Europäischen Gemeinschaft' in Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hg.) *Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität* (Stuttgart, Klett-Cotta), S. 288-308.

Bach, Maurizio (1998) *Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in der Europäischen Union* (Frankfurt am Main, Campus).

Battistelli, Fabrizio/Pierangelo Isernia (1993) 'Europa und die Integrationstheorien. Obsoleszenz oder Wachstumskrise?' in Armin von Bagdandy (Hg.) *Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration* (Baden-Baden, Nomos), S. 171-198.

Beisheim, Marianne/Gregor Walter (1997) '"Globalisierung" - Kinderkrankheiten eines Konzeptes', *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 4 (1), S. 153-180.

Bellers, Jürgen (1984) 'Europäische Sozialpolitik' in Wichard Woyke (Hg.) *Europäische Gemeinschaft. Problemfelder - Institutionen - Politik* (München, Piper), S. 246-253.

Bellers, Jürgen (1995[6]) 'Integration' in Wichard Woyke (Hg.) *Handwörterbuch Internationale Politik* (Opladen, Leske + Budrich), S. 150-156.

Bellers, Jürgen/Erwin Häckel (1990) 'Theorien internationaler Integration und internationaler Organisationen' in Volker Rittberger (Hg.) *Theorien internationaler Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 286-310.

Bercusson, Brian/Jan Jacob van Dijk (1995) 'The Implementation of the Protocol and Agreement on Social Policy of the Treaty on European Union', *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 11 (1), S. 3-30.

Berié, Hermann (1993) 'Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht', in Gerhard Kleinhenz (Hg.) *Soziale Integration in Europa I* (Berlin, Duncker & Humblot), S. 11-107.

Bieback, Karl-Jürgen (1991) 'Harmonisation of Social Policy in the European Community', *Les Cahiers De Droit* 32 (4), S. 913-935.

Bieback, Karl-Jürgen (1993) 'Marktfreiheit in der EG und nationale Sozialpolitik vor und nach Maastricht', *Europarecht* 28 (2), S. 129-142.

Bieling, Hans-Jürgen/Frank Deppe (1996) 'Internationalisierung, Integration und politische Regulierung' in Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich), S. 481-511.

Bieling, Hans-Jürgen (1997) 'Soziale Frage, sozialpolitische Regulation und Europäische Integration' in ders./Frank Deppe (Hg.) *Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa: neun Länder im Vergleich* (Opladen, Leske + Budrich), S. 17-51.

Birk, Rolf (Hg.) (1990) *Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes* (Baden-Baden, Nomos).

Bislev, Sven (1997) *European Welfare States: Mechanisms of Convergence and Divergence. EUI Working Paper ESC No.97/24* (Badia Fiesolana, European University Institute).

Böckenförde, Ernst Wolfgang (1997) 'Wenn der europäische Stier vom goldenen Kalb überholt wird. Die Politik in der ökonomischen Falle: Wirtschaftliche Einigung schafft noch keine politische Solidarität', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 24. 7. 1997, S. 30.

Börzel, Tanja A. (1997) 'What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance', *European Integration online Papers* 1 (16), S. 1-25. [http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/texte/1997-016.htm]

Bourdieu, Pierre (1996) 'Contre la déstruction d'une civilisation', *Blätter für deutsche und internationale Politik* 41 (2), S. 177-179.

Bourdieu, Pierre (1998) 'Kapitalismus als konservative Restauration. Das Elend der Welt, der Skandal der Arbeitslosigkeit und eine Erinnerung an die Sozialutopie Ernst Blochs', *DIE ZEIT* Nr. 5/1998 (22. 1. 1998), S. 45.

Breit, Ernst (Hg.) (1989) *Für ein soziales Europa: Binnenmarkt '92. Gemeinsames Symposium der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 23. September 1988 in Köln* (Köln, Bund-Verlag).

Brok, Elmar (1997) 'Kein Papiertiger: der Vertrag von Amsterdam', *Wirtschaftsdienst* 77 (7), S. 375-378.

Buchner, Herbert (1992) 'Das deutsche Arbeits- und Sozialrecht unter dem Einfluß der europäischen Gemeinschaft', *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* x (2), S. 1-32.

Buchner, Herbert (1993a) 'Die Rolle des europäischen Gerichtshofes bei der Entwicklung des Arbeitsrechts', *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 24 (2), S. 279-340.

Buchner, Herbert (1993b) 'Die sozialpolitische Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft im Spannungsfeld von hoheitlicher Regelung und tarifautonomer Gestaltung', *Recht der Arbeit* 46 (4), S. 193-209.

Buda, Dirk (1995) 'Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen? Zur Perspektive des Sozialen Dialogs in der Europäischen Union' in Michael Mesch (Hg.) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien, Manz), S. 289-335.

Bullmann, Udo (1996) 'Aufbruch aus dem Zentralstaat? Der europäische Einfluß auf die subnationale Politik in Großbritannien', *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 25 (3), S. 261-278.

Bulmer, Simon (1994) 'The Governance of the European Union: A New Institutionalist Approach', *Journal of Public Policy* 13 (4), S. 351-380.

Bulmer, Simon (1996) 'Europäischer Rat' in Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hg.) *Lexikon der Politik, Bd. 5: Die Europäische Union* (München, Beck), S. 104-107.

Burchill, Scott (1996) 'Introduction', in Scott Burchill/Andrew Linklater (Hg.) *Theories of International Relations* (London/Basingstoke, Macmillan), S. 1-27.

Burley, Anne-Marie/Walter Mattli (1993) 'Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration', *International Organization* 47 (1), S. 41-76.

Busch, Klaus (1998) 'Das Korridormodell: ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik', *Internationale Politik und Gesellschaft* 2/98, S. 147-156.

Cameron, David R. (1997) 'Economic and Monetary Union: Underlying Imperatives and Third-Stage Dilemmas', *Journal of European Public Policy* 4 (3), S. 455-485.

Caparaso, James A. (1996) 'The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?', *Journal of Common Market Studies* 34 (1), S. 29-52.

Cerny, Philip G. (1994) *Globalisation and the Changing Logic of Collective Action* (York: University of York).

Cerny, Philip G. (1996) 'Globalization and Other Stories: The Search for a New Paradigm for International Relations', *International Journal* 51 (4), S. 617-637.

Cerny, Philip G. (1997) 'Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization', *Government and Opposition* 32 (2), S. 251-274.

Christiansen, Thomas (1997) 'Tensions of European Governance: Politicized Bureaucracy and Multiple Accountablity in the European Commission', *Journal of European Public Policy* 4 (1), S. 73-90.

Coen, David (1997) 'The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union', *Journal of European Public Policy* 4 (1), S. 91-108.

Collins, Doreen (1975) *The European Communities: The Social Policy of the First Phase* (London, Martin Robertson).

Cornett, Linda/James A. Caparaso (1992) '"And still it moves!" State interests and social forces in the European Community' in James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hg.) *Governance without government: order and change in world politics* (Cambridge, Cambridge University Press), S. 219-249.

Corporate European Observatory (1997) *Europe Inc.* (Amsterdam, Corporate European Observatory).

Cowles, M. G. (1995) 'Setting the Agenda for a New Europe: the ERT and EC 1992', *Journal of Common Market Studies* 33 (4), S. 501-526.

Crouch, Colin/Wolfgang Streeck (1997) 'Introduction: The Future of Capitalist Diversity' in dies. (Hg.) *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Covergence and Diversity* (London, Sage), S. 1-18.

Czada, Roland (1993) 'Institutionelle Theorien der Politik' in Dieter Nohlen (Hg.) *Lexikon der Politik Bd. 1: Politikwissenschaftliche Theorien* (München, Beck), S. 205-213.

Dahrendorf, Ralf (1995) 'Preserving Prosperity', *The New Statesman & Society* v. 15. 12. 1995, S. 36-41.

Danis, Jean-Jacques/Reiner Hoffmann (1995) 'From the Vredeling Directive to the European Work Councils Directive - some historical remarks', *Transfer* 2/95, S. 180-187.

Däubler, Wolfgang (1992) 'EG-Arbeitsrecht auf dem Vormarsch', *Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht*, 9 (13), S. 577-585.

Dehousse, Renaud (1992) 'Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community', *Journal of Common Market Studies* 30 (4), S. 383-402.
Dehousse, Renaud (1994) 'Community Competences - are there Limits to Growth?' in ders. (Hg.) *Europe after Maastricht. An Ever Closer Union?* (München, Beck), S. 103-125.
Delors, Jacques (1989) 'Binnenmarkt '92. Für ein soziales Europa' in Ernst Breit (Hg.) *Für ein soziales Europa: Binnenmarkt '92. Gemeinsames Symposium der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 23. September 1988 in Köln* (Köln, Bund-Verlag), S. 11-25.
Delors, Jacques (1998) 'Eine Freundschaft, die mit Leben erfüllt werden muß. Frankreich und Deutschland vor der europäischen Herausforderung'**,** *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. 1. 1998, S. 10.
Demmer, Michael (1994) *Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen institutionellem Wettbewerb und institutioneller Integration* (Köln, Institutut für Wirtschaft der Universität zu Köln).
Deppe, Joachim/Reiner Hoffmann/Wieland Stützel (Hg.) (1997) *Europäische Betriebsräte. Wege in ein soziales Europa* (Frankfurt am Main, Campus).
Deubner, Christian (Hg.) (1990) *Europäische Einigung und soziale Frage. Möglichkeiten europäischer Sozialpolitik* (Frankfurt am Main/New York, Campus).
Dietz, Berthold/Josef Bardelmann/Thorsten Schäfer (Hg.) (1994) *Die soziale Zukunft Europas: Bedingungen und Perspektiven einer sozialen Integration Europas* (Gießen, Focus-Verlag).
Dinan, Desmond (1994) *Ever Closer Union. An Introduction to the European Community* (Basingstoke/London, Macmillan).
Ebbinghaus, Bernhard/Jelle Visser (1994) 'Barrieren und Wege "grenzenloser Solidarität": Gewerkschaften und Europäische Integration', in Wolfgang Streeck (Hg.) *Staat und Verbände* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 223-255.
Eichener, Volker (1996) 'Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster' in Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich), S. 249-280.
Eichener, Volker (1997a) *Entscheidungsprozesse in der regulativen Politik der Europäischen Union* (unveröffentlichte Habilitationsschrift, Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum).
Eichener, Volker (1997b) 'Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection', *Journal of European Public Policy* 4 (4), S. 591-608.
Eichener, Volker/Helmut Voelzkow (1994) 'Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes', in Wolfgang Streeck (Hg.) *Staat und Verbände* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 256-290.
Eising, Rainer/Beate Kohler-Koch (1994) 'Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft' in Wolfgang Streeck (Hg.) *Staat und Verbände* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 175-206.
Eising, Rainer (1996) 'Interessenvertretung' in Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hg.) *Lexikon der Politik, Bd. 5: Die Europäische Union* (München, Beck), S. 162-171.
Esping-Andersen, Gosta (1985) *Politics against Markets* (Princeton, Princeton Unviersity Press).
Esping, Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge, Polity Press).

Europa-Gruppe des Frankfurter Instituts (1989) 'Die Sozialcharta ist ein Irrweg. Vielfalt der Konditionen nützt den Schwachen. Regulierungen passen nicht zum Binnenmarkt', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 2. 12. 1989, S. 27.

Europäisches Gewerkschaftsinstitut (Hg.) (1996) *Die Zukunft der Europäischen Union. Gewerkschaftliche Anforderungen und Erwartungen an die Regierungskonferenz 1996* (Münster, Westfälisches Dampfboot).

Falkner, Gerda (1993) '"Sozialdumping" im EG-Binnenmarkt. Betrachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht', *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22 (3), S. 261-277.

Falkner, Gerda (1994) *Supranationalität trotz Einstimmigkeit: Entscheidungsmuster der EU am Beispiel der Sozialpolitik* (Bonn, Europa Union Verlag).

Falkner, Gerda (1996a) 'The Maastricht Social Protocol On Social Policy: Theory and Practice', *Journal of European Social Policy* 6 (1), S. 1-16.

Falkner, Gerda (1996b) 'European Work Councils and the Maastricht Social Agreement: Towards a New Policy Style?', *Journal of European Public Policy* 3 (2), S. 192-208.

Falkner, Gerda (1997) 'Corporatist Governance and Europeanisation: No Future in the Multi-Level Game?', *European Integration online Papers* 1 (11), S. 1-17. [http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/texte/1997-011.htm]

Ferrera, Maurizio (1996) 'The "Southern Model" of Welfare in Social Europe', *Journal of European Social Policy* 6 (1), S. 17-37.

Fischer, Joseph (1997) 'Konvergenzkriterien erweitern', *DAS PARLAMENT* Nr. 48-49/1997 (21./28. 11. 1997), S. 5.

Franzmeyer, Fritz (1997[6]) 'Beschäftigungspolitik' in Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.) *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration* (Bonn, Europa Union Verlag), S. 84-88.

Garrett, Geoffrey (1998) *Partisan Politics in the Global Economy* (Cambridge, Cambridge University Press).

Genschel, Philipp (1998) *Markt und Staat in Europa. MPIfG Working Paper 98/1* (Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung). [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp98.1_d/wp98-1_d.html].

Genschel, Philipp/Thomas Plümper (1997) 'Regulatory Competition and International Co-operation', *Journal of European Public Policy* 4 (4), S. 626-642.

Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society* (Oxford, Basil Blackwell).

Giddens, Anthony (1990) *The Consequences of Modernity* (Cambridge, Polity Press).

Giering, Claus (1997) 'Vertiefung durch Differenzierung - Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte', *Integration* 20 (2), S. 72-83.

Goetschy, Janine (1992) '1992 and the Social Dimension: Normative Frames, Social Actors and Content', *Economic and Industrial Democracy* 12 (2), S. 259-275.

Goetschy, Janine (1993) 'L'Europe sociale à la croisée des chemins: choix, incertitudes et atavismes de l'accord social de Maastricht', *Sociologie du travail* 35 (2), S. 147-162.

Goetschy, Janine (1994) 'A Further Comment on Wolfgang Streeck's 'European Social Policy After Maastricht'', *Economic and Industrial Democracy* 15 (3), S. 477-485.

Gomà, Ricard (1996) 'The Social Dimension of the European Union: A New Type of Welfare System', *Journal of European Public Policy* 3 (2), S. 209-230.

Grote, Jürgen (1996) 'Regionalpolitik' in Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hg.) *Lexikon der Politik, Bd. 5: Die Europäische Union* (München, Beck), S. 232-237.

Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford, Stanford University Press).

Haas, Ernst B. (1964) *Beyond the Nation-State?* (Stanford, Stanford University Press).

Haas, Ernst B. (1970) 'The Study of Regional Integration: Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing', *International Organization* 24 (Autumn), S. 607-646.

Haftendorn, Helga (1996) 'Die Sehnsucht nach der Kristallkugel. Über Leistungsfähigkeit und Versagen der Theorie der internationalen Politik', *Internationale Politik* 51 (8), S. 3-7.

Hagen, Kare (1992) 'The Social Dimension: A Quest for a Euopean Welfare State' in Zsuzsa Ferge/Jon Eivind Kolberg (Hg.) *Social Policy in a Changing Europe* (Frankfurt am Main, Campus), S. 281-303.

Hall, Peter A./Rosemary C. R. Taylor (1996) 'Political Science and the Three New Institutionalisms', *Political Studies* 44 (5), S. 936-957.

Hamann, Götz (1998) 'Keine Macht den Räten. In vielen europäischen Konzernen entstehen grenzübergreifende Vertretungen der Arbeitnehmer. Ihr Geschäft ist mühsam, ihr Einfluß in den Unternehmen gering', *DIE ZEIT* Nr. 23/1998, S. 24.

Hamm, Walter (1998) 'Schröders Mindeststandards', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. 7. 1998, S. 11.

Hantrais, Linda (1995) *Social Policy in the European Union* (London, Macmillan).

Hasenclever, Andreas/Peter Mayer/Volker Rittberger (1996) 'Interests, Power, Knowledge: Ther Study of International Regimes', *Mershon International Studies Review* 40, S. 177-228.

Hausmann, Hartmut (1997a) 'Bricht das Unionsrecht das nationale Recht? Europa braucht Klarheit über das Gemeinschaftsrecht', *Das Parlament* Nr. 44-45/97 (24./31.10.1997), S. 18.

Hausmann, Hartmut (1997b) 'Hoffnung für 18 Millionen. Die Ergebnisse des Luxemburger Gipfels', *DAS PARLAMENT* Nr. 51/1997 (12. 12. 1997), S. 17.

Hausmann, Hartmut (1997c) 'Zusammenhang von Konvergenz und sozialer Sicherheit. Leitlinien der Kommission zur Beschäftigungspolitik', *DAS PARLAMENT* Nr. 43/1997 (17. 10. 1997), S. 14.

Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace (1997) *The Council of Ministers* (Basingstoke, Macmillan).

Heinrich, Gerhard (1995) 'Sozialer Dialog. Die Position der UNICE' in Michael Mesch (Hg.) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien, Manz), S. 369-376.

Heinze, Meinhard (1995) 'Der Einfluß der europäischen Integration auf die Sozialpolitik' in Diether Döring/Richard Hauser (Hg.) (1995) *Soziale Sicherheit in Gefahr. Die Zukunft der Sozialpolitik* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 183-221.

Held, David (1995) *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge, Polity Press).

Hellmann, Gunter (1994) 'Für eine problemorientierte Grundlagenforschung: Kritik und Perspektiven der Disziplin "Internationale Beziehungen" in Deutschland', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1(1), S. 65-90.

Henningsen, Bernd (1992) 'Die schönste Nebensache Europas - Zur Geschichte der EG-Sozialpolitik', *Sozialer Fortschritt* 41 (9), S. 203-212.

Herrmann, Peter (1995) 'Europäische Integration: Theoretische Anmerkungen zur Entwicklung und Bedeutung der Sozialpolitik im supranationalen Kontext' in *Franz Hamburger (Hg.) Europäische Integration und Armutsprogramme: auf dem Weg zu einem integrierten Sozialpolitikansatz* (Rheinfelden/Berlin, Schäuble), S. 12-42.

Herrmann, Peter (1997) *Sozialpolitik in der Europäischen Union* (Rheinfelden/Berlin, Schäuble).

Héritier, Adrienne (Hg.) (1993) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/1993* (Opladen, Westdeutscher Verlag).

Héritier, Adrienne (1996) 'The Accomodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes: Regulatory Policy as Patchwork', *Journal of European Public Policy* 3 (2), S. 149-167.

Héritier, Adrienne (1997a) 'Policy-making by Subterfuge: Interest Accomodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe - Perspectives From Distinct Policy Areas', *Journal of European Public Policy* 4 (2), S. 171-189.

Héritier, Adrienne (1997b) 'Market-Making Policy in Europe: Its Impact on Member State Policies. The Case of Road Haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy', *Journal of European Public Policy* 4 (4), S. 539-555.

Héritier, Adrienne/Susanne Mingers/Christoph Knill/Martina Becka (1994) *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich* (Opladen, Leske + Budrich)

Hix, Simon (1994) 'Approaches to the Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics', *West European Politics* 17 (1), S. 1-24.

Hoffmann, Stanley (1966) 'Obstinate Or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe', *Daedalus* 95 (3), S. 862-915.

Hoffmann, Rainer (1997) 'Europäische Betriebsräte - ein Baustein zur Europäisierung industrieller Beziehungen' in Joachim Deppe/Reiner Hoffmann/Wieland Stützel (Hg.) *Europäische Betriebsräte. Wege in ein soziales Europa* (Frankfurt am Main, Campus), S. 115-131.

Hollis, Martin/Steve Smith (1990) *Explaining and Understanding International Relations* (Oxford, Oxford University Press).

Hooghe, Liesbet (1996a) 'Introduction: Reconciling EU-wide Policy and National Diversity' in Liesbet Hooghe (Hg.) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford, Oxford University Press), S. 1-24.

Hooghe, Liesbet (1996b) 'Building a Europe With the Regions: The Changing Role of the European Commission' in Liesbet Hooghe (Hg.) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford, Oxford University Press), S. 89-126.

Hooghe, Liesbet/Gary Marks (1997) 'The Making of a Polity: The Struggle over European Integration', *European Integration online Papers* 1 (4), S. 1-23. [http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/texte/1997-004.htm]

Hrbek, Rudolf (1996a) 'Kommission' in Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hg.) *Lexikon der Politik, Bd. 5: Die Europäische Union* (München, Beck), S. 180-187.

Hrbek, Rudolf (1996b) 'Wirtschafts- und Sozialausschuß' in Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hg.) *Lexikon der Politik, Bd. 5: Die Europäische Union* (München, Beck), S. 299-301.

Hrbek, Rudolf (1997) 'Der Vertrag von Amsterdam - eine neue Etappe im Integrationsprozeß', *Wirtschaftsdienst* 77 (7), S. 378-381.

Huffschmid, Jörg (1997) 'Altes Denken in Amsterdam. Ohne Kurskorrektur kommt die europäische Einigung nicht voran', *Blätter für deutsche und internationale Politik* 42 (9), S. 1083-1093.

Hughes, Stephen (1996) 'Das Parlament fordert die Aufnahme einer sozialen Dimension in den Vertrag' in Europäische Kommission (Hg.) *Die Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik - Bericht über die Arbeiten des Forums* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaft), S.11.

Hyman, Richard (1997) 'Trade Unions and European Integration', *Work and Occupations* 24 (3), S. 309-331.

Immergut, Ellen M. (1997) 'The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies' in Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hg.)

Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz (Baden-Baden, Nomos), S. 325-355.

Ipsen, Knut (1997) *Soziale Dienstleistungen und EG-Recht. Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die mitgliedsstaatliche Förderung sozialer Dienstleistungen im Bereich der Sozialen Wohlfahrtspflege* (Berlin, Erich Schmidt Verlag).

Jachtenfuchs, Markus (1995) 'Ideen und internationale Beziehungen', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2 (2), S. 417-442.

Jachtenfuchs, Markus (1997) 'Die Europäische Union - ein Gebilde sui generis?' in Klaus Dieter Wolf (Hg.) *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union* (Baden- Baden, Nomos), S. 14-36.

Jacobi, Otto (1995) 'Der Soziale Dialog in der Europäischen Union' in Michael Mesch (Hg.) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien, Manz), S. 257-288.

Joerges, Christian (1991) 'Markt ohne Staat? - Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik' in Rudolf Wildenmann (Hg.) *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union* (Baden-Baden, Nomos), S. 225-267.

Joerges, Christian (1996) 'Das Recht im Prozeß der europäischen Integration' in Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich), S. 73-108.

Joerges, Christian/Jürgen Neyer (1997) 'Transforming Strategic Interaction Into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector', *Journal of European Public Policy* 4 (4), S. 609-625.

Jorgensen, Knud Erik (Hg.) (1997) *Reflective Approaches to European Governance* (Basingstoke, Macmillan).

Juncker, Jean-Claude (1997) 'Dieser Sondergipfel darf keine Eintagsfliege werden', *DAS PARLAMENT* Nr. 48-49/1997 (21./28. 11. 1997), S. 17.

Kahil, Bettina (1996) *Europäisches Sozialrecht und Subsidiarität* (Baden-Baden, Nomos).

Kaiser, André (1995) *Staatshandeln ohne Staatsverständnis. Die Entwicklung des Politikfeldes Arbeitsbeziehungen in Großbritannien 1965-1990* (Bochum, Brockmeyer).

Keller, Berndt (1993) 'Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Zur Begründung einer euro-pessimistischen Sicht', *Politische Vierteljahresschrift* 34 (4), S. 588-611.

Keller, Berndt (1996) 'Sozialdialoge als Instrument europäischer Arbeits- und Sozialpolitik?', *Industrielle Beziehungen* 3 (3), S. 207-228.

Keller, Berndt (1997) *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik* (München, Oldenbourg).

Kenis, Patrick (1991) 'Social Europe in the 1990s. Beyond an Adjunct to Achieving a Common Market?', *Futures* 23 (September), S. 724-738.

Keohane, Robert E./Stanley Hoffman (1991) 'Institutional Change in Europe in the 1980s' in dies. (Hg.) *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change* (Boulder, Col., Westview Press), S. 1-39.

Kerremans, Bart (1996) 'Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union', *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 9 (2), S. 217-240.

Kielmansegg, Peter Graf (1997) 'Der Oktroi. Mit dem Stabilitätspakt überfordern die Deutschen alle', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. 2. 1997, S. 35.

Kindermann, Gottfried-Karl (1996) 'Neorealismus und Analyse. Zum Ansatz der Münchner Schule', *Internationale Politik* 51 (8), S. 21-28.

Kleinhenz, Gerhard (Hg.) (1993) *Soziale Integration in Europa I* (Berlin, Duncker & Humblot).

Kleinman, Mark/David Piachaud (1992) 'Britain and European Social Policy', *Policy Studies* 13 (3), S. 13-25.

Kleinman, Mark/David Piachaud (1993) 'European Social Policy: Conceptions and Choices', *Journal of European Social Policy* 3 (1), S. 1-19.

Kliemann, Annette (1997) *Die europäische Sozialintegration nach Maastricht* (Baden-Baden, Nomos).

Knutsen, Paul (1997) 'Corporatist Tendencies in the Euro-Polity: The EU Directive of 22 September 1994, on European Work Councils', *Economic and Industrial Democracy* 18 (2), S. 289-323.

Kohl, Helmut (1997) 'Arbeitslosigkeit national bekämpfen', *DAS PARLAMENT* Nr. 48-49/1997 (21./28. 11. 1997), S. 3.

Kohler-Koch, Beate (1992) 'Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß' in Michael Kreile (Hg.) *Die Integration Europas (=Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23/1992)* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 81-119.

Kohler-Koch, Beate (1996a) 'Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen' in dies./Markus Jachtenfuchs (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich), S. 193-222.

Kohler-Koch, Beate (1996b) 'The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the EU' in Sverker Gustavsson/Leif Lewin (Hg.) *The Future of the Nation-State. Essays on Cultural Pluralism and Political Integration* (London, Routledge), S. 169-210.

Kohler-Koch, Beate/Markus Jachtenfuchs (Hg.) (1996a) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich).

Kohler-Koch, Beate/Markus Jachtenfuchs (1996b) 'Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem' in dies. (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich), S. 15-44.

Kohler-Koch, Beate/Markus Jachtenfuchs (1996c) 'Regieren in der Europäischen Union - Fragestellungen für eine interdisziplinäre Europaforschung', *Politische Vierteljahresschrift* 37 (3), S. 537-556.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993a) *Grünbuch über die europäische Sozialpolitik. Weichenstellungen für die Europäische Union* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993b) *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert - Weißbuch* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994) *Weißbuch - Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996a) *Europa... Fragen und Antworten. Wie begegnet die Europäische Union sozialen und regionalen Bedürfnissen* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996b) *Die Weiterentwicklung für europäischen Sozialpolitik - Bericht über die Arbeiten des Forums* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997) *Agenda 2000* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften).

Korpi, Walter (1983) *The Democratic Class Struggle* (London, Routledge & Paul Kegan).

Kowalsky, Wolfgang (1996) 'Clusterbildung als Krisenausweg des Europäischen Sozialmodells?', *Politische Vierteljahresschrift* 37 (4), S. 762-767.

Kowalsky, Wolfgang (1997) *Projekt Europa. Die Zukunft der europäischen Integration* (Opladen, Leske + Budrich).

Kreher, Alexander (1997) 'Agencies in the European Community - a Step Towards Administrative Integration in Europe', *Journal of European Public Policy* 4(2), S. 225-245.

Krimphove, Dieter (1993) 'Europäisches Arbeitsrecht', *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 4 (8), S. 244-250.

Kuper, Bernd-Otto (1994) 'The Green and White Papers on the European Union: The Apparent Goal of Reduced Social Benefits', *Journal of European Social Policy* 4 (2), S. 129-137.

Lamers, Karl/Schäuble, Wolfgang (1994) 'Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994 [Kerneuropapapier]', *Blätter für deutsche und internationale Politik* 39 (10), S.1271-1280.

Lange, Peter (1992) 'The Politics of the Social Dimension' in Alberta Sbragia (Hg.) *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Commnity* (Washington, D. C., Brookings), S. 225-256.

Lange, Peter (1993) 'Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?', *Politics & Society* 21 (1), S. 5-36.

Langille, Brian A. (1997) 'Eight Ways to Think about International Labour Standards', *Journal of World Trade* 31 (4), S. 27-53.

Läufer, Thomas (Bearb.) (1996) *Europäische Union - Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen* (Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung).

Leibfried, Stephan (1992) 'Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community' in Zsuzsa Ferge/Jon Eivind Kolberg (Hg.) *Social Policy in a Changing Europe* (Frankfurt am Main, Campus), S. 245-279.

Leibfried, Stephan (1996) 'Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Integration: Auf dem Wege zu einer positiven Souveränitätsverflechtung?' in Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich), S. 455-477.

Leibfried, Stephan (1997) 'Welfare in der Systemkonkurrenz', *Blätter für deutsche und internationale Politik* 42 (10), S. 1184-1187.

Leibfried, Stephan/Petra Kodré (1996) 'Sozialpolitik' in Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hg.) *Die Europäische Union (=Lexikon der Politik, Bd. 5)* (München, Beck), S. 245-249.

Leibfried, Stephan/Paul Pierson (Hg.) (1995) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington, D. C., Brookings).

Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1995a) 'Multitiered Institutions and the Making of Social Policy' in dies. (Hg.) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington, D. C., Brookings), S. 1-40.

Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1995b) 'Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe', in dies. (Hg.) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington, D. C., Brookings), S. 43-77.

Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1995c) 'The Dynamics of Social Policy Integration', in dies. (Hg.) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington, D. C., Brookings), S. 432-465.

Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1995d) *Die soziale Dimension der Europäischen Integration. ZeS-Arbeitspapier 12/95* (Bremen, Zentrum für Sozialpolitik).

Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1996) 'Social Policy' in Helen Wallace/William Wallace (Hg.) *Policy-Making in the European Union* (Oxford, Oxford University Press), S. 185-207.

Leibfried, Stephan/Paul Pierson (Hg.) (1998a) *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration* (Frankfurt am Main, Suhrkamp).

Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1998b) 'Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des "Sozialen Europa"' in dies. (Hg.) *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 11-57.

Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1998c) 'Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik' in dies. (Hg.) *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 58-99.

Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1998d) 'Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der Mehrebenenpolitik' in dies. (Hg.) *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 422-463.

Lepsius, M. Rainer (1996) 'Institutionenanalyse und Institutionenpolitik' in Birgitta Nedelmann (Hg.) *Politische Institutionen im Wandel* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 392-403.

Lepsius, M. Rainer (1997) 'Bildet sich eine kulturelle Identität in der Europäischen Union?', *Blätter für deutsche und internationale Politik* 42 (8), S. 948-955.

Lessenich, Stephan/Ilona Ostner (Hg.) (1998) *"Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive* (Frankfurt am Main, Campus).

L'Hoest, Raphael (1996) 'Zur Bedeutung der "Sozialen Dimension' des europäischen Binnenmarktes' in ders./Werner Schöning (Hg.) *Sozialstaat wohin? Umbau, Abbau oder Ausbai der Sozialen Sicherung* (Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft), S. 191-216.

Lichtenberg, Hagen (Hg.) (1984) *Sozialpolitik in der EG. Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. in Augsburg vom 18.-20. Oktober 1984* (Baden-Baden, Nomos).

Lipietz, Alain (1996) 'Social Europe: the post-Maastricht challenge', *Review of International Political Economy* 3 (3), S. 369-379.

Lowi, Theodore W. (1964) 'American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory', *World Politics* 16, S. 667-715.

Lowi, Theodore W. (1972) 'Four Systems of Policy, Politics, and Choice', *Public Administration Review* 32 (4), S. 298-310.

Mäder, Werner (1997a) 'Europäische Arbeitsmarktpolitik - Rechtlicher Rahmen des EG-Vertrages. Teil 1', *ZFSH/SGB* 36 (1), S. 3-17

Mäder, Werner (1997b) 'Europäische Arbeitsmarktpolitik - Rechtlicher Rahmen des EG-Vertrages. Teil 2', *ZFSH/SGB* 36 (2), S. 71-80.

Majone, Giandomenico (1993) 'The European Community Between Social Policy and Social Regulation', *Journal of Common Market Studies* 31 (2), S. 153-170.

Majone, Giandomenico (1994) 'The Rise of the Regulatory State in Europe', *West European Politics* 17 (1), S. 77-101.

Majone, Giandomenico (1996a) 'Redistributive und sozialregulative Politik' in Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich), S. 225-247.

Majone, Giandomenico (1996b) 'Regulation and its modes' in ders. (Hg.) *Regulating Europe* (London, Routledge), S. 9-27.

Majone, Giandomenico (1996c) 'Theories of regulation' in ders. (Hg.) *Regulating Europe* (London, Routledge), S. 27-46.

Majone, Giandomenico (1996d) 'The rise of statutory regulation in Europe' in ders. (Hg.) *Regulating Europe* (London, Routledge), S. 47-60.

Majone, Giandomenico (1996e) 'The European Commission as regulator' in ders. (Hg.) *Regulating Europe* (London, Routledge), S. 61-82.

Mallet, Annick (1997) *Introduction à l'Europe sociale* (Rennes, Éditions ENSP).

Mann, Michael (1993) 'Nation-States in Europe and Other Countries: Diversifying, Developing, Not Dying', *Daedalus* 122 (3), S. 115-140.

Marks, Gary (1992) 'Structural Policy in the European Community' in Alberta Sbragia (Hg.) *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Commnity* (Washington, D. C., Brookings), S. 191-224.

Marks, Gary (1996) 'Politikmuster und Einflußlogiken in der Strukturpolitik' in Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich), S. 313-343.

Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank (1996) 'European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi-Level Governance', *Journal of Common Market Studies* 34 (3), S. 341-378.

Marks, Gary/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (1996) *Governance in the European Union* (London, Sage).

Marshall, Thomas H. (1975) *Social Policy* (London, Hutchinson).

Mayntz, Renate (1997a) 'Historische Überraschungen und das Erklärungspotential der Sozialwissenschaft' in *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen* (Frankfurt am Main, Campus), S. 328-340.

Merten, Detlef (1993) 'Entwicklungsperspektiven der sozialen Dimension der EG: Funktionen sozialer Grundrechte' in ders./Rainer Pitschas (Hg.) (1993) *Der Europäische Sozialstaat und seine Institutionen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1991 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (Berlin, Duncker & Humblot), S. 63-77.

Merten, Detlef/Rainer Pitschas (Hg.) (1993) *Der Europäische Sozialstaat und seine Institutionen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1991 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (Berlin, Duncker & Humblot).

Mesch, Michael (Hg.) (1995a) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien, Manz).

Mesch, Michael (1995b) 'Arbeitsbeziehungen in Westeuropa - ein Resümee' in ders. (Hg.) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien, Manz), S. 11-52.

Mestmäcker, Ernst-Joachim (1997) 'Risse im europäischen Gesellschaftsvertrag. Ob mit oder ohne Währungsunion: Die Europäische Gemeinschaft hat Mühe, ihre Errungenschaften gegen revisionistische Tendenzen der Mitgliedsstaaten zu verteidigen', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. 10. 1997, S. 15.

Middlemas, Keith et al. (1995) *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union 1973-95* (London, Fontana Press).

Milward, Alan S. (1992) *The European Rescue of the Nation-State* (London, Routledge).

Moravcsik, Andrew (1991) 'Negotiating the Single European Act. National Interests and Conventional Statecraft in the European Community', *International Organization* 45 (1), S. 19-56.

Moravcsik, Andrew (1993) 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies* 31 (4), S. 473-524.

Moravcsik, Andrew (1995) 'Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder', *Journal of Common Market Studies* 33 (4), S. 611-628.

Moravcsik, Andrew (1997) 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics', *International Organization* 51 (4), S. 513-553.

Mosley, Hugh G. (1990) 'The Social Dimension of European Integration', *International Labour Review* x (2), S. 147-164.

Müller-Brandeck-Bouquet, Gisela (1997) 'Der Amsterdamer Vertrag zur Reform der Europäischen Union. Ergebnisse, Fortschritte, Defizite', *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 47/97, S. 21-29.

Namien, Damien J. (1990) 'EEC Integration towards 1992: some Distributional Aspects', *Economic Policy* 10, S. 14-62.

Neunreither, Karlheinz (1996) 'Europäisches Parlament' in Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hg.) *Lexikon der Politik, Bd. 5: Die Europäische Union* (München, Beck), S. 108-113.

Neyer, Jürgen (1996) *Spiel ohne Grenzen. Weltwirtschaftliche Strukturveränderungen und das Ende des sozial kompetenten Staates* (Marburg, Tectum).

Neyer, Jürgen (1997) 'Administrative Supranationalität in der Verwaltung des Binnenmarktes: Zur Legitimität der Komitologie', *Integration* 20 (1), S. 24-37.

Neyer, Jürgen/Dieter Wolf (1996) 'Zusammenfügen was zusammengehört! Zur Notwendigkeit eines Brückenschlages zwischen alten und neuen Fragestellungen in der Integrationsforschung', *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 3 (2), S. 399-423.

Norman, Peter (1998) 'One Europe, two systems. Germany's unique worker co-determination model will survive the Emu but not spread far', *Financial Times* vom 1. 6. 1998, S. 12.

o. A. (1991) 'The Spoilers', *The Economist* vom 9. 3. 1991, S. 44.

o. A. (1995a) 'Europäische Betriebsräte. Ein klarer Erfolg', *Soziales Europa* Nr. 2/95, S. 18-19.

o. A. (1995b) 'Arbeitgeber und Arbeitnehmer beteiligen sich am Bau der europäischen Hauses', *Soziales Europa* Nr. 2/95, S. 20-21.

o. A. (1997a) 'European Union. Social Butterflies', *The Economist* vom 2. 8. 1997, S. 18-19.

o. A. (1997b) 'Thatcherites in Brussels (really). Eurosceptics think the European Union is fundamentally hostile to free markets. Are they right?', *The Economist* vom 15. 3. 1997, S. 23-25.

Ofner, Günther (1994) *Die neue soziale Dimension in der EU. Sozialpolitische Standards für Arbeitnehmer und Unternehmer in der EU* (Wien, Signum).

Ostner, Illona/Jane Lewis (1995) 'Gender and the Evolution of European Social Policies', in Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington, D. C., Brookings), S. 159-193.

Peters, B. Guy (1992) 'Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community' in Alberta M. Sbragia (Hg.) *Euro-Politics. Institutions and Policy-Making in the New European Community* (Washington, D.C., Brookings), S. 75-122.

Pierson, Paul (1993) 'When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change', *World Politics* 45 (July), S. 595-628.

Pierson, Paul (1995) 'Fragemented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy', *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 8 (4), S. 449-478.

Pierson, Paul (1996a) 'The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis', *Comparative Political Studies* 29 (2), S. 123-163.

Pierson, Paul (1996b) 'The New Politics of the Welfare State', *World Politics* 48 (2), S. 143-179.

Piris, Jean-Claude (1994) 'Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes?', *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 30 (1), S. 1-37.

Pitschas, Rainer (1993) 'Soziale Integration durch Institutionenentwicklung' ders./Detlef Merten (1993) *Der Europäische Sozialstaat und seine Institutionen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1991 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (Berlin, Duncker & Humblot), S. 91-118.

Platzer, Hans-Wolfgang (1991) *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre* (Bonn, Dietz).

Platzer, Hans-Wolfgang (1994) 'Sozialpolitik und soziale Integration in der Europäischen Union - Bedingungen, Perspektiven und Grenzen im Spannungsfeld von Markt- und Politikintegration' in Berthold Dietz/Josef Bardelmann/Thorsten Schäfer (Hg.) *Die soziale Zukunft Europas: Bedingungen und Perspektiven einer sozialen Integration Europas* (Gießen, Focus-Verlag), S. 41-62.

Polanyi, Karl (1957) [1944] *The Great Transformation* (Boston, Beacon Press).

Pollack, Mark A. (1996) 'The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis', *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 9 (4), S. 429-458.

Pollack, Mark A. (1997) 'Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making', *Journal of European Public Policy* 4 (4), S. 572-590.

Putnam, Robert D. (1988) 'Democracy and the Logic of Two-Level Games', *International Organization* 42 (3), S. 427-460.

Reinicke, Wolfgang H. (1998) *Global Public Policy. Governing Without Government?* (Washington, D. C., Brookings).

Rhodes, Martin (1991) 'The Social Dimension of the Single European Market: National versus Transnational Regulation', *European Journal of Political Research* 19 (2-3), S. 245-280.

Rhodes, Martin (1993) 'The Social Dimension After Maastricht: Setting A New Agenda for the Labour Market', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 9 (4), S. 297-325.

Rhodes, Martin (1995a) 'A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension', in Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington, D. C., Brookings), S. 78-122.

Rhodes, Martin (1995b) 'Subversive Liberalism. Market Integration, Globalization and the European Welfare State', *Journal of European Public Policy* 2 (3), S. 384-406.

Rhodes, Martin (1996) 'Globalization and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates', *Journal of European Social Policy* 6 (4), S. 305-327.

Rhodes, Martin (1998a) 'Das Verwirrspiel der "Regulierung": Industrielle Beziehungen und "soziale Dimension"' in Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.) *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 100-154.

Rhodes, Martin/Bastiaan van Apeldoorn (1997) *The Transformation of West European Capitalism? RSC Working Paper No. 97/60* (Badia Fiesolana, European University Institute).

Richard, Olivier (1995) 'Directive 94/45/EC - outlook for application in companies', *Transfer* 2/95, S. 252-257.

Rieger, Elmar (1992) *Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates* (Opladen, Westdeutscher Verlag).

Rieger, Elmar (1996) 'Politik supranationaler Integration. Die Europäische Gemeinschaft aus institutionentheoretischer Perspektive' in Birgitta Nedelmann (Hg.) *Politische Institutionen im Wandel* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 349-367.

Rieger, Elmar (1998) 'Schutzschild oder Zwangsjacke: Zur institutionellen Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik' in Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.) *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 240-280.

Rieger, Elmar/Stephan Leibfried (1997) 'Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung', *Politische Vierteljahresschrift* 38 (4), S. 771-797.

Ringler, Jochen C. K. (1997) *Die Europäische Sozialunion* (Berlin, Duncker & Humblot).

Risse-Kappen, Thomas (1996) 'Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union', *Journal of Common Market Studies* 34 (1), S. 53-80.

Rivest, Chantal (1996) 'Voluntary European Works Councils', *European Journal of Industrial Relations* 2 (2), S. 235-253.

Ross, George (1993) 'The European Community and Social Policy: Regional Blocs and a Humane Social Order', *Studies in Political Economy* 40 (Spring), S. 41-72.

Ross, George (1994) 'On Half-Full Glasses, Europe and the Left: Comment on Wolfgang Streeck's "European Social Policy after Maastricht"', *Economic and Industrial Democracy* 15, S. 486-496.

Ross, George (1995a) *Jacques Delors and European Integration* (Cambridge, Polity Press).

Ross, George (1995b) 'Assessing the Delors Era and Social Policy', in Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington, D. C., Brookings), S. 357-388.

Ross, George (1998) 'Das "Soziale Europa" des Jacques Delors: Verschachtelung als politische Strategie', in Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.) *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 327-368.

Rossilli, Mariagrazia (1997) 'The European Community's Policy on the Equality of Women. From the Treaty of Rome to the Present', *European Journal of Women's Studies* 4 (1), S. 63-82.

Ruggie, John Gerard (1994) 'Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism', *Journal of International Affairs* 48 (1), S. 1-12.

Sandholtz, Wayne/John Zysman (1989) '1992: Recasting the European Bargain', *World Politics* 42 (1), S. 95-128.

Santer, Jacques (1997) 'Wir glauben an einen beschäftigungspolitischen Erfolg', *DAS PARLAMENT* Nr. 48-49/1997 (21./28. 11. 1997), S. 17.

Schäfer, Axel (1997) 'Das große Puzzlespiel über die Zukunft der Europäischen Union. Bemerkungen zum Entwurf der geänderten europäischen Verträge und zu den Prognosen für den Gipfel von Amsterdam', *Frankfurter Rundschau* v. 11. 6. 1997, S. 12.

Schäfer, Axel/Bernd Halling (1998) 'Die Union von Amsterdam', *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 45 (1), S. 15-20.

Scharpf, Fritz W. (1985) 'Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich', *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4), S. 323-356.

Scharpf, Fritz W. (1996a) 'Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States', in Marks, Gary/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck *Governance in the European Union* (London, Sage), S. 15-39.

Scharpf, Fritz W. (1996b) 'Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt' in Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich), S. 109-140.

Scharpf, Fritz W. (1997a) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder, Col., Westview Press).

Scharpf, Fritz W. (1997b) *Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe. MPIfG Working Paper 97/8* (Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung) [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp97-8/wp97-8_e.html]

Scharpf, Fritz W. (1997c) 'Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance', *Journal of European Public Policy* 4 (4), S. 520-538.

Scharpf, Fritz W. (1997d) *Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie. MPIfG Working Paper 97/9* (Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung) [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp97-9/wp97-9_e.html]

Scherl, Hermann (1993) 'Arbeitnehmermitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft. Perspektiven einer Angleichung durch eine europäische Sozialpolitik' in Gerhard Kleinhenz (Hg.) *Soziale Integration in Europa I* (Berlin, Duncker & Humblot), S. 131-178.

Scherpenberg, Jens van (1996) 'Ordnungspolitische Konflikte im Binnenmarkt' in Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen, Leske + Budrich), S. 345-372.

Schirm, Stefan A. (1997) 'Transnationale Globalisierung und regionale Kooperation. Ein polit-ökonomischer Ansatz zur Erklärung internationaler Zusammenarbeit in Europa und den Amerikas', *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 4 (1), S. 69-106.

Schmähl, Winfried (1997) 'Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration' in Wilfried Schmähl/Herbert Rische (Hg.) *Europäische Sozialpolitik* (Baden-Baden, Nomos), S. 9-37.

Schmidt, Susanne K. (1997) 'Sterile Debates and Dubious Generalizations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity', *Journal of Public Policy* 16 (3), S. 233-271.

Schmitter, Philippe C./Jürgen Grote (1997) 'Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft', *Politische Vierteljahresschrift* 38 (3), S. 530-554.

Schneider, Heinrich (1992) 'Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik' in Michael Kreile (Hg.) *Die Integration Europas (=Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23/1992)* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 3-35.

Schnorpfeil, Willi (1994) *Die Europäisierung sozialpolitischer Teilbereiche in der Europäischen Gemeinschaft. MZES Arbeitspapier AB II Nr. 4* (Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung).

Schnorpfeil, Willi (1996) *Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union. Modellierung und empirische Analyse des europäischen Verhandlungssystems* (Berlin, Duncker & Humblot).

Schulte, Bernd (1991) 'Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes', *Zeitschrift für Sozialreform* 37, S. 548-579.

Schulte, Bernd (1993) 'Die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik' in Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hg.) *Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität* (Stuttgart, Klett-Cotta), S. 261-287.

Schulte, Bernd (1995a) 'Von der Wirtschafts- und Rechtgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion? Das unerfüllte soziale Postulat der Europäischen Gemeinschaft' in Diether Döring/Richard Hauser (Hg.) (1995) *Soziale Sicherheit in Gefahr* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 222-246.

Schulte, Bernd (1995b) 'Armut: eine Herausforderung für die europäische Integration' in Diether Döring/Richard Hauser (Hg.) (1995) *Soziale Sicherheit in Gefahr* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 74-101.

Schulte, Bernd (1995c) 'Europäisches Sozialrecht als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung' in Bernd Baron von Maydell (Hg.) *Zukunftsperspektiven des Europäischen Sozialrechts* (Berlin, Duncker & Humblot), S. 45-110.

Schulten, Torsten (1995) '"Europäische Betriebsräte". Stand und Perspektiven einer europweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene transnationaler Konzerne' in Michael Mesch (Hg.) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien, Manz), S. 335-364.

Schumann, Wolfgang (1993) 'Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung' in Adrienne Héritier (Hg.) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/1993* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 394-431.

Schumann, Wolfgang (1996) *Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU* (Opladen, Leske + Budrich).

Schuster, Thomas/Roland Vaubel (1996) 'Europäische Sozialpolitik' in Renate Ohr (Hg.) *Europäische Integration* (Stuttgart, Kohlhammer), S. 173-199.

Schwanenflügel, Matthias von (1996) *Die Entwicklung der Kompetenzen der Europäischen Union im Gesundheitswesen* (Berlin, Erich Schmidt Verlag).

Seibel, Wolfgang (1997) 'Im Zweifelsfall unzuständig. Ein Einspruch zum Politologentag: Wissenschaft darf keine Sachbearbeitermentalität entwickeln', *DIE ZEIT* Nr. 43/1997 (17. 10. 1997), S. 50.

Sörries, Bernd (1997) 'Die Entsenderichtlinie: Entscheidungsprozeß und Rückkopplungen im Mehrebenensystem', *Industrielle Beziehungen* 4 (2), S. 125-149.

Spicker, Paul (1996) 'Social Policy in a Federal Europe', *Social Policy & Administration* 30 (4), S. 293-304.

Stone Sweet, Alec/Wayne Sandholtz (1997) 'European Integration and Supranational Governance', *Journal of European Public Policy* 4 (3), S. 297-317.

Strange, Susan (1996) *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge, Cambridge University Press).

Strange, Susan (1998) 'Who are EU? Ambiguities in the Concept of Competitiveness', *Journal of Common Market Studies* 36 (1), S. 101-114.

Streeck, Wolfgang (1992) 'National Diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial Relations System', *Journal of Public Policy* 12 (4), S. 301-330.

Streeck, Wolfgang (1994) 'European Social Policy after Maastricht: The 'Social Dialogue' and 'Subsidiarity'', *Economic and Industrial Democracy* 15 (2), S. 151-177.

Streeck, Wolfgang (1995) 'From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy', in Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington, D. C., Brookings), S. 389-431.

Streeck, Wolfgang (1996) 'Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?' in Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck *Governance in the European Union* (London, Sage), S. 64-94.

Streeck, Wolfgang (1997a) 'Der europäische Sozialstaat der Nachkriegszeit ist endgültig passé. Über die zukünftigen Aufgaben von Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union', *Frankfurter Rundschau* vom 6. 1. 1997, S. 10.

Streeck, Wolfgang (1997b) 'Neither European Nor Work Councils: A Reply to Paul Knutsen', *Economic and Industrial Democracy* 18 (2), 325-337.

Streeck, Wolfgang (1997c) *Gibt es ein europäisches Gesellschaftsmodell? Einleitende Bemerkungen zu einer Diskussion bei der Gruppe der SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament, Bonn, 30. Juni 1997* (unveröff. Ms., Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).

Streeck, Wolfgang (1997d) *Industrial Citizenship Under Regime Competition. The Case of the "European Work Councils". MPIfG Working Paper 97/3* [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/extern/publication/working_papers/wp97-3_e/wp97-3_e.html]

Streeck, Wolfgang (1997e) 'German Capitalism: Does it exist? Can it survive?' in Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hg.) *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity* (London, Sage), S. 33-54.

Streeck, Wolfgang (1997f) 'Industrial Citizenship under Regime Competition: the Case of the European Work Councils', *Journal of European Public Policy* 4 (4), S. 643-664.

Streeck, Wolfgang (1998a) 'Vom Binnenmarkt zum Bundestaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik' in Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.) *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration* (Frankfurt am Main, Suhrkamp), S. 369-421.

Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter (1991) 'From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market', *Politics and Society* 19 (2), S. 133-164.

Stüwe, Heinz (1998) 'Die Freiheit, die nicht sein soll. Das Gesundheitswesen und Europa', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. 6. 1998, S. 17.

Swaan, Abram De (1997) 'The Receding Prospects for Transnational Social Policy', *Theory and Society* 26 (4), S. 561-575.

Tálos, Emmerich/Gerda Falkner (1994) 'Sozialpolitik auf dem Rückzug? Tendenzen in westeuropäischen Sozialstaaten', *Wirtschaft und Gesellschaft* x (2), S. 247-279.

Traxler, Franz (1995) 'Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Trend zur Konvergenz?' in Michael Mesch (Hg.) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien, Manz), S. 161-214.

Traxler, Franz (1996) 'Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalem Umbruch', *Wirtschaft und Gesellschaft* 22 (1), S. 13-33.

Traxler, Franz/Philippe C. Schmitter (1995) 'Arbeitsbeziehungen und europäische Integration' in Michael Mesch (Hg.) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien, Manz), S. 231-256.

Trittmann, Thomas (1998) 'Der Bürger und die EU-Sozialpolitik', *Lahrer Zeitung* vom 17. 3. 1998, S. 12.

Urban, Hans-Jürgen (1998) 'Stolpersteine und Wegweiser auf dem Weg zur Europäischen Sozialunion', *Internationale Politik und Gesellschaft* 2/98, S. 133-146.

Visser, Jelle/Anton Hemerijck (1997) *"A Dutch Miracle". Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands* (Amsterdam, Amsterdam University Press).

Vogel-Polsky, Eliane/Jean Vogel (1991) *L'Europe Sociale 1993: Illusion, Alibi ou Realité* (Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles).

Voruba, Georg (1995) 'Sozialpolitik im inszenierten Eurokorporatismus'; *Zeitschrift für Sozialreform* 41 (1), S. 1-17.

Wallace, Helen (1996) 'Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance', in Helen Wallace/William Wallace (Hg.) *Policy-Making in the European Union* (Oxford, Oxford University Press), S. 3-36.

Weaver, R. Kent (1986) 'The Politics of Blame Avoidance', *Journal of Public Policy* 6 (4), S. 371-398.

Weber, Max (1988[7]) [1904] 'Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis' in *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Herausgegeben von Johannes Winckelmann* (Tübingen, Mohr), S. 146-214.

Weiler, Joseph H. H. (1991) 'The Transformation of Europe', *Yale Law Journal* 100, S. 2403-2483.

Weiler, Joseph H. H. (1994) 'A Quiet Revolution. The European Court of Justice an Its Interlocutors', *Comparative Political Studies* 26 (x), S. 510-534.
Weiler, Joseph H. H. (1997) 'To Be a European Citizen - Eros and Civilization', *Journal of European Public Policy* 4 (4), S. 495-519.
Weiss, Linda (1998) *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era* (Cambridge, Polity Press).
Welz, Christian/Christian Engel (1993) 'Traditionsbestände politikwissenschaftlicher Integrationstheorien: Die europäische Gemeinschaft im Spannungsfeld von Integration und Kooperation' in Armin von Bagdandy (Hg.) *Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration* (Baden-Baden, Nomos), S. 129-169.
Wessels, Wolfgang (1992) 'Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese' in Michael Kreile (Hg.) *Die Integration Europas (=Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23/1992)* (Opladen, Westdeutscher Verlag), S. 36-61.
Wessels, Wolfgang (1997a) 'Der Amsterdamer Vertrag - Durch Stückwerksreform zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?', *Integration* 20 (3), S. 117-135.
Wessels, Wolfgang (1997b) 'Das politische System der Europäischen Union' in Wolfgang Ismayr (Hg.) *Die politischen Systeme Westeuropas* (Opladen, Leske + Budrich), S. 693-722.
Wiener, Antje (1996a) 'Editorial: Fragmentierte Staatsbürgerschaft', *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 26 (4), S. 488-495.
Wiener, Antje (1996b) '(Staats)Bürgerschaft ohne Staat. Ortsbezogene Partizipationsmuster am Beispiel der Europäischen Union', *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 26 (4), S. 497-513.
Wiener, Antje (1997a) 'Assessing the Constructive Potential of Union Citizenship - A Socio-Historical Perspective', *European Integration Online Papers* 1 (17), S. 1-23 [http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/texte/1997-017.htm]
Wiener, Antje (1997b) *European Citizenship Practice - Building Institutions of a Non-*State (Boulder, Col., Westview Press).
Wincott, David (1995) 'Institutional Interaction and European Integration: Towards a Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism', *Journal of Common Market Studies* 33 (4), S. 597-609.
Wittkämper, Gerhard (1993) 'Entwicklung und Stand der Sozialpolitik in der EG' in Paul Kervenhörster/Dietrich Thränhardt (Hg.) *Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat. Internationalisierung, Individualisierung und gesellschaftlicher Wandel* (Münster, Lit), S. 128-142.
Wishlade, Fiona (1996) 'EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues' in Liesbet Hooghe (Hg.) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford, Oxford University Press), S. 27-58.
Wolf, Frieder O./Robert Nitsche (1998) 'Jospins Jobgipfel', *Blätter für deutsche und internationale Politik* 43 (1), S. 22-25.
Wolf, Klaus Dieter (1996) *Defending State Autonomy. Intergovernmental Governance in the European Union. World Society Research Group Working Paper No 5* (Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt).
Wolf, Klaus Dieter (Hg.) (1997) *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union* (Baden-Baden, Nomos).
Wolf-Niedermaier, Anita (1996) 'Europäischer Gerichtshof' in Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hg.) *Lexikon der Politik, Bd. 5: Die Europäische Union* (München, Beck), S. 101-104.

Wolf-Niedermaier, Anita (1997) *Der Europäische Gerichtshof zwischen Recht und Politik. Der Einfluß des EuGH auf die föderale Machtbalance zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten* (Baden-Baden, Nomos).

Wolter, Achim/Rolf H. Hasse (1997) 'Gemeinsame Beschäftigungspolitik. Überfällig oder überflüssig?', *Wirtschaftsdienst* 77 (7), S. 386-389.

Zürn, Michael (1992) *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes* (Opladen, Leske + Budrich).

Zürn, Michael (1994a) 'We Can Do Much Better! Aber muß es denn auf amerikanisch sein? Zum Vergleich der Disziplin "Internationale Beziehungen" in den USA und in Deutschland', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (1), S. 91-114.

Zürn, Michael (1994b) 'Das Projekt "Komplexes Weltregieren". Wozu Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen' in Claus Leggewie (Hg.) *Wozu Politikwissenschaft?: Über das Neue in der Politik* (Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft), S. 77-88.

Zürn, Michael (1996) 'Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem', *Politische Vierteljahresschrift* 37 (1), S. 27-55.

Zürn, Michael (1997a) '<<Positives Regieren>> jenseits des Nationalstaates. Zur Implementatition internationaler Umweltregime', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4 (1), S. 41-68.

Zürn, Michael (1997b) *Does International Governance Meet Demand? Theories of International Institutions in the Age of Denationalization. InIIS-Arbeitspapier Nr. 4-5/97* (Bremen, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien).