
Standort Europa

Europäische Sozialpolitik

Herausgegeben von

Stephan Leibfried und

Paul Pierson

edition suhrkamp

SV

edition suhrkamp 2021

Stephan Leibfried und Paul Pierson haben ein Buch herausgegeben, in dem zum erstenmal ein Gesamtüberblick über die Probleme vorliegt, die sich nach dem Vertrag von Maastricht für die nationale wie für die europaweite Sozialpolitik stellen. Da die EG keinesfalls, wie etwa die Vereinigten Staaten, ein einheitliches Gebilde darstellt, sondern nationale Souveränität auch langfristig noch den Ausschlag geben wird, findet auf dem sozialpolitischen Sektor, ähnlich wie bei rein ökonomischen Faktoren, ein Wettbewerb statt. In diesem Sektor zeichnet das Buch eine globale Perspektive, die die sozialen Entwicklungen in Europa nach der Jahrtausendwende bestimmen wird. Die zweite These des Buches ist in ihrer Drastik beeindruckend: Das System der sozialen Sicherheit in Europa kann nur beibehalten werden, wenn die Einwanderung geregelt wird. Das bedeutet keine Abschottung, wohl aber eine Neuregelung fast aller Details der sozialen Sicherheit.

Standort Europa
Sozialpolitik zwischen Nationalstaat
und Europäischer Integration

*Herausgegeben von
Stephan Leibfried und Paul Pierson*

Übersetzung Sylvia Streeck

Suhrkamp

Titel der Originalausgabe:
European Social Policy.
Die deutsche Ausgabe wurde
aktualisiert und gekürzt.

2. Auflage 2015

Erste Auflage 1998

edition suhrkamp 2021

© 1995 by The Brookings Institution, Washington, D. C.

© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 1998

Suhrkamp Taschenbuch Verlag

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)

ohne schriftliche Genehmigung des Verlages
reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Printed in Germany

Umschlag gestaltet nach einem Konzept
von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt

ISBN 978-3-518-12021-7

Inhalt

Vorwort	7
---------------	---

Kapitel 1

<i>Paul Pierson und Stephan Leibfried: Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des »Sozialen Europa«</i>	11
---	----

Kapitel 2

<i>Stephan Leibfried und Paul Pierson: Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik.</i>	58
---	----

Kapitel 3

<i>Martin Rhodes: Das Verwirrspiel der »Regulierung«: Industrielle Beziehungen und »soziale Dimension«</i>	100
--	-----

Kapitel 4

<i>Jeffrey J. Anderson: Die »soziale Dimension« der Strukturfonds: Sprungbrett oder Stolperstein?</i>	155
---	-----

Kapitel 5

<i>Ilona Ostner und Jane Lewis: Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung</i>	196
--	-----

Kapitel 6

<i>Elmar Rieger: Schutzschild oder Zwangsjacke: Zur institutionellen Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik</i>	240
--	-----

Kapitel 7

<i>Patrick R. Ireland: Zuwanderung, Freizügigkeit und soziale Integration: Eine gespaltene politische Antwort</i> ...	281
---	-----

Kapitel 8

<i>George Ross: Das »Soziale Europa« des Jacques Delors: Verschachtelung als politische Strategie</i>	327
---	-----

Kapitel 9

<i>Wolfgang Streeck: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik</i>	369
--	-----

Kapitel 10

<i>Paul Pierson und Stephan Leibfried: Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik</i>	422
--	-----

<i>Literatur</i>	465
----------------------------	-----

<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	503
--	-----

<i>Zu den Herausgebern</i>	505
--------------------------------------	-----

<i>Zu den Autoren</i>	505
---------------------------------	-----

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	507
-------------------------------------	-----

Vorwort

Der vorliegende Band entstand aus der Zusammenarbeit von Wissenschaftlern, die sich mit der politischen Entwicklung der westeuropäischen Staaten und der europäischen Integration beschäftigen. Unsere Diskussionen waren von dem Eindruck bestimmt, daß der historisch neue – und weltweit bislang einmalige – Prozeß der Europäischen Integration und seine politische Dynamik sich nicht verstehen lassen, wenn man nicht gleichzeitig *die nationale wie die supranationale Politik*, die herkömmliche *Innen- wie die Außenpolitik*, im Auge behält.' Die *vergleichende Politikwissenschaft* schien bislang für solche Untersuchungen schlecht ausgestattet. Entsprechende Defizite weist die disziplinäre Optik der *Internationalen Politik* auf, da für diese Wissenschaftler die Europäische Integration ausschließlich ein Prozeß vorsichtiger, ausgewogener diplomatischer Verhandlungen zwischen weiterhin in jeder Hinsicht souveränen Staaten ist. Mit dieser Betrachtungsweise sind die ungeheuren Veränderungen der Politik, die auch in Bereichen sichtbar werden, die weiter von dem Kernbereich der Gemeinschaft, dem Bemühen, einen Gemeinsamen Markt aufzubauen, entfernt sind, heute nicht mehr zu erfassen.

Unsere Untersuchungen gehen vom Forschungsstand über föderale, über *Mehrebenen-Systeme* aus, aber sie gelten den Besonderheiten der historischen Entwicklung der *Europäischen Integration*, und wir betonen in diesem Band das Ausmaß, in dem die Mitgliedstaaten sich in eine neue, historisch nicht bekannte Form von Politik eingebunden haben und eingeflochten finden, die *europäische »Politikverflechtung«*.

Schwerpunkt dieses Bandes ist die besondere Dynamik der Integration von *Sozialpolitik* in einem Mehrebenen-System. Die Mitgliedstaaten müssen nun Zuständigkeiten für Politikfelder und Verantwortung für Politikergebnisse, für das »policy making«, mit zentralen, supranationalen Institutionen teilen, obwohl diese Institutionen im allgemeinen zu schwach ausgebildet sind, um selbständig größere Initiative entfalten zu können. *Europäische Sozialpolitik*, die mit der Herstellung des Gemeinsamen Markts stufenweise entstand, ist Ergebnis eines pluralen Prozesses, in dem Mitgliedstaaten, gesellschaftliche Akteure und Europäische Institutionen,

etwa die Kommission oder der Europäische Gerichtshof, um Einfluß kämpfen. Daraus folgt, daß die »Europäische Sozialpolitik« durch eine ausgeprägt gebrochene, eine fragmentierte Struktur geprägt ist. »Policy making« wird immer anfälliger für Verflechtungsfallen, für zementierte Unbeweglichkeit, und dafür, daß nur Vereinbarungen auf kleinstem gemeinsamen Nenner zustande kommen; Initiativen werden von den unterschiedlichsten öffentlichen Trägern aller Ebenen ergriffen, und sie sind meist nur äußerst »locker« koordiniert. Im neuen europäischen Gemeinwesen entwickeln sich Politiken, ohne daß eine bestimmte Gruppe politischer Akteure – auch nicht die Mitgliedstaaten – sie noch vollständig bestimmen könnte.

Im ersten Kapitel »*Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des ›Sozialen Europa‹*« werden die Fragestellung und das Thema des Bandes entfaltet. Die Kapitel 2 bis 7 beschäftigen sich in unterschiedlicher Schwerpunktsetzung mit verschiedenen Aspekten der sozialen Integration – der regionalen, generationalen und klassenbezogenen Umverteilung durch Europäisierung. Setzt man so umfassend an, kommen zwangsläufig Fragen des Sozialstaats (Kapitel 2), der industriellen Beziehungen (Kapitel 3), der Regionalpolitik über Strukturfonds (Kapitel 4), der Geschlechtergleichstellung (Kapitel 5), der Agrarpolitik (Kapitel 6) und der Migration (Kapitel 7) in den Blick. Im zehnten Kapitel »*Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik*« wird dann eine Summe gezogen aus den empirisch ausgerichteten Arbeiten der Kapitel 2 bis 7 und aus den zwei kontrastierenden theoretischen Zwischenbilanzen, die in den Kapiteln 8 (pro) und 9 (contra) aufgemacht werden.

Dabei wird die Sozialpolitik der EG durchgehend als Mehrebenen-System untersucht und mit anderen Mehrebenen-Systemen – föderalistischen Staaten in Nordamerika (USA, Kanada) etwa – verglichen. In Kapitel 1 wird dieser Kontrast benutzt, um die Konturen der »Mehrebenen-Politik« der EU zu zeichnen, und in Kapitel 10 werden wesentliche Ergebnisse eines solchen »Mehrebenen-Vergleichs«, die an anderer Stelle veröffentlicht sind (Pierson 1995, Weir 1995, Banting 1995), für die Betrachtung des europäischen Integrationsprozesses fruchtbar gemacht.

An diesem Buch waren Wissenschaftler aus drei Ländern – und zwei Kontinenten – beteiligt. Für Unterstützung haben wir vielen

Einrichtungen zu danken: Als erstes und vor allem haben wir eine Dankesschuld gegenüber dem Program for the Study of Germany and Europe am Center for European Studies (CES) der Harvard Universität für seine großzügige finanzielle wie organisatorische Hilfe. Vom CES wurde dieses Vorhaben seit 1990, also von Anfang an, gestützt. Vor allem Abby Collins war bei der Planung und Umsetzung dieses komplizierten, gemeinsamen Arbeitsprozesses behilflich. Anna Kent organisierte die erste, richtungweisende Konferenz am CES. Stephan Leibfried dankt der Volkswagen-Stiftung für ihre Hilfe bei der Finanzierung der Forschung und der deutschen Veröffentlichung der Arbeitsergebnisse sowie dem Zentrum für Sozialpolitik (ZeS) der Universität Bremen – wie der Universität und dem Land Bremen – für die nachhaltige Unterstützung sozialpolitischer Forschung seit bald einem Jahrzehnt. Paul Pierson bedankt sich bei der Russell Sage Foundation (New York) für die finanzielle und logistische Unterstützung in der letzten Phase der Arbeit an diesem Band. Besonders dankbar sind wir Nancy Davidson für ihre wertvolle Arbeit während des ganzen Projekts und Donna Verdier für ihre massive Lektoratshilfe. Darüber hinaus möchten wir Deborah Styles, Beth Benevides, Gitta Klein, Julia Petrakis und Susan Woollen danken; außerdem Laura Amin, David Bearce, Maren Haack, Murat Kuru, Michael Rusterholz und Jörg Wassermann, die die Literaturnachweise überprüft haben. Sylvia Streeck sei für die meist unschätzbaren Mühen der Übersetzung und Revision gedankt. Für die deutsche Ausgabe haben wir schließlich vor allem Petra Kodré zu danken, die das gesamte Manuskript mit überarbeitet, aktualisiert und an die deutsche EG-Terminologie angepaßt hat – eine »Heidenarbeit«.

Viele Einzelpersonen haben die Herausgeber großzügig durch Kommentare des ganzen Vorhabens oder einzelner Kapitel versorgt. David Cameron und R. Kent Weaver haben nach der Konferenz 1991 detaillierte und hilfreiche Voten abgegeben, die die Perspektive der weiteren Arbeit bestimmt haben. Wir danken außerdem Josef Falke, Christian Joerges, Miguel Glatzer, Peter A. Hall, Richard Hauser, Robert O. Keohane, Gary Marks, Wayne Sandholtz, Alberta M. Sbragia, Fritz W. Scharpf, Bernd Schulte, Alec Stone und Dieter Wolf. Obwohl uns diese Leser – und zuletzt Petra Kodré – vor vielen Fehlern bewahrt haben, tragen wir die Verantwortung für die noch verbleibenden. Wir hoffen, daß der deutsche Band, wie sein insoweit erfolgreiches amerikanisches

Pendant *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, seinem Doppelcharakter als Bilanz des Forschungsstands und als in den Universitäten vielgebrauchtes *Lehrbuch* gerecht werden wird.

Bremen und Cambridge, Mass.

Stephan Leibfried
Paul Pierson

Anmerkungen

- 1 Zu einem Überblick über all diese Felder auf neuestem Stand vgl. H. & W. Wallace (1996); zu *einem* eher kontinentaleuropäisch geprägten systematischen theoretischen Zugang vgl. Marks u. a. (1996); zu einem theoretisch orientierten Reader vgl. Jachtenfuchs und Kohler-Koch (1996).

Kapitel 1

Paul Pierson/Stephan Leibfried Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des »Sozialen Europa«

Während der vergangenen vier Jahrzehnte hat Europa eine bemerkenswerte politische Transformation durchlaufen. Seit Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 haben die sechs ursprünglichen Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft (EG 6: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande) zusammen mit den sechs neuen Mitgliedern, die bis 1986 in mehreren Erweiterungen hinzukamen (EG 9 = plus Dänemark, Irland und Großbritannien 1973; EG 10 = plus Griechenland 1981; EG 12 = plus Portugal und Spanien 1986; EG 15: Finnland, Österreich und Schweden 1995), umfassende und hochinstitutionalisierte Antworten auf gemeinsame Probleme entwickelt. Fortschritte in Richtung der versprochenen »immer engeren Gemeinschaft« gab es nur sporadisch, aber die 1986 beschlossene und 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA), die darauf zielte, bis 1992 den Binnenmarkt in der Gemeinschaft zu verwirklichen, hat den Prozeß der europäischen Integration stark beschleunigt. Trotz eines von heftigen Kontroversen begleiteten Ratifizierungsprozesses haben die Annahme des Maastricht-Abkommens von 1993 und der Beitritt der drei neuen Mitglieder im Januar 1995 die neue politische Struktur – jetzt in Europäische Union (EU) umbenannt – weiter konsolidiert und erweitert.¹

Wohin dieser Prozeß führt, bleibt unsicher. Dennoch: Die EU ist nicht länger ein multilaterales Instrument von beschränkter Reichweite, das streng von den einzelnen Mitgliedstaaten kontrolliert wird. Sie verfügt vielmehr über Merkmale einer supranationalen Einrichtung, einschließlich umfassender bürokratischer Zuständigkeiten, vereinheitlichter rechtlicher Kontrollverfahren und bedeutender eigener Organisationsressourcen, um selber Politiken zu entwickeln oder zu verändern (s. Schaubild 1-1). Innerhalb Europas können weite Bereiche klassischer Innenpolitik nicht länger verstanden werden, wenn nicht die Rolle der EU innerhalb eines zunehmend integrierten, jedoch stark fragmentierten Staatswesens

anerkannt wird. Die EU ist mehr als nur eine internationale Organisation. Wir verstehen sie als zentrale – jedoch noch schwache – eigenständige Ebene in einem sich entwickelnden Mehrebenen-System staatlichen Handelns.

Schaubild 1-1: Institutionen der Europäischen Union

Europäisches Parlament

Das direkt gewählte Europäische Parlament stellt das bedeutendste öffentliche Forum für die Diskussion europäischer Themen dar. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments vertreten weniger die Interessen ihres jeweiligen Mitgliedstaats als die der politischen Parteien, denen sie angehören. Die Sozialdemokraten und die Christdemokraten bilden die beiden größten Fraktionen. Das Parlament hat das Recht, Anfragen an die Kommission und den Rat zu stellen, kann den Rücktritt der gesamten Kommission erzwingen und den jährlichen Haushalt der EU verändern oder zurückweisen. Das Parlament ist durch unterschiedliche Verfahren in den Normsetzungs- und Entscheidungsprozeß der EU eingebunden.

Europäische Kommission

Die Kommission besteht aus 20 Kommissaren, wobei die größeren Mitgliedstaaten (Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Großbritannien) je zwei und die kleineren Mitgliedstaaten je einen Kommissar entsenden können. Die Kommissare werden zwar von den jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten vorgeschlagen, sie sind aber angehalten, »ihre« Mitgliedstaaten nicht zu repräsentieren und keine Weisungen von ihnen entgegenzunehmen. Mit Ausnahme des Bereiches der Außen- und Sicherheitspolitik ist ausschließlich die Kommission dafür zuständig, Politiken und Regelungsentwürfe vorzuschlagen, die Umsetzung der Regulierung in die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten und die verwaltungsmäßige Durchführung zu überwachen. Die Kommission hat außerdem die Möglichkeit, gegen die Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) wegen Vertragsverletzung zu klagen.

Europäischer Rat

Der Rat, der mindestens zweimal im Jahr zusammentrifft, setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Kommission zusammen. Obwohl der Europäische Rat bereits 1974 eingerichtet wurde, ist er erst 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in den Vertrag aufgenommen worden.

Ministerrat

Im Ministerrat sind die nationalen Regierungen vertreten, und er entscheidet über die Vorschläge der Kommission. Einige Entscheidungen bedürfen

dabei der Einstimmigkeit, während andere mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden können. Die jeweilige Zusammensetzung des Ministerrats erfolgt nach funktionalen Gesichtspunkten – über Gesetzesentwürfe im Bereich der Landwirtschaft entscheiden die Landwirtschaftsminister, über jene im Bereich der sozialen Sicherheit die Arbeits- und Sozialminister. Der Ministerrat ist vorrangig für die Rechtsetzung in der EU zuständig, also die Institution, die rechtsverbindlich für alle EU-Bürger Regelungen treffen kann.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

Der Gerichtshof legt die EU-Verträge und die sekundäre Normsetzung der EU (Verordnungen, Richtlinien usw.) aus und wendet diese ggf. an. Er besteht aus 15 Richtern. Durch die EEA wurde zusätzlich der Gerichtshof Erster Instanz eingerichtet. Die Richter werden für sechs Jahre von dem jeweiligen Mitgliedstaat vorgeschlagen und von den Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt. Die Entscheidungen des Gerichts werden mit einfacher Mehrheit gefällt.

Die Folgen hiervon sind insbesondere in Hinblick auf die sozialpolitischen Fragen, mit denen wir uns in diesem Band auseinandersetzen, durchaus kontrovers. Für viele Beobachter ist das Fehlen sozialpolitischer Initiativen auf der Ebene der EU das deutlichste Zeichen dafür, daß ihre Rolle begrenzt ist, denn in der Geschichte der europäischen Nationalstaaten war Sozialpolitik ein zentraler Baustein territorialer Staatlichkeit, und zugleich ist der Wohlfahrtsstaat eine wesentliche Komponente aller fortgeschrittenen industrialisierten Länder. Doch die »soziale Dimension« der EU steckt weiterhin in den Anfängen. In der Tat beruht die jüngste Beschleunigung der europäischen Integration auf dem stillschweigenden Übereinkommen, politische Initiativen der EU an einer Stärkung des Marktes zu orientieren.²

Die Union hat jedoch allmählich beträchtliche Kompetenzen in Politikbereichen erlangt, die über die reine Entwicklung eines gemeinsamen Marktes weit hinausgehen. Wenn man der Definition von Sozialpolitik folgt, wie sie T. H. Marshall vorschlägt, nämlich den Gebrauch »politischer Macht, um Funktionsweisen des ökonomischen Systems zu ergänzen, zu modifizieren oder abzulösen und so Ergebnisse zu bewirken, die das ökonomische System aus sich selbst heraus nicht erreichen würde« (1975: 15), dann existiert das »soziale Europa« bereits heute. Die EU betreibt aktiv Umverteilungspolitik, und zwar zwischen Sektoren (durch die Gemeinsame Agrarpolitik) wie zwischen Regionen (durch die Struktur-

fonds). Zu bestimmten Fragen, wie der Gleichbehandlung der Geschlechter, hat die EU wichtige Sozialgesetze erlassen, was Sozialleistungen und Schutzbestimmungen für weibliche Beschäftigte einschließt. Einheitliche Regelungen zu Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz haben einen recht hohen Standard vorgegeben. Die EU erweitert gleichfalls ihren Herrschaftsbereich, wenn auch äußerst vorsichtig, in Gebieten wie Arbeitsbeziehungen und Einwanderung. Und schließlich, wenn auch weniger offensichtlich, entwickelt sich die Union zu einem beachtlichen Akteur, wenn es um die Steigerung der »Marktkompatibilität« von Sozialpolitik geht; so werden die sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten immer dann eingeschränkt, wenn sie in Konflikt mit der Erweiterung und Vertiefung des Binnenmarktes geraten.

Was sich in Europa entwickelt, ist ein System gemeinsamer, »vergemeinschafteter« politischer Herrschaft über die Sozialpolitik. Allerdings handelt es sich um ein System, das weit dezentralisierter ist, als wir dies in den traditionell föderalen Staaten gewohnt sind. Die institutionellen, politischen, kulturellen und technischen Hindernisse für eine Ausweitung der sozialpolitischen Zuständigkeiten der EU sind hoch. Im Zuge der ökonomischen – und zunehmend auch der politischen – Integration nimmt die Präsenz der EU in der Sozialpolitik jedoch weiter zu.

Mit der Untersuchung dieses Prozesses verfolgen wir mehrere Ziele. Vornehmlich sollen die Reichweite und Dynamik europäischer Sozialpolitik im weitesten Sinne erkundet werden. Es kommt wesentlich darauf an zu verstehen, warum Europas soziale Dimension die Form angenommen hat, die sie heute hat, und was sich anhand dieser vergangenen Entwicklungen und mittels einer vergleichenden Analyse über die mittelfristigen Aussichten einer europäischen Sozialpolitik aussagen läßt. Ein »Soziales Europa« wird oft als Hirngespinnst abgetan oder als Anhängsel der eigentlichen ökonomischen Integration Europas betrachtet. Und in der Tat ist die Sozialpolitik gegenüber den Anstrengungen um einen Binnenmarkt in den Hintergrund getreten: Hoffnungen auf einen pan-europäischen Wohlfahrtsstaat – oder auch entsprechende Befürchtungen – sollten tatsächlich begraben werden (vgl. Leibfried/Pierson 1992 und die Beiträge im zweiten Teil dieses Bandes). In ihren unterschiedlichen Formen ist tatsächliche oder potentielle europäische Sozialpolitik dennoch von erheblicher Bedeutung.

Wie die empirischen Kapitel in diesem Band zeigen, müssen Wissenschaftler, die über die nationale Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten arbeiten, die EU inzwischen systematisch berücksichtigen.³

In diesem Band versuchen wir aber auch, immer wieder über die EU hinauszuschauen und nach der Dynamik der Integration von Sozialpolitik in politischen Mehrebenen-Systemen zu fragen. Trotz ihrer beträchtlichen Besonderheiten ist die EU durch Merkmale gekennzeichnet, die denen anderer nationaler politischer Systeme ähneln, etwa denen der USA und Kanadas. Die Folgen eines Mehrebenen-Entscheidungsprozesses für die Sozialpolitik sind aber bislang kaum Gegenstand der Forschung gewesen. In dieser Einleitung und in Kapitel 2 soll gezeigt werden, wie solche Systeme eigentümliche Zwänge und Beschränkungen für die Herausbildung von Sozialpolitik erzeugen. Da vielfach föderale Systeme vorherrschen, zudem in den zentralisierten Einheitsstaaten die Tendenz wächst, mehr mit dezentralen sozialpolitischen Strukturen zu experimentieren, und da sich eine Vielzahl supranationaler Systeme entwickelt hat, die sich auf sozialpolitische Probleme auswirkt – etwa das North American Free Trade Agreement (NAFTA) –, ist diese Themenstellung auch für jene von beträchtlicher Bedeutung, die nur ein begrenztes Interesse an der EU haben.

Dieses Buch besteht aus *zwei Teilen*. Der erste Teil, »Soziales Europa – Eine Bestandsaufnahme«, konzentriert sich auf die Geschichte und den gegenwärtigen Status der sozialen Komponenten der europäischen Integration und umfaßt die Kapitel 2 bis 7. Hier werden die Prozesse untersucht, die zu der gegenwärtigen Mischung von EU-Intervention und -Nichtintervention geführt haben. Der zweite Teil, »Perspektiven für ein Soziales Europa«, enthält in den Kapiteln 8 bis 10 drei Beiträge, in denen ganz unterschiedliche Bilanzen zur Zukunft eines »Sozialen Europa« gezogen werden.

Die Europäische Union als ein Mehrebenen-System im Werden

In den vergangenen Jahren hat sich das wissenschaftliche Interesse an politischen Institutionen neu belebt.⁴ Die organisatorischen »Spielregeln« sind von enormem Einfluß auf das politische Leben, da sie festlegen, wie sich politische Akteure organisieren, welche

Ziele sie verfolgen und inwieweit sie politische Ergebnisse beeinflussen können. Obwohl die Institutionen, für sich genommen, Politik nicht determinieren, sind sie doch bei der Entwicklung politischer Ziele von zentraler Bedeutung.

Dies trifft vermutlich besonders auf die EU zu, die das Ergebnis eines überaus bewußten und planvollen Aufbaus von Institutionen war und ist. Über vier Jahrzehnte hat sich eine Gruppe europäischer Nationalstaaten zusammengefunden und gemeinsam ein neues System staatlichen Handelns geschaffen. Bei wachsender wechselseitiger Abhängigkeit wird die Option, gemeinsam zu agieren, immer attraktiver und führt dazu, daß die politischen Aktivitäten auf europäischer Ebene stark zunehmen. Europäisches Recht ist ein entscheidender, wenn nicht sogar beherrschender Einfluß in so unterschiedlichen politischen Bereichen wie Landwirtschaft, Umweltschutz und Industriepolitik.

Durch diese Transformation wurde eine einzigartige Struktur staatlichen Handelns in mehreren Ebenen aufgefaltet. Obwohl die einzelnen Mitgliedstaaten eine überaus mächtige und oft entscheidende Rolle spielen, ähnelt die Union immer mehr den etablierten Mehrebenen-Systemen, wie wir sie in den herkömmlicherweise föderal organisierten Staaten vorfinden. Die EU so zu betrachten steht in scharfem Gegensatz dazu, wie die EU üblicherweise durch meist amerikanische Politikwissenschaftler beschrieben wird: Sie gilt wesentlich als internationale Organisation, wenn auch als eine ungewöhnlich bedeutende.⁵ Diese Unterscheidung ist nicht etwa eine rein semantische. In ihrem Kern kann sie darauf zurückgeführt werden, in welchem Maß die Mitgliedstaaten weiterhin souverän politische Herrschaft in der EU ausüben und wie sie dies tun. Obgleich die Mitgliedstaaten sehr mächtig bleiben, ist ihr Einfluß zunehmend eingegrenzt und in ein dichtes und komplexes Institutionennetz eingebunden worden, das mit den Begriffen einer Theorie zwischenstaatlicher Verhandlungen nicht mehr zutreffend beschrieben werden kann.

Die Macht der »konstituierenden Einheiten« der EU

Für die »Intergouvernementalisten«, die die EU ausschließlich als internationale Vereinbarung begreifen, ist die Autonomie der Mitglieder, die souveräne Staaten bleiben, der zentrale Ausgangsbestand.⁶ Der enorme Einfluß der Mitgliedstaaten innerhalb der EU

läßt sich nicht bestreiten. Was die EU von den bekannten föderalen Systemen ganz deutlich unterscheidet, ist diese besonders starke Position der Mitgliedstaaten. Vergleichend betrachtet, hat die Union eine bemerkenswert ausgeprägte territoriale, räumliche Komponente. Dennoch wird die Macht der Mitgliedstaaten nicht nur in der EU »zusammengeführt«, sie wird auch zunehmend von ihr eingeschränkt.

In der Struktur der EU selbst, wie sie in den Römischen Verträgen und den späteren Anpassungen niedergelegt ist, werden den Mitgliedstaaten weite Bereiche zur eigenen Entscheidung belassen, und meist sind sie auch dafür zuständig, die Entscheidungen, die in der EG getroffen werden, durch ihre Verwaltungen umzusetzen. Dieses »Subsidiaritätsprinzip« unterstützt ganz allgemein – wenn auch vieldeutig – das Verbleiben von Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten, sofern keine zentralisierten Aktivitäten erforderlich sind. Zwar haben die EEA und der Maastrichter Vertrag auf wichtige Elemente nationaler Souveränität zugegriffen, dennoch ist das Ausmaß der Dezentralisierung in der Struktur der Union erstaunlich, wenn man es mit föderalistischen Staaten vergleicht – etwa Deutschland, Kanada und den USA.

Es gibt allerdings nur wenige gesellschaftliche Bereiche, in die die EU nicht eingreifen dürfte. Ihr sind weitreichende Interventionsbefugnisse zugestanden worden, wenn es der Verwirklichung des Binnenmarktes dient. Fritz W. Scharpf sagt dazu: »... es wird kaum irgendeinen Politikbereich geben, für den sich ein Bezug zur freien Mobilität von Gütern, Personen, Dienstleitungen und Kapital nicht plausibel machen ließe – und damit zu den grundlegenden Zielen der Europäischen Union.« (1994:6) Subsidiarität – ursprünglich dazu gedacht, die EU im Zaum zu halten – kann unterschiedlich ausgelegt werden, läßt aber der EU weiten Spielraum. Die entscheidende Aussage zum Subsidiaritätsprinzip wird in Artikel 3b des Maastrichter Vertrages getroffen und besagt, daß die Gemeinschaft in Bereichen, wo ihr Kompetenzen zugebilligt sind, nur handeln darf, »sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können.«⁷ Die Union ist jedoch so heterogen zusammengesetzt und die administrative Leistungsfähigkeit einiger Mitgliedstaaten so begrenzt, daß eine Unionszuständigkeit bei komplexen Fragen fast immer plausibel gemacht werden kann (Scharpf 1994, Dehousse 1994).

Interventionen der Gemeinschaft werden durch die Regeln des Entscheidungsverfahrens, wie etwa die Einstimmigkeit, nicht so sehr untersagt als stark behindert: Sie erschweren jede Politik auf europäischer Ebene. Die Mitgliedstaaten sind in den Entscheidungsgremien der EU sehr gut vertreten. Die auf weitreichenden verfahrensmäßigen Absicherungen beruhende institutionelle Macht der Mitgliedstaaten und ihre Auswirkungen auf die institutionelle Regelungsgewalt der EG sind offensichtlich.⁸ Diese Aussage läßt sich treffen, ohne daß wir auf die Feinheiten der Auseinandersetzung zwischen »Intergouvernementalisten« und »Funktionalisten« eingehen müßten. Die Entscheidungsgremien der EU sind mit großer Sorgfalt von Mitgliedstaaten entworfen worden, die keinen Wunsch nach einem institutionellen Selbstmord verspüren. Sie weisen daher eine Struktur auf, die vorschnelle Entscheidungen hemmt und den Mitgliedstaaten ein erhebliches Mitspracherecht darüber einräumt, welche Initiativen aufgegriffen werden können. Wie noch zu zeigen sein wird, haben erhebliche Machtverschiebungen zugunsten der Kommission, des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) und sogar des Europäischen Parlaments stattgefunden. Doch ist der Rat, der sich aus den Repräsentanten der fünfzehn Mitgliedstaaten zusammensetzt, das zentrale Entscheidungsgremium geblieben.

Aber selbst innerhalb des Rats ist es schwierig, Entscheidungen zu treffen. Die EU hat weiterhin, so Wolfgang Streeck und Philippe C. Schmitter, ein »zentrifugales Zentrum« (1991:142). Reformgegner verschanzen sich hinter bestehenden institutionellen Arrangements, und es ist weit schwieriger, eine Politik zu initiieren, als einfach weiter »zuzuwarten« und sich hinter »Nicht-Entscheidungen« zu verstecken. Ausschlaggebend ist nicht nur die Rolle, die den Mitgliedstaaten beim Schmieden gemeinschaftsweiter Politik zukommt. Zentral sind auch die beträchtlichen Schutzvorkehrungen für die einzelnen Mitgliedstaaten. Wenn eine Maßnahme blockiert werden kann, weil sich auch nur ein Mitglied gegen sie ausspricht – und das ergibt sich aus der Einstimmigkeitsregel, die noch für viele politische Bereiche gilt –, ist die Handlungsfähigkeit der EU auf eine Politik des »kleinsten gemeinsamen Nenners« reduziert, durch die die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin gesichert werden.

In nächsten Kapitel wird gezeigt, daß dies in der Sozialpolitik oft der Fall war. Bis Mitte der achtziger Jahre war für Entscheidungen

zur Sozialpolitik – wie auf anderen Gebieten – die Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten erforderlich. Die in der EEA intensivierete qualifizierte Mehrheitsabstimmung hat die Entscheidungsverfahren über den Binnenmarkt vereinheitlicht und erleichtert, aber die meisten sozialpolitischen Maßnahmen erfordern nach wie vor Einstimmigkeit.⁹ Durch die EEA und ihre qualifizierten Mehrheitsabstimmungen ist jedoch der institutionelle Rahmen von Sozialpolitik immer kontroverser geworden. Fürsprecher und Gegner einer »sozialen Dimension« haben sich darüber auseinandergesetzt, wo die Grenze für Mehrheitsabstimmungen zu ziehen ist, seien es Abstimmungen gemäß Artikel 100a EGV, in dem Wettbewerbsverzerrungen angesprochen werden, oder Abstimmungen gemäß Art. 118a – eingeführt durch die EEA –, dem gemäß über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden kann (Lange 1992). Mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags hat sich die Unsicherheit noch erhöht, weil dort ein eigenes Verfahren für die Sozialpolitik vorgesehen wurde. In einem komplexen, in letzter Minute erzielten Kompromiß haben alle Mitgliedstaaten einem eigenständigen Protokoll zugestimmt, das es elf Mitgliedstaaten – ausgenommen Großbritannien – gestattet, bestimmte sozialpolitische Fragen nunmehr durch Mehrheitsabstimmung gemäß dem Sozialabkommen zu regeln. Großbritannien hielt sich von diesen Entscheidungsprozessen fern und war auch nicht den Gesetzen unterworfen, die gemäß Sozialprotokoll beschlossen worden sind.¹⁰ Tony Blair hat allerdings nach der gewonnenen Wahl im Mai 1997 angekündigt, daß nun auch Großbritannien das Sozialabkommen unterzeichnen wird.

In verschiedenen Bereichen der Sozialpolitik werden einzelne Mitgliedstaaten also sozialpolitische Initiativen nicht mehr blockieren können. Trotz der neueren Veränderungen in der Verfassung der EU bleibt es bei der starken territorialen Ausrichtung des Entscheidungsprozesses der Gemeinschaft – also bei der Selbstrepräsentation der Mitgliedstaaten, was die wesentlichen Aspekte gemeinsamer Rechtsetzung betrifft. Welche Wurzeln die Struktur der EU hat, zeigt sich daran, daß diese Verfassungsurkunde, die Europäischen Verträge und ihre Fortschreibung durch die EEA und Maastricht, von souveränen Staaten unterzeichnet wurde. Die Union ist sowohl dezentralisiert als auch – was noch wichtiger ist – dadurch gekennzeichnet, daß die Interessen der »konstituierenden Einheiten« im Entscheidungsprozeß massiv repräsentiert sind. Die