

LITERATUR

„Europäisches Sozialmodell“ – Ergebnisse und Lücken der Forschung

*Hartmut Marhold**

Die europäische Verfassungskrise ist vielfach mit einem Mangel an politischer Substanz erklärt worden: Ein Projekt wie der Binnenmarkt (Einheitliche Europäische Akte) oder die Währungsunion (Vertrag von Maastricht) habe gefehlt. Kandidat für solche politische Substanz sei indessen ein europäisches Sozialmodell, mit dem die Europäische Union in der globalisierten Welt und in den Augen ihrer Bürger Legitimität zurückgewinnen könnte. In vielen Forschungsbeiträgen hat sich in den letzten Jahren ein wissenschaftlicher ‚acquis‘ zu dieser Frage herausgebildet, vorangetrieben oft von Sozialdemokraten und Gewerkschaftern, die natürlicherweise an dieser Fragestellung besonders interessiert sind, aber auch von unabhängigen Sozial- und Politikwissenschaftlern wie auch von Juristen, die die einschlägigen policies analysieren, die daran beteiligten Akteure und ihre Funktionen untersuchen, die entsprechenden Governance-Typen diskutieren sowie Sozialmodelle entwerfen und differenzieren, zumal unter dem Eindruck der Osterweiterung. In Politik und Forschung erreicht das Europäische Sozialmodell (ESM) eine kritische Masse, die den vergleichenden Rückblick auf einige der in den letzten Jahren erschienenen Beiträge lohnt.

Die Gemeinschaftspolitik im Rahmen des Europäischen Sozialmodells

Schwerpunkt eines Buches von *Nick Adnett* und *Stephen Hardy* ist die Gemeinschafts-/Unionspolitik im Rahmen des ESM, das heißt Politiken, die die Arbeitswelt regulieren und die Gleichbehandlung (Antidiskriminierung)

Nick Adnett und Stephen Hardy: *The European Social Model. Modernisation or Evolution?*, Edward Elgar: Cheltenham/Northampton, Massachusetts 2005, ISBN 1-84376-125-4; 244 Seiten, 55 €.

Detlev Albers, Stephen Haseler und Henning Meyer (Hrsg.): *Social Europe. A Continent's Answer to Market Fundamentalism*, European Research Forum: London 2006, ISBN 0-9547448-3-7; 211 Seiten, 12,99 €.

Alexandra Baum-Ceisig und Anne Faber (Hrsg.): *Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*, [Forschungen zur europäischen Integration, Band 15], VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2005, ISBN 3-531-14644-0; 362 Seiten, 39,90 €.

Pierre Pestieau: *The Welfare State in the European Union. Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press: Oxford 2006, ISBN 0-19-926101-6; 169 Seiten, 45 €.

Joachim Schuster: *Die deutsche Diskussion über ein Europäisches Sozialmodell*, Literaturstudie, Arbeitspapier 116, Hans-Böckler-Stiftung: Düsseldorf 2006, Best.-Nr. 1116; 61 Seiten, 10 €.

Frank Wendler: *Soziales Europa und demokratische Legitimität. Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive*, [Nomos Universitätsschriften: Politik, Band 130], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2005, ISBN 3-8329-1287-8; 265 Seiten, 44 €.

Gráinne de Búrca (Hrsg.): *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford University Press: Oxford 2005, ISBN 0-19-928740-6; 250 Seiten, 25 €.

Patrick Thalacker: *Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik und das Europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung*, Logos Verlag: Berlin 2006, ISBN 3-8325-1255-1; 624 Seiten, 40,50 €.

* Dr. Hartmut Marhold, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne, Nizza.

betreffen. Definitorischer Ausgangspunkt ist das ESM, als dessen Elemente der Europäische Rat von Nizza nannte: Ein hohes Maß an sozialer Sicherung, die Bedeutung des Sozialen Dialogs, der öffentlichen Dienstleistungen und die Grundlage all dessen in einem gemeinsamen Wertekanon. Letzterer basiere auf Demokratie, Individualrechten, freien kollektiven Verhandlungen, Chancengleichheit, Sozialer Wohlfahrt und Solidarität (S. 3). Die letzten drei Werte setzen staatliche Interventionen (Regulierung, Subventionen, Steuern) voraus, die Markteffekte ausgleichen.

Die Autoren präsentieren eine eigene Klassifikation von Sozialmodellen (ab S. 21):

- Das traditionalistisch-rudimentäre Modell, das ein geringes Engagement des Staates braucht, weil der Großteil der sozialen Fürsorge in ursprünglichen, kommunalen, bäuerlichen und familiären Gemeinschaften aufgebracht wird (Beispiele: Griechenland, Südtalien, Spanien in den 1960er und 1970er Jahren).
- Das liberal-individualistische Modell, das auf der Tradition des Common Law sowie dem Vorrang des freien Vertragsrechts gründet und staatliche Intervention nur zum Zweck der Minimalversorgung, gekoppelt an eine Nachweispflicht (aktive Arbeitsplatzsuche) der Beihilfe-Empfänger, beinhaltet (Beispiele: Großbritannien, Irland und die USA).
- Das romanisch-germanische Modell, das auf dem Rechtssystem des Code Civils beruht, und in dem staatliche Regulierungen zum Zweck der Vermeidung von sozialen Konflikten überwiegen. Dieses konservativ-korporatistische Modell betont Arbeitnehmerrechte und ihre politische Einflussnahme, favorisiert ein auf Versicherungen basierendes soziales Netz, löst die Probleme also teilweise ohne Redistribution und führt zu einem höheren Niveau von Sozialschutz als in den beiden vorigen Modellen. Seine Dominanz in den EG-Gründerstaaten erklärt auch die Richtung der EG-/EU-Sozialpolitik.
- Das sozialdemokratische skandinavische Modell beruht auf dem Machtinteresse der Sozialdemokratischen Parteien. Regulierung im Interesse der Arbeitnehmer wird vom Staat durchgesetzt, auch gegen den Markt, Sozialversicherungen enthalten redistributive Elemente und sind allgemein verbindlich. Die Systemleistung beruht auf Vollbeschäftigung, die durch tripartistische, zentralisierte Verhandlungen (Sozialpartner plus Staat) gesichert wird.
- Ein fünftes Modell entsteht in der EU durch die Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa, insofern die neuen EU-Mitglieder im Laufe ihrer Transformationsprozesse weit mehr Energie in die Herstellung von Markt und Wettbewerb als in den Aufbau von sozialen Sicherungssystemen gelegt haben. Deregulierung und geringe soziale Sicherung gehen einher mit ebenso geringer Bedeutung von Sozialpartnerschaft und Arbeitnehmer-Partizipation.

Analysiert wird die Geschichte dieser Gemeinschaftspolitik seit den Römischen Verträgen, insbesondere aber seit dem ersten Sozialpolitischen Programm von 1974. Die Akteure der Politiken werden einzeln untersucht, vor allem die Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH). Als wesentliche neuere Stationen auf diesem Weg werden die Lissabon-Agenda mit ihrer sozialpolitischen Zielsetzung und die Erweiterung um Ostmitteleuropa mit ihrer erheblichen Differenzierung ausgemacht. Gefahren für das ESM, so die Autoren, entstehen durch die Unterordnung der Sozialpolitik unter Wettbewerbsziele (Lissabon) und neue Formen des Sozialdumpings (Erweiterung). Beide Herausforderungen können auch positiv wirken, indem (siehe Lissabon) die Sozialpolitik als positiver Wettbewerbsfaktor aufgefasst und (siehe Erweiterung) Sozialdumping als Motivation für Gegenmaßnahmen im Sinne von (hohen) Mindeststandards genommen wird.

Kernaussage des Buches ist, dass eine Sozialpolitik der Europäischen Union nötig ist zur Wahrung ihrer Legitimität und nützlich zur

Verbesserung ihrer ökonomischen Effizienz. Die EU-Sozialpolitik sollte dabei nur behutsam (autonomieschonend, angesichts der großen Vielfalt der nationalen Situationen) harmonisierend wirken, durch neue Methoden von Governance wie vor allem die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Allerdings müsste die Charta der Grundrechte rechtsverbindlich werden, die Sozialpartner müssten sich darauf stützen und einen offen koordinierten Gesetzgebungsprozess in Gang setzen können, dessen Implementierung besser als bisher nach der OMK gewährleistet werden müsste.

Im Band von *Detlev Albers, Stephen Haseler und Henning Meyer* äußern sich führende Sozialdemokraten wie Dominique Strauss-Kahn, Élisabeth Guigou, Massimo D'Alema, Giuliano Amato, Angelica Schwall-Düren, Alfred Gusenbauer, Vladimir Špidla, Dimitris Tsatsos und Poul Nyrup Rasmussen sowie Jeremy Rifkin zum ESM, ausgehend von einer europäischen Krise (der Integration, der europäischen Gesellschaften). Eine gestärkte Europäische Union wird allgemein als Voraussetzung für die Lösung der gesellschaftlichen Krise gesehen, selbst dann, wenn diese Europäische Union keine erweiterten sozialpolitischen Kompetenzen hätte (Dimitris Tsatsos' Argument für die Verfassung). Meist wird allein schon die Handlungsfähigkeit auf EU-Ebene für eine notwendige Voraussetzung zur Wiederherstellung eines Gleichgewichts zwischen Markt, Wettbewerb, ökonomischer Effizienz einerseits und sozialer Aufgabenstellung andererseits gesehen. Auf der Basis der gemeinsamen Werte, die von vielen mit sozialdemokratischen annähernd gleichgesetzt werden („Solidarität“), soll die Europäische Union negative Globalisierungseffekte abfedern. In keinem Fall wird eine Vergemeinschaftung der sozialen Redistributionspolitiken gefordert, wohl aber eine Regelungskompetenz, mittels derer (Mindest-)Standards durchgesetzt werden können. Eine erhoffte Schutzfunktion der EU vor negativen Auswirkungen der Globalisierung auf das europäische Gesellschaftsmodell macht nach Ansicht der

meisten Autoren eine Stärkung europäischer Governance nötig, verlangt nach dem Verfassungsvertrag und weitergehenden Politiken (zum Beispiel Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik, wie die britischen Autoren fordern).

Mehrere Definitionen des ESM werden diskutiert, angefangen mit *Anthony Giddens* (Interventionistischer Staat, Sozialversicherung für alle, Begrenzung von Ungleichheit, Schlüsselrolle für Sozialpartner, Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzbeschaffung, S. 4) über *Vladimir Špidla* (Demokratie, keine Diskriminierung, Zugang zu Bildung für alle, hohe Qualität der Gesundheitsfürsorge, Geschlechtergleichheit und -solidarität, Rolle der Sozialpartner und des Sozialen Dialogs, S. 76) bis zu *Jeremy Rifkin* (Gemeinschaft statt Individualismus, kulturelle Vielfalt statt Assimilation, Lebensqualität statt Reichtum, Nachhaltige Entwicklung statt unbegrenztes materielles Wachstum, Menschenrechte und Naturschutz statt Eigentumsrechte, globale Kooperation statt Unilateralismus, S. 109). Manche Autoren (Dominique Strauss-Kahn) halten eine erfolgreichere Wirtschaftspolitik durch makroökonomische Koordination für eine notwendige Voraussetzung, um die Integration und ihre sozialpolitische Dynamik wiederbeleben zu können. Viele Autoren rufen nach einem neuen sozialdemokratischen Leitbild für Europa, nach stärkeren sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Strukturen auf europäischer Ebene. Konsens herrscht darüber, dass die Probleme nur auf europäischer Ebene lösbar sind, dass die Zukunft der Sozialdemokratie vom Erfolg Europas abhängt (ohne erfolgreiches Europa kein Erhalt des europäischen Sozialmodells), wie auch umgekehrt Europas Zukunft von einer erfolgreichen sozialdemokratischen Politik abhängt (ohne Sozialmodell keine Akzeptanz für Europa).

Europäische Governance und die Perspektiven der Wohlfahrtsstaaten

In der von *Alexandra Baum-Ceisig* und *Anne Faber* herausgegebenen Festschrift für Klaus

Busch behandeln die Autorinnen und Autoren ein breites Themenspektrum, das von allgemeinen integrationstheoretischen Ansätzen (Wilhelm Knelangen) und Fragen europäischer Identität (Michael Wintle) bis zu Einzeluntersuchungen über die Bedeutung sektoraler Sozialdialoge (Berndt Keller) oder die Implementierung arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien (Gerda Falkner und Oliver Treib) reicht. Hinzu kommen Untersuchungen zur Rolle von Gewerkschaften in der Entwicklung europäischer Sozialpolitik, zu Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten der erweiterten Union, zu sozialpolitischen Auswirkungen der Lissabon-Strategie und dem Governance-Modell der OMK, zu internationalen Kapitalströmen, der Nord-Süd-Problematik und der Rolle Europas in der Welt. Schwerpunkte liegen auf der Entwicklung eines europäischen Governance-Modells im Dienst einer Aktualisierung des Wohlfahrtsstaates, auf der Bedeutung der Osterweiterung für das europäische Sozialmodell und auf globalen Dimensionen europäischer Integration.

Der erstgenannte Gesichtspunkt wird sowohl im Hinblick auf nationale wie europäische politische Gestaltungsfähigkeit untersucht, mit der Einsicht, dass beide Ebenen inzwischen in einem Mehrebenensystem so miteinander verbunden sind, dass auch aus sozialpolitischer Sicht europäische Politik unverzichtbar ist. Der Verzicht auf eine solche Politik würde zu erheblich höheren finanziellen und gesellschaftlichen Kosten führen als ihre Fortführung (Iain Begg); zudem habe die „Zerfassung“ des Nationalstaates (Stephan Leibfried) die politische Gestaltungsfähigkeit längst in dieses Mehrebenensystem überführt, in dem die EU staatsähnliche Funktionen ausübt. Schließlich üben die neueren Gestaltungsmöglichkeiten, vor allem die OMK, Einfluss auf die sozialpolitische Struktur der Mitgliedstaaten aus, wie die Umsetzung der Lissabon- und der Europäischen Beschäftigungsstrategie zeigt (die allerdings stringenterer Implementierungsmechanismen bedürften). Im Rahmen dieser Fragestellung wird auch die Rolle nichtinstitutioneller Akteure, besonders der

Gewerkschaften, bedeutsam. Letztere hätten unter dem neoliberalen Ansatz der vergangenen Jahrzehnte erheblich an Bedeutung verloren, in der Reaktion darauf in zu geringem Ausmaß ihre eigenen Strukturen europäisiert und seien in den neuen Mitgliedsländern zu schwach.

Die Osterweiterung ist zunächst als Forschungsgegenstand eine Herausforderung, insofern als in den ostmitteleuropäischen Ländern andere als die aus der EU-15 bekannten Sozialstrukturen und -politiken zu analysieren sind. Insbesondere die Arbeitsbeziehungen in den neuen Mitgliedstaaten sind wenig reguliert und lassen für Sozial- und Tarifpartner wenig Raum (Hans-Wolfgang Platzer). Daraus entsteht eine Wettbewerbssituation für die ‚alten‘ EU-Mitglieder, in der ihr hohes Niveau an sozialer Sicherung und der hohe Grad an Regulierung der Arbeitsbeziehungen unter Anpassungsdruck nach unten geraten.

Pierre Pestieau beschäftigt sich mit den Funktionen und Leistungen der europäischen Wohlfahrtsstaaten, kaum dagegen mit der europäischen Politikebene. Konkreter analysiert wird die Rolle des Staates (der europäischen Staaten, oft verglichen mit den USA) bei der Reduktion oder Vermeidung von Armut und der Herstellung von ‚equity‘. Die leitende Fragestellung ist, ob die wohlfahrtsstaatlichen Ziele mit dem der ökonomischen Leistungsfähigkeit in Konflikt geraten oder kompatibel sind. Als Wohlfahrtsstaat definiert Pestieau den Teil des „total public spending“, der entweder in „social protection“ oder „benefits in kind“ fließt.

Pestieau untersucht die jeweilige Leistungsfähigkeit des Sozialstaates im europäischen Vergleich der EU-15. Armut und Ungleichheit, Sozialausgaben und -einnahmen, Typen von Sozialversicherungen, das Verhältnis zur Globalisierung, wohlfahrtsstaatliche versus privatwirtschaftliche Effizienz, staatliche versus private Versicherungen, Rentensysteme, Gesundheitsfürsorge, Arbeitslosenunterstützung und Familienpolitik werden in einzelnen

Kapiteln behandelt. Fast überall stellt sich eine große Bandbreite innereuropäischer Lösungen heraus, allerdings auch fast auf allen Gebieten ein großer Abstand zwischen den USA und selbst den europäischen Ländern, die ihnen am nächsten kommen. Innerhalb Europas wird meistens ein Kontinuum sichtbar, das vom Einfachen zum Doppelten oder Dreifachen reichen kann, niemals aber so große Differenzen zwischen zwei Ländern zeigt wie zwischen den europäischen Staaten und den USA, mit wenigen Ausnahmen. Beispielsweise liegt der Anteil der Sozialausgaben am Bruttonsozialprodukt in den Staaten der EU-15 zwischen 20,0 und 33,1 Prozent, während der Anteil in den USA bei 14,2 Prozent liegt – das heißt um 5,8 Prozent unter dem nächsten EU-Land, mit Ausnahme Irlands, wo der Anteil mit 13,6 Prozent noch unter dem der USA liegt (S. 11). Dieses breite Spektrum lässt dennoch die Identifikation dreier Gruppen zu: der nordeuropäisch-kontinentalen, der südeuropäischen und der britischen.

Nach Pestieau hat der Wohlfahrtsstaat in Europa entscheidend zur Armutsreduktion und sozialen Gerechtigkeit beigetragen, ohne dass die ökonomische Effizienz dadurch beeinträchtigt worden wäre. Allerdings gilt dies insbesondere für die ‚trente glorieuses‘, das heißt unter anderen Bedingungen als den heutigen. Dabei seien Verhaltensweisen aller Akteure herangebildet worden, die den heute nötigen Reformen im Wege stehen, insbesondere ein Anspruchsdenken, das seine legitimierende Grundlage in der Bedürftigkeit verloren habe. Heute sei es aufgrund technischer Revolutionen in der Wirtschaft nötig, mehr Flexibilität und Anpassung zu leisten. Es müssten vor allem gleichartige, universelle Leistungen für die wirklich Bedürftigen angeboten werden, wobei die Staaten prinzipiell genauso gut in der Lage seien, für Effizienz zu sorgen wie private Anbieter von Sozialleistungen, unter denen Familien nur begrenzte Reichweite (und sinkende Bindekraft) hätten und Unternehmen kaum redistributive Leistungen erbringen würden. Pestieau plädiert gegenüber

allen Alternativen (Verzicht auf Sozialstaatlichkeit zugunsten der Marktkräfte, Privatisierung der wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben) für eine energische Reform der Sozialstaaten.

Joachim Schuster identifiziert in der deutschen Debatte drei Verwendungen des Begriffs ESM: Die Bezeichnung für ein in vielen Varianten bestehendes, in seinen Zielvorstellungen ähnliches sozialpolitisches Strukturrensemble; ein Ensemble europäischer ‚Policies‘; und eine normative Vorstellung gemeinsamer europäischer Gesellschaftspolitik, die die Vielfalt der nationalen Situationen mit europäischer Gemeinsamkeit verbindet. Nach Ansicht des Autors ist nur die letztgenannte Begriffsverwendung sinnvoll. Dieses Leitbild eines ESM müsste neu begründet werden, angesichts der neuen Ausrichtung des Kapitalismus (durch dessen Flexibilität, Kapitalmobilität und andere Faktoren der Globalisierung) und in entschiedenem Gegensatz zu neoliberalen Vorstellungen, denen zufolge der Staat die Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomien zu gewährleisten habe, für die sozialpolitischen Folgen dagegen weniger Verantwortung übernehmen solle. Diesem Konflikt seien auch die anglo-amerikanischen Gesellschaften ausgesetzt, weswegen es nicht sinnvoll sei, den Gegensatz zwischen ‚europäisch‘ und ‚angloamerikanisch‘ zu bemühen.

Die Lissabon-Strategie ist nach Ansicht des Autors der neoliberalen Wettbewerbsideologie verpflichtet und nicht als Ausgangspunkt für eine Neubegründung des ESM geeignet. Vielmehr müsste der Schwerpunkt auf der Wiedergewinnung des Primats der Politik über die Ökonomie liegen. Dazu seien Handlungsinstrumente zu entwickeln, die ökonomische Zwänge begrenzen und die territoriale Beherrschbarkeit der Wirtschaftsfaktoren gewährleisten, wie etwa Währungs- und Steuergrenzen sowie protektionistische Maßnahmen (S. 7). Diese Forderungen werden nicht bis zu ihren letzten Konsequenzen eingelöst (Was heißt ‚Grenzen‘ um die europäische Ökonomie ziehen? Welche Folgen für andere Weltteile entstünden daraus? Welche Rückwirkungen für Europa ergäben sich?), son-

dern auf europäische Minimalziele reduziert: Regulierung der internationalen Finanzmärkte und makroökonomische Koordinierung auf EU-Ebene. Dabei ist zunächst die nationale Ebene gefordert, Spielräume bestünden hier bei der Reform der sozialen Sicherungssysteme und bei der wirtschaftspolitischen Ausrichtung auf einen Ausgleich zwischen angebots- und nachfrageorientierten Strategien (die gerade in den ‚neoliberalen‘ Ländern Großbritannien und USA in den letzten Jahren erfolgreich gewesen sei). Erziehung, Bildung und Weiterbildung, „Arbeitsversicherung“ und andere Maßnahmen werden empfohlen.

Auf europäischer Ebene soll die Abkehr vom neoliberalen Lissabon-Modell durch eine erhöhte europäische Gestaltungsfähigkeit vorbereitet werden. Die Sicherung sozialer Mindeststandards sei ein wichtiger Schritt. Darüber hinaus solle ein „neuer Intergouvernementalismus“ in Gang gesetzt werden, das heißt Initiativen auch von zwei oder wenigen Mitgliedstaaten, wo Mehrheiten oder gar Einstimmigkeit nicht zu erreichen ist. So könnten Frankreich und Deutschland ihre makroökonomische Politik im Rahmen der Eurozone besser, ja vollständig koordinieren und damit einen Beitrag zur Wiedergewinnung politischer Gestaltungsfähigkeit leisten.

Europäische Sozialpolitik und demokratische Legitimität

In seiner Dissertation thematisiert *Frank Wendler* den Zusammenhang von europäischer Sozialpolitik und demokratischer Legitimität auf dem Hintergrund zweier konkurrierender Thesen (S. 12): Zum einen sei die europäische Integration durch fortschreitende Marktintegration gekennzeichnet, die die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten auf sozialpolitischem Gebiet unter Anpassungzwänge stelle, ihre Autonomie reduziere und doch nicht selbst sozialpolitische Aktivität in einem Maße entfalte, die den Verlust auf staatlicher Ebene kompensieren könne. Daraus sei zu folgern, dass die Europäische Union eben dies tun müsse, indem sie dem wirtschaftspolitischen Integrationsfeld

ein sozialpolitisches an die Seite wachsen lasse. Auf der anderen Seite steht die These, dass die Sozialstaatsmodelle sich zu deutlich unterscheiden, als dass eine europäische Politik sinnvoll sei; allenfalls könne es abgestufte, nach Gruppen geordnete Integration auf diesem Feld geben. Zudem werde die Legitimationsbasis der Europäischen Union überstrapaziert, wenn man ihr eine eigene Sozialpolitik abverlangen wollte. Dafür sei eine andere Legitimität nötig als für Marktintegration, weil dann Verteilungs- und Solidaritätsansprüche entschieden werden müssten.

Die Untersuchung dieser Thesen führt *Wendler* zu folgenden Ergebnissen: Zunächst müsse man zeitlich differenzieren, da die EU-Sozialpolitik sich in vier Phasen erheblich entwickelt habe (S. 45): Vom ersten Sozialpolitischen Arbeitsprogramm 1974 bis zur Einheitlichen Europäischen Akte seien sozialpolitische Themen in einem „instabilen Intergouvernementalismus“ behandelt worden. In der zweiten Phase, von der Einheitlichen Europäischen Akte bis Maastricht, sei eine Annäherung an die Gemeinschaftsmethode zu beobachten gewesen. Die dritte Phase, von Maastricht bis Amsterdam, sei durch eine erneute Flexibilisierung, aber zugleich substantielle Anreicherung der EU-Sozialpolitik gekennzeichnet gewesen; schließlich sei seitdem der Übergang zur „systematisierten Mehrebenen-Koordinierung“ eingeleitet worden, die sich besonders in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) und, im Zusammenhang mit der Lissabon-Agenda, in der OMK konkretisiere. *Wendler* analysiert diese Wandlungen in den Bereichen der EU-, polity‘, der ‚politics‘ (Partizipation von Akteuren, Deliberation und Interessenausgleich) und der ‚policies‘ (Arbeitsbeziehungen, Gleichstellungspolitik, Formulierung von Mindeststandards und Zielen). Die EU-Sozialpolitik habe einen erheblichen Wandel durchgemacht und dabei insbesondere im institutionellen Bereich ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit bewiesen, sei aber immer ambivalent geblieben: Zum einen beanspruche Sozialpolitik Legitimität, weil sie einen „produktiven Faktor“ im

Interesse der Marktintegration und der europäischen Wettbewerbsfähigkeit pflege, eine Interpretation, die vor allem durch die Lissabon-Agenda aufgewertet worden sei. Demgegenüber stehe immer auch eine Legitimation aus eigenständigen sozialpolitischen Grundlagen und Aufgaben, beispielsweise denen der sozialen Grundrechte in der Charta.

Dementsprechend habe die Europäische Union eine ambivalente Politikform ausgebildet, die einerseits durch eine Zunahme von Handlungsmöglichkeiten auf nahezu allen Feldern der Sozialpolitik, eine ebenso bemerkenswerte Zunahme von Akteuren – dank Sozialdialog und Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Interessen im Rahmen der OMK – und durch eine normative Funktion der europäischen Ebene bei der Setzung von Definitionen des ESM und Zielen staatlicher Politik gekennzeichnet sei, auf der anderen Seite aber auch durch wachsende Unverbindlichkeit der Politikgestaltungsinstrumente, der Unverbindlichkeit der Kontroll- und Implementationsmöglichkeiten sowie der mangelnden Evaluationsinstrumente und öffentlichen Sichtbarkeit der Politik-Ergebnisse. Angeichts dieser differenzierenden Bilanz erscheint es dem Autor empfehlenswert, die Legitimationsbasis der EU-Sozialpolitik zu verbessern, indem Effizienz besser messbar und öffentlich darstellbar gemacht wird. Die Ansprüche an europäische Sozialpolitik steigen seiner Ansicht nach durch wachsende Divergenz nach der Osterweiterung, eine weitere Chance für die europäische Ebene, Deutungsmacht über den Kernbestand eines ESM zu erringen, wenigstens die immer dringendere Mindeststandard-Politik effektiv zu implementieren und ihre Politikinstrumente hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und ihrer öffentlichen Wahrnehmbarkeit zu schärfen, beispielsweise durch eine klarere Trennung von OMK und Gesetzgebung.

EU-Recht und europäische Wohlfahrtsstaaten

Die sieben Beiträge des von *Gráinne de Búrca* herausgegebenen Bandes, überwiegend

von Wissenschaftlern des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz verfasst, beschäftigen sich einerseits mit dem Einfluss europäischen Rechts, das aus Binnenmarktbegründungen abgeleitet ist, auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten, andererseits mit dem direkt zu wohlfahrtsstaatlichen Zwecken geschaffenen EU-Recht. Im ersten Fall werden neben allgemeinen Erwägungen zur Ableitung sozialstaatlicher Konsequenzen aus Wettbewerbsrecht auch einzelne EuGH-Entscheide analysiert, zum Beispiel bei der Gesundheitsfürsorge, der Arbeitszeitrichtlinie, der sozialen Sicherung für Wanderarbeiter und der Öffentlichen Dienstleistungen. Die Schlussfolgerungen sind nicht einheitlich, sie reichen vom Bestreiten einer europäischen Legitimität (Beispiel Gesundheitsfürsorge, Beitrag Vassilis Hatzopoulos) bis zur Feststellung exemplarischer europäischer Solidarität (Beispiel Wanderarbeiter, Beitrag Dorte Sindbjerg Martinsen), über Zwischenstufen, unter anderem mit der Feststellung, dass ungeplanter Einfluss europäischen Rechts auf die nationalen Sozialsysteme die Mitgliedstaaten zurückhaltender machen kann als sie es ohne solche Rechtsfolgen wären (Siofra O'Leary); andere Autoren stellen eine entstehende de facto-Solidarität auf europäischer Ebene fest, die sich im gemeinsamen 'acquis' manifestiert, ohne Gegenstand bewusster politischer Entscheidungs- und Identitätsbildung gewesen zu sein (Maurizio Ferrera). Dabei tritt auch eine nuancierte Auffassung des Verhältnisses zwischen Markterfordernissen und sozialem Ausgleich zutage, derzufolge der EuGH öffentlichen Diensten einen eigenständigen Rang zusisst und ihre Europäisierung nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsregeln fördert (Julio Baquero Cruz). In einem abschließenden Beitrag (Jonathan Zeitlin) wird untersucht, ob die Sozialstaatsproblematik die Europäische Union in einem ähnlichen Maße verändert wie zuvor das Binnenmarktpogramm, nun aber mit einer „experimentellen Governance“ (anstelle der Gemeinschaftsmethode), die zur Sozialstaatlichkeit das angemessene konstitutionelle Korrelat sei und sich vor allem durch die

OMK manifestiere, welche die Europäische Union mitten in die europäische Zivilgesellschaft führe und eine „pragmatische Demokratie“ begründe.

Gemeinsam ist den Autoren des Bandes die Auffassung, dass ein ‚Soziales Europa‘ existiert, dass der rechtliche ‚acquis‘ genügend Substanz dafür aufweist. Sie teilen auch die Überzeugung, dass sozialstaatliches Handeln angesichts gemeinsamer Herausforderungen auf europäischer Ebene notwendig ist, trotz des unsystematischen Ensembles an Politik, Recht und Verwaltung auf sozialstaatlichem Gebiet. Die europäische Sozialpolitik sei nicht auf eine bestimmte Gemeinschaftskompetenz gegründet und speise sich deshalb aus heterogenen Quellen, mit vielfältigen, inkohärenten Folgen, die nichtsdestoweniger im Ensemble einen massiven Rechtsbestand ergeben und auf diese Weise die vermeintliche nationalstaatliche Souveränität ausgehöhlt haben. Schließlich identifizieren alle Autoren (mit Ausnahme von Zeitlin) im EuGH den dominierenden Akteur in der Entwicklung eines sozialstaatlichen ‚acquis‘ auf europäischer Ebene, ein Befund, der frühere Einsichten in die dynamische integrationspolitische Rolle des Gerichtshofes noch übertrifft, insofern als der EuGH nicht nur den politischen Willen der Mitgliedstaaten pro-integrationistisch aussage, sondern darüber in sozialpolitischer Hinsicht hinausgehe.

Europäisches Sozialmodell – Länderpfade

Die Dissertation von *Patrick Thalacker* behandelt das Verhältnis zwischen tatsächlicher EU-Sozialpolitik und (normativem) Sozialmodell und kommt dabei zu dem Schluss, dass ein solches Sozialmodell nicht besteht – zu vielfältig seien die „Länderpfade“, zu unklar die Komponenten eines solchen Modells. Dagegen wird die These vertreten, dass die empirisch gegebene EU-Sozialpolitik genug Substanz entwickelt habe, um als Modell gelten zu können, auch wenn zunächst nur ein inkohärentes Ensemble von sozialpolitischen Aktivitäten erkennbar sei. Bei näherer Be-

trachtung ergibt sich allerdings in der EU-Sozialpolitik ein „liberaler“ Ansatz, demzufolge sie eine den Binnenmarkt „flankierende“, marktkorrigierende Politik sei. Daher sei die EU-Sozialpolitik im Wesentlichen auf Arbeitsbeziehungen und Nichtdiskriminierung beschränkt, während 95 Prozent der Sozialpolitik auf nationalstaatlicher Ebene verblieben. Das „liberale Modell“ manifestiere sich in regulativer, nicht distributiver Politik, für letztere habe die Europäische Union bei weitem nicht die Mittel. Regulierung diene in der EU-Sozialpolitik der Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen mit dem Ziel, die Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, sich an wechselnde Anforderungen anzupassen und im Arbeitsmarkt präsent zu bleiben („flexicurity“). Statt einer staatsähnlichen „Versorgung“ werde also die „Markteingliederung“ zum Politikziel. Zudem sei die EU-Sozialpolitik durch die Herausbildung des Sozialen Dialogs gekennzeichnet, einer Form der Subsidiarität (horizontal, zwischen den Sozialpartnern), während die Hauptlast und Hauptmacht in sozialpolitischer Hinsicht bei den Mitgliedstaaten verbleibe (vertikale Subsidiarität).

Dieser liberale Ansatz verzichte nicht auf Regulierung – so würden etwa Mindeststandards gesetzt, die OMK würde ein „policy-learning“ institutionalisieren und schließlich sei auch die Entwicklung des Sozialen Dialogs ein „institution building“ und damit regulative Politik. Mit diesem Konzept sei bisher Sozialdumping im Systemwettbewerb vermieden worden. Es sei fraglich, ob das angesichts der Osterweiterung auch in Zukunft so bleibt. Die neuen Mitgliedstaaten hätten zwar im Laufe der Beitragsverhandlungen mit dem liberalen Modell europäischer Sozialpolitik Bekanntschaft gemacht, ob sie aber den diesbezüglichen ‚acquis‘ in ihre politische Kultur aufnehmen, steht dahin. Deshalb sollten auch redistributive Anreize für eine konvergente Entwicklung in den neuen Mitgliedstaaten ins Auge gefasst werden, damit das inkrementell entwickelte liberale europäische Sozialmodell nicht in Gefahr gerät.

Grenzen und Ausblick

Zwar lässt die begrenzte Auswahl der hier besprochenen Bücher nur behutsame Schlussfolgerungen zu, gibt aber doch neben der dichten Substanz auch Lücken zu erkennen. Die Autorinnen und Autoren konzentrieren sich relativ eng auf das europäische Modell in seinen regionalen Variationen und institutionellen oder substanziellen Komponenten. Erstaunlich wenig ist über die doch von vielen als Stimulans ihres Nachdenkens bemühte Globalisierung zu lesen, kaum etwas über den Vergleich mit den USA, mit Asien, sehr wenig über Kapitaltransfer und Standortverlagerung und deren Auswirkungen auf das ESM. Eine zweite erstaunliche Lücke betrifft die sozialen Effekte von Binnenmarkt und Währungsunion, während doch die enormen Fortschritte in der wirtschafts- und währungspolitischen Integration Europas zweifellos wesentlichen Einfluss auf die Gesellschaften haben, zumindest im Sinne eines ‚Cecchini-Berichts‘, der einst auch die sozialen Früchte des Binnenmarkts vorherzusagen unternahm, oder in Form der Stabilitätspolitik im Rahmen der Währungsunion, die immer auch als ordnungspolitisches Modell galt und damit eine sozialpolitische Seite hat. Es wäre durchaus

wünschenswert, wenn der Begriff einer ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ auch in der Forschung zum ESM ernst genommen und das Verhältnis von Wirtschaftsintegration zu Sozialmodellen untersucht würde. Neben den Effekten von (organisiertem) Wettbewerb im Binnenmarkt, von Schutz vor externen Schocks durch die Währungsunion und von Verpflichtung der EZB auf Geldwertstabilität müsste jedenfalls ein weiterer großer Bereich von EU-Politiken in die Analyse des Gesellschaftsmodells einbezogen werden, der bisher ganz unberücksichtigt geblieben ist: die Regional- und Kohäsionspolitiken, die doch sogar redistributive und damit konventionelle Sozialpolitiken sind, vom Prinzip der Solidarität legitimiert und mit erheblichen Auswirkungen auf die Gesellschaften der betroffenen Länder. Schließlich wird man als Desiderat die Verknüpfung von Konzeptionen einer ‚ESM‘-Politik zur Nachhaltigkeitsproblematik betrachten müssen, zumal unter dem Eindruck neuer Einsichten in der Energie- und Klimapolitik. In welchem Maß der von dieser Seite künftig erzwungene Wandel das Europäische Sozialmodell beeinflusst, bleibt in der hier besprochenen Literatur noch ganz unberücksichtigt.



Europa ohne Gott?

Die Europäische Union und der Dialog mit den Religionen, Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften

Von Michael H. Weninger

2007, 395 S., brosch., 69,- €, ISBN 978-3-8329-2421-8

Mit dem Werk liegt die erste und umfassende Darstellung der Möglichkeiten und Grenzen sowie des Wesens des religions- und kirchenpolitischen Dialoges in der Europäischen Union vor.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos
 0721/2104-37 | -43 | www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos