

# **„Sozialstaatswerdung“ Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik**

*Wilhelm Knelangen*

## **1 Die Widersprüchlichkeit der europäischen Sozialpolitik**

So alt wie die politischen Initiativen für eine europäische Einigung sind die sozialwissenschaftlichen Versuche, Ursachen, Funktionsweise und Wirkungen des Integrationsprozesses zu erklären. Nach der Hochphase der integrationstheoretischen Diskussion in den 1960er Jahren und der Stagnation der 1970er Jahre gewann die Debatte mit dem Binnenmarktprojekt wieder an Fahrt und entwickelte sich seit den 1990er Jahren zu einem der am intensivsten diskutierten sozialwissenschaftlichen Forschungsfelder überhaupt (vgl. Faber 2005). Mit dem erneuten Interesse an der Integration war eine Akzentverschiebung in der Forschung verbunden. Während traditionell die Trieb- bzw. Bremskräfte des Prozesses sowie das Verhältnis zwischen supranationaler Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Vordergrund standen, richtet sich das Augenmerk nunmehr auf den Strukturwandel des Regierens im ebenenübergreifenden politischen System der EU (vgl. Hooghe/Marks 2001; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003). Damit korrespondiert, dass neben den ehemals dominanten Paradigmen der Internationalen Beziehungen zunehmend Fragestellungen und Ansätze der Vergleichenden Politikwissenschaft für die Analyse der Integration fruchtbar gemacht werden (vgl. Knelangen 2004). Als Ergebnis einer nunmehr über 50 Jahre alten integrationstheoretischen Forschung hat sich damit eine Vielzahl von Theorien, Modellen und Hypothesen herausgebildet, die von jeweils unterschiedlichen Prämissen und Perspektiven zu sich teilweise ergänzenden, überwiegend jedoch zu konkurrierenden Aussagen zum Integrationsprozess insgesamt wie auch zu sektoralen Problemstellungen gelangen (vgl. Giering 1997; Diez/Wiener 2003; Bieling/Lerch 2005).

Die europäische Sozialpolitik stellt in dieser Hinsicht eine besondere Herausforderung dar, weil sie sich einer integrationstheoretischen Einordnung stärker entzieht als andere Politikfelder. Auf der einen Seite hatten die Gründungsverträge keinen nennenswerten sozialpolitischen Auftrag für die Gemeinschaften vorgesehen und bis heute sind wesentliche Stützelemente der Sozialstaatlichkeit auf mitgliedstaatlichem Boden verankert. Die Sozialpolitik

gehört damit zu jenen Politikfeldern, in denen die Integration erst spät eingeleitet worden ist, in denen es nur zögerlich zu einer Ausweitung gekommen ist und in denen substanzielle politische Entscheidungen nur mühsam erreicht werden können. Dieser Befund wird umso augenfälliger, wenn man die sozialpolitischen Kompetenzen der EU mit der weitgehend abgeschlossenen Schaffung des Gemeinsamen Marktes, der Wirtschafts- und Währungsunion und der Eingriffstiefe der europäischen Wettbewerbsregeln vergleicht. Zu Recht ist der EU deshalb in bewusster Anlehnung an die These vom Demokratiedefizit ein „sozialpolitisches Defizit“ (Schmid 2002: 62) bescheinigt worden. Auf der anderen Seite kann nicht übersehen werden, dass die soziale Dimension seit Mitte der 1980er Jahre einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren hat. Das gilt sowohl in institutioneller Hinsicht – Ausweitung der Kompetenzen und Einführung von Mehrheitsentscheidungen – als auch mit Blick auf die tatsächliche Nutzung des sozialpolitischen Handlungsrahmens (vgl. Falkner 2004). Zugleich findet sich der Hinweis auf die Notwendigkeit, das „europäische Sozialmodell“ als elementaren Bestandteil der europäischen politischen Identität zu erhalten und zukunftsfest zu machen, in nahezu jedem der Dokumente, in denen von Rat, Kommission oder Parlament die strategischen Herausforderungen für die EU beschrieben werden.

Angesichts dieser widersprüchlichen Entwicklung bereitet die theoretische Verortung der europäischen Sozialpolitik erhebliche Probleme. Zum einen ist umstritten, wie ihre Qualität einzuschätzen ist. Je nach analytischem Maßstab wird von den einen das krasse Missverhältnis zwischen ökonomischer und sozialpolitischer Integration beklagt, während andere auf die vielfach übersehenen Erfolge der EU-Sozialpolitik verweisen (vgl. Platzer 1996; Falkner 2000). Zum zweiten bedarf es einer Erklärung, warum in dem komplexen Spannungsfeld von mitgliedstaatlichen Regierungen, politisch-ideologischen Richtungen und widerstreitenden Verbandsinteressen ein bemerkenswerter „acquis sociale“ entstehen konnte. Unumstritten ist freilich, dass die Sozialpolitik zu den Politikfeldern mit einem vergleichsweise geringen Vergemeinschaftungsgrad zählt. Zum dritten wird deshalb kontrovers beurteilt, worauf es zurückzuführen ist, dass die EU-Sozialpolitik erkennbare „Integrationschwellen“ (Busch 1996: 306) nicht zu überschreiten vermag. Weil zentrale Elemente der Sozialstaatlichkeit in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verblieben sind, diese ihre Entscheidungen aber in einem gemeinsamen Integrationsraum treffen, bleibt zum vierten die Frage, wie autonom diese bei der Gestaltung der Sozialpolitik tatsächlich sind. Von Interesse ist hier, in welchem Umfang die Sozialpolitik von Prozessen der Europäisierung betroffen ist, die in der sozialwissenschaftlichen Integrationsforschung zuletzt breite Berücksichtigung gefunden hat (vgl. Eising 2003). Bevor die ausdifferenzierte integrationstheoretische Diskussion zur EU-Sozialpolitik in ihren

zentralen Linien analysiert werden kann, soll zunächst die Entfaltung des Politikfeldes im Prozess der europäischen Integration skizziert werden.

## 2 EU-Sozialpolitik: Die Karriere eines Politikfeldes

Das zentrale Projekt der 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestand in der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes.<sup>1</sup> Während der Regierungsverhandlungen über den EWG-Vertrag war der vor allem von der französischen Regierung vorgetragene Plan, die ökonomische Liberalisierung mit sozialpolitischen Kompetenzen für die Gemeinschaft zu flankieren, auf den Widerstand der deutschen Regierung gestoßen. In der Konsequenz blieb die Sozialpolitik in der Konstruktion des EWG-Vertrages eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten, wohingegen der Gemeinschaft keinerlei Handlungsaufträge übertragen wurden. Die Kommission erhielt lediglich die Aufgabe, „eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern“ (Art. 118 EWGV). Von diesem Grundsatz gab es nur zwei Ausnahmen. Zum einen hatte die Gemeinschaft die Kompetenz, die Arbeitnehmerfreizügigkeit dadurch zu fördern, dass Nachteile von Wanderarbeitern in der Sozialversicherung beseitigt werden (Art. 51 EWGV). Mit einer Reihe von Rechtsakten hat der Rat seit 1958 für gleichen Zugang zu den Sozialversicherungen und für die grenzüberschreitende Übertragbarkeit von erworbenen Ansprüchen gesorgt. Der Europäische Gerichtshof hat das Prinzip in mehreren Urteilen unterstrichen und konkretisiert (vgl. Schulz 2003: 13).

Zum anderen sah der Vertrag die Einrichtung des Europäischen Sozialfonds (ESF) vor, der dem Ziel verpflichtet sein sollte, „die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen“ (Art. 122 EWGV). Der ESF spielte freilich bis in die 1970er Jahre hinein eine – gemessen am Gesamthaushalt der Gemeinschaft – äußerst bescheidene Rolle. Im Zusammenhang mit den Sozialfondsreformen der 1970er Jahre nahm der Anteil stetig zu, so dass er in den 1980er Jahren etwa fünf Prozent, in den 1990er Jahren etwa acht Prozent und gegenwärtig nahezu neun Prozent des EU-Budgets ausmacht (vgl. Kowalsky 1999: 249). Die Regeln des sozialpolitischen Kapitels des EWG-Vertrages beschränkten sich damit im Wesentlichen auf eine Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Die Herstellung des gleichen Zugangs zu den Sozialsystemen für Wanderarbeitnehmer hatte überdies ausdrücklich die Funktion, das ökonomisch motivierte Ver-

---

<sup>1</sup> Ausführliche Darstellungen zur historischen Entfaltung der europäischen Sozialpolitik bieten etwa Falkner (1998), Kowalsky (1999), Schulz (2003).

tragsziel der Arbeitnehmerfreizügigkeit abzusichern. Ein zentrales Charakteristikum der europäischen Sozialpolitik ist deshalb seit den Anfängen darin zu sehen, dass es weniger um eine Einhegung von Marktkräften als vielmehr um die Absicherung der Ausdehnung von Marktbeziehungen geht.

Platzer (1999: 179) hat darauf hingewiesen, dass die Auseinandersetzungen um die Reichweite und die Eingriffstiefe der gemeinschaftlichen Sozialpolitik durch eine „dreidimensionale Konfliktkonfiguration“ gekennzeichnet sind. Folgenreich für die weitere Entwicklung war in dieser Hinsicht das Muster, das sich während der Verhandlungen zum EWG-Vertrag herauskristallisierte. Mit Blick auf die integrationspolitische Konfliktlinie zwischen nationaler und gemeinschaftlicher Kompetenzausstattung bedeuteten die Römischen Verträge das faktische Scheitern föderaler Europapläne. Stattdessen wurde die Methode der sektoralen Integration fortgesetzt und auf die Schaffung des Gemeinsamen Marktes fokussiert. Diese Weichenstellung korrespondierte mit den Kräfteverhältnissen der Regierungskonferenz entlang der ordnungspolitischen Konfliktlinie zwischen Marktliberalisierung und Staatsintervention. Das Eintreten der deutschen Regierung für eine sozialpolitische Enthaltensamkeit der EWG setzte sich durch, es besaß freilich im Angesicht ökonomischer Prosperität und geringer Arbeitslosigkeit auch keine geringe Überzeugungskraft. Als Schnittmenge der integrationspolitischen (sektorale ökonomische Integration) und der ordnungspolitischen (kein Interventionismus) Konfliktlinien schälte sich damit ein Integrationsmodell heraus, in dem Sozialpolitik einen lediglich von der Marktschaffung abgeleiteten Stellenwert besaß. Diese Grundentscheidung hatte aus Sicht der Verhandlungspartner zudem den Vorteil, in verteilungspolitischer Hinsicht, die Platzer als dritte Konfliktlinie nennt, neutral zu sein. Die maßgebliche Arena für die Konsolidierung und den Ausbau der Wohlfahrtsstaatlichkeit war damit die Ebene der Mitgliedstaaten (vgl. Raphael 2004).

Zu einer stärkeren Profilierung der sozialen Dimension kam es erst in der ersten Hälfte der 1970er Jahre. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten hatten anlässlich des Pariser Gipfeltreffens von 1972 die Kommission aufgefordert, ein sozialpolitisches Aktionsprogramm auszuarbeiten, das explizit der sozialen Flankierung der für 1980 geplanten Wirtschafts- und Währungsunion dienen sollte. Tatsächlich legte die Kommission im Oktober 1973 ein ambitioniertes Programm vor, das von den Arbeits- und Sozialministern der Gemeinschaft im Januar 1974 verabschiedet wurde (vgl. Schulz 2003: 24). In Ermangelung spezifischer Ermächtigungsgrundlagen stützte sich der Rat bei der Umsetzung auf die Generalklauseln von Art. 100 EWGV (jetzt Art. 94 EGV) und Art. 235 EWGV (jetzt Art. 308 EGV). Kennzeichnend für die Umsetzung des Aktionsprogramms war in rechtstechnischer Sicht der Verzicht auf eine

Harmonisierung. Das Einstimmigkeitserfordernis setzte entsprechenden Ambitionen der Kommission schnell eine Grenze. Vielmehr einigten sich die Regierungen in mehreren Richtlinien auf gemeinsame, auf nationaler Ebene mindestens einzuhaltende Grundsätze (Mindeststandards), über die aber hinausgegangen werden durfte. Trotz dieses die nationalstaatliche Autonomie schonenden Verfahrens gestalteten sich die Verhandlungen oft äußerst schwierig. Die Einigung auf eine Richtlinie erforderte häufig mehrere Jahre.

Einen ersten Schwerpunkt in der Umsetzung des Aktionsprogramms stellte die Gleichberechtigung der Geschlechter im Arbeitsleben und in der sozialen Absicherung dar. Eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, den „Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit“ anzuwenden, hatte zwar bereits Art. 119 EWGV enthalten. Eine Regelungskompetenz für die Gemeinschaft bedeutete das freilich nicht und auch auf zwischenstaatlicher Ebene hatte der vertragliche Appell nicht zur Vereinbarung von Grundsätzen geführt. Anfang der 1970er Jahre urteilte der Europäische Gerichtshof in seiner *Defrenne*-Rechtsprechung, dass der Grundsatz des gleichen Entgelts einen subjektiven Rechtsanspruch des benachteiligten Geschlechts begründe (vgl. Ostner/Lewis 1998: 204). Daran anknüpfend verabschiedete der Rat in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre eine Reihe von Richtlinien zum Anspruch auf gleiches Entgelt, zum gleichberechtigten Zugang zu Beschäftigung, Berufsbildung und beruflichem Aufstieg sowie zur Gleichbehandlung von Mann und Frau in der sozialen Sicherung (vgl. Schulz 2003: 25ff.). Der Gerichtshof hat die Reichweite dieser Rechtsakte in der Folgezeit mit mehreren Urteilen bestätigt und ausgeweitet. Neben Regelungen zum betrieblichen Arbeitsschutz stellte die Vereinbarung von arbeitsrechtlichen Standards einen zweiten Schwerpunkt der Umsetzung des Aktionsprogramms dar. Wo schon die Gleichberechtigungsrichtlinien wesentlich arbeitsrechtlichen Charakters waren, gelang darüber hinaus eine Einigung auf Richtlinien zu Massenentlassungen, zur Wahrung von Arbeitnehmeransprüchen bei der Veräußerung von Unternehmen sowie zum Schutz der Arbeitnehmer bei Insolvenz des Arbeitgebers.

Ob es sich bei der Phase der Umsetzung des Aktionsprogramms in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre tatsächlich um ein „goldenes Zeitalter“ (so Däubler 2004: 274) handelte, mag dahingestellt bleiben. Richtig ist jedenfalls, dass sich die Regierungen in einem ansonsten nicht eben integrationsfreundlichen Umfeld und trotz der Einstimmigkeitserfordernis auf einige Grundsätze einigen konnten, die der sozialen Dimension der europäischen Einigung erste – wenn auch schemenhafte – Konturen verliehen. Zudem ging das Aktionsfeld jetzt über den engen Bereich der unmittelbar auf die Unterstützung der Marktschaffung bezogenen Maßnahmen hinaus, die die 1950er und 1960er Jahre geprägt hatten. Die Umsetzung des Aktionsprogramms, das erklärtermaßen

lediglich den Auftakt für einen Ausbau des sozialpolitischen Instrumentariums darstellen sollte, fand allerdings Ende der 1970er Jahre ein Ende. Die strukturelle Ursache wird in der ökonomischen Krise in Westeuropa zu suchen sein, die auch in anderen Politikfeldern in kaum zu überbrückenden Interessenunterschieden der Regierungen resultierte (vgl. Busch 1978). Aber selbst dort, wo die Mitgliedstaaten zu einer Fortsetzung der sozialpolitischen Regulierung bereit gewesen wären, scheiterten sämtliche Rechtsetzungsvorschläge der Kommission an dem Veto der britischen Regierung, die seit 1979 von der Premierministerin Thatcher geführt wurde.

Eine Wendemarke auch für die europäische Sozialpolitik bedeuteten die Einheitliche Europäische Akte und das Binnenmarktprogramm. Dabei wurde der Vertrag im Wesentlichen nur in zwei Punkten verändert: Die Akte schuf mit dem neuen Art. 118a EWGV zum einen eine Gemeinschaftskompetenz für die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz. In diesem Feld sollte mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden, weil die Kompetenz mit dem Binnenmarktziel der Beseitigung von Handelshemmnissen begründet wurde. Vor diesem Hintergrund war auch die britische Regierung mit der Abkehr vom Konsenszwang einverstanden. Alle weiteren sozialpolitischen Materien blieben nach Art. 100a (2) EWGV jedoch ausdrücklich der Mehrheitsentscheidung entzogen. Die Kommission erhielt zum anderen den Auftrag, den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln, „der, wenn diese es wünschen, zu vertraglichen Beziehungen führen kann“ (Art. 118b EWGV).

Dass die Einheitliche Europäische Akte angesichts dieses – was die Sozialpolitik anbetrifft – überschaubaren Ergebnisses dennoch geeignet war, die Stagnation der 1980er Jahre zu durchbrechen, hat mehrere Gründe. Zum einen gelang es, mit Hilfe der neuen Entscheidungsregel der qualifizierten Mehrheit im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes alte Blockaden aufzubrechen. So machte der Rat zum Schutz vor gefährlichen Stoffen, zur Maschinensicherheit und zur Kennzeichnung von Gefahrstoffen, aber auch zur Bildschirmarbeit und zu Arbeitsbedingungen von seiner Rechtsetzungsbefugnis Gebrauch. Zum zweiten entfaltete sich in den späten 1980er Jahren erheblicher gesellschaftlicher Druck mit dem Ziel einer sozialen Flankierung des Binnenmarktprogramms. Nicht zuletzt als Reaktion auf den Druck von Seiten der Gewerkschaften verabschiedeten die Mitgliedstaaten (mit der Ausnahme Großbritanniens) im Dezember 1989 die „Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“. Die Charta enthielt zwar keine verbindlichen Normen, stellte aber ein wichtiges politisches Signal und für die weitere Entwicklung einen Referenzpunkt dar. Zum dritten gelang es der Kommission unter diesem Eindruck, den Auftrag des Art. 118a EWGV (Förderung der Arbeitsumwelt) auch für solche Maßnahmen zu instru-

mentalalisieren, die nicht ausschließlich oder nicht in erster Linie dem technischen Arbeitsschutz zuzurechnen waren. Dabei konnte sie sich auf eine enge Koalition mit dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Gewerkschaftsbund und der Mehrheit der Mitgliedstaaten stützen, während sich vor allem Großbritannien, in der Sache unterstützt von der Arbeitgebervereinigung UNICE, dieser schleichenden Ausweitung der Gemeinschaftskompetenz widersetzte. Mit qualifizierter Mehrheit verabschiedete der Rat Richtlinien zum Mutterschutz, zum Jugendarbeitsschutz und zur Arbeitszeit (vgl. Treib 2004: 7). Der Europäische Gerichtshof erklärte dieses Vorgehen der Kommission in seiner Entscheidung zur britischen Nichtigkeitsklage gegen die Arbeitszeitrichtlinie für rechtmäßig (vgl. Falkner 2004: 26).

Die Vertragsreform von Maastricht brachte eine bis dahin nicht gekannte Ausweitung der europäischen Sozialpolitik mit sich. Die Gemeinschaft erhielt die Zuständigkeit für große Teile des Arbeitsrechts (Arbeitsbedingungen, Kündigungsschutz, Unterrichtung der Arbeitnehmer, Mitbestimmung im Betrieb) und für einzelne Komponenten der sozialen Sicherheit. Damit konnte die EU „auf fast allen Gebieten des Arbeits- und Sozialrechts“ (Däubler 2004: 276) Richtlinien beschließen. In mehreren Feldern, z.B. der Verbesserung des Arbeitsschutzes mit dem Ziel der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Arbeitsbedingungen oder Geschlechtergleichbehandlung, reichte für die Beschlussfassung die qualifizierte Mehrheit, einzelne Bereiche, z.B. die soziale Sicherheit, verblieben aber in der Einstimmigkeit. Ausdrücklich ausgeschlossen blieb ein gemeinschaftliches Handeln in den Feldern Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungen. Der Soziale Dialog wurde in seiner Bedeutung deutlich gestärkt, denn nunmehr wurde den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden die Möglichkeit eröffnet, einen Kollektivvertrag auszuhandeln, der anschließend vom Rat in einem verkürzten Verfahren in einen allgemein verbindlichen Rechtsakt überführt wird.

Die Voraussetzung für den Reformschritt von Maastricht war das Zugeständnis an die konservative Regierung Großbritanniens, sich diesen Regelungen nicht unterwerfen zu müssen. Denn während beispielsweise Deutschland, Italien, Frankreich, Belgien und Dänemark für eine soziale Flankierung der Wirtschafts- und Währungsunion unter Nutzung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung eingetreten waren, verweigerte sich die britische Regierung jeder Form der Ausweitung (vgl. Schulz 2003: 82). Deshalb wurden die Normen nicht in den Vertrag aufgenommen, sondern in dem „Abkommen über die Sozialpolitik“ niedergelegt. Dennoch konnten die Institutionen und Instrumente des EU-Vertrages für die Sozialpolitik genutzt werden. Dieser Rahmen hatte einerseits den Vorteil, dass Großbritannien den weiteren sozialpolitischen Ausbau der Gemeinschaft nicht mehr blockieren konnte. Andererseits traten dafür andere

Interessengegensätze umso deutlicher hervor, etwa zwischen den reicheren Mitgliedstaaten mit hohem Lohn- und Sozialniveaus und den weniger entwickelten Mitgliedern. Dennoch gelang 1994 eine Einigung über die Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten, die einen Rahmen für die Unterrichtung und Beratung der Arbeitnehmer in Unternehmen setzte, die grenzüberschreitend in der EU agieren. Ebenfalls zu erwähnen ist die Entsenderichtlinie (1996), nach der lokal geltende soziale Mindeststandards auch für Arbeitnehmer zwingend sind, die aus einem anderen Staat an den Arbeitsplatz entsendet worden sind. Mit der Perspektive konfrontiert, dass im Falle einer Nicht-Einigung Kommission und Rat autonom gesetzgeberisch tätig werden würden, einigten sich die Sozialpartner auf die Kompromisse zum Elternurlaub (1996), zur Teilzeitarbeit (1997) und zu befristeten Beschäftigungsverhältnissen (1999), die anschließend vom Rat als Richtlinie beschlossen wurden (vgl. dazu Platzer 2002).

Das Sonderregime des Sozialabkommens fand mit der Vertragsreform von Amsterdam ein Ende, da die im Mai 1997 gewählte Blair-Regierung den Beitritt Großbritanniens zum Abkommen erklärte. Dessen Regelungen wurden in den EG-Vertrag übernommen. Mit der Bekämpfung der Diskriminierung (Art. 13 EGV) wurden die Kompetenzen der Union nur geringfügig ausgeweitet. Stattdessen wurde mit dem Beschäftigungskapitel (Art. 125-130 EGV) die vertragliche Grundlage für die neue Integrationsmethode der Koordinierung gelegt, die treffend als „Prozeduralisierung ohne substantiell-materielle Vergemeinschaftung“ (Platzer 1999: 185f.) charakterisiert worden ist. Danach arbeiten Mitgliedstaaten und Gemeinschaft „auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ (Art. 125 EGV) hin, eine Rechtsetzungskompetenz für die EU ist damit jedoch explizit nicht verbunden. Stattdessen geht es darum, die nationalen Beschäftigungspolitiken auf gemeinsam formulierte Leitlinien zu verpflichten und die Erreichung der Ziele in einem Begutachtungsverfahren zu evaluieren. Wengleich die Mitgliedstaaten sich damit in den Rahmen gemeinsamer Koordinierung begeben haben, ist die Entscheidungshoheit ausschließlich auf nationaler Ebene geblieben. Die Methode der Koordinierung symbolisiert mithin den Versuch, dem Dilemma zu entkommen, dass eine Zuständigkeit der EU für beschäftigungspolitische Fragen weder durchsetzungsfähig noch überwiegend gewünscht war, auf der anderen Seite ein abgestimmtes Handeln der Mitgliedstaaten durchaus für notwendig angesehen worden ist. Dieser Logik folgend, hat der Europäische Rat von Lissabon im Jahr 2000 die Methode auf die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ausgeweitet, mittlerweile gehören auch die Modernisierung der Gesundheits- und Rentenpolitik sowie der Arbeitsschutz dazu (vgl. Mosher/Trubek 2003; Bauer/Knöll 2003).

Ganz im Zeichen der institutionellen Reform zur Vorbereitung auf die Erweiterung stehend, waren die Änderungen des Vertrags von Nizza im Bereich der Sozialpolitik gering (vgl. im Einzelnen Schulz 2003: 128-131). Für die weitere Entwicklung bedeutender war die „feierliche Proklamation“ der Charta der Grundrechte durch Rat, Kommission und Parlament am Rande des Gipfels von Nizza. Soziale Grundrechte nehmen in der Charta einen prominenten Platz ein (vgl. Iliopoulos-Strangas 2003), allerdings spiegelt sie zum einen lediglich den durch EU-Verträge, Europarats-Konventionen oder Richterrecht des EuGH ohnehin bereits garantierten Rechtsbestand wider. Zum anderen wurde die Charta in Nizza nur verkündet, nicht aber in die Verträge aufgenommen.

Die Aufnahme der Grundrechtecharta in das Primärrecht wird deshalb nicht zufällig als „wichtigste sozialpolitische Neuerung“ (Treib 2004: 12) der Europäischen Verfassung angesehen, die im Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurde. Bemerkenswert ist, dass die Verfassung auch über die Charta hinaus ein neues Gewicht auf sozialpolitische Werte und Zielvorstellungen legt. Als Ziel der Union wird beispielsweise „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige *soziale* Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“ (Art. I-3 [3] EVV Hervorhebung W.K.). Während damit das soziale Profil der EU „auf dieser symbolisch bedeutsamen Ebene“ (Brusis 2005) gestärkt wurde, wurden im Übrigen die bereits zuvor erkennbaren Pfade fortgesetzt. So wurde die Methode der Koordinierung im Verfassungsvertrag ausdrücklich bestätigt (Art. I-14 EVV), und der bereits seit 2003 durch einen Ratsbeschluss institutionalisierte dreiseitige Sozialgipfel (EU, Arbeitgeber, Gewerkschaften) findet in Art. I-47 EVV eine formale Grundlage. Die Abstimmungsregeln in der Sozialpolitik sind hingegen nur an einer Stelle verändert worden: Im Bereich der sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern, die bereits am Anfang der sozialpolitischen Aktivitäten der EU stand, kann nach Art. III-21 EVV künftig mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden.<sup>2</sup> Eine darüber hinaus gehende Ausweitung der Mehrheitsentscheidung wurde von einer Gruppe von Regierungen um Großbritannien strikt abgelehnt (vgl. Treib 2004: 26).

Die Beurteilung der möglichen Rolle der Verfassung für die Zukunft der sozialen Dimension der Integration hängt angesichts dieses Ergebnisses – von der Frage des Inkrafttretens einmal ganz abgesehen – wesentlich davon ab, wie man die

---

<sup>2</sup> Diese Ausweitung steht jedoch zugleich unter dem Vorbehalt der „Notbremse“, d.h. die Gesetzgebung kann von einer Regierung angehalten und an den Europäischen Rat überwiesen werden, wenn die Regierung der Ansicht ist, dass „wesentliche Aspekte wie den Geltungsbereich, die Kosten oder die Finanzstruktur seines Systems der sozialen Sicherheit verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde“ (Art. III-137 [2] EUV).

Wirkungskraft der Grundrechtecharta und der in der Verfassung verankerten Ziel- und Wertvorstellungen einschätzt. So wird auf der einen Seite der Aufwertung der sozialen Dimension lediglich eine „primär symbolisch-deklarative Bedeutung“ (Brusis 2005) beigemessen. Andererseits wird argumentiert, dass mit der Stärkung der sozialen Werte und Rechte eine Grundlage für einen Ausbau der sozialen Dimension durch den Europäischen Gerichtshof gelegt worden ist (Treib 2004: 20). In der Tat ist nicht unwahrscheinlich, dass diese vom EuGH und nationalen Gerichten zum Referenzpunkt für eine sozialpolitisch freundliche Rechtsprechung genommen werden. Zu bedenken ist aber, dass die Mitgliedstaaten festgelegt haben, dass die Grundrechte nicht als Hebel für die Ausweitung der Kompetenzen in solchen Gebieten dienen dürfen, in denen die Union keine Regelungsbefugnis besitzt. Zum anderen ist der Geltungsanspruch der Charta auf die Union und auf die Durchführung des Unionsrechts beschränkt (vgl. Art. II-51 EVV; Treib 2004: 16).

Bilanziert man die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik anhand der Handlungsfelder, wie sie sich aus den Kompetenzzuweisungen der europäischen Verfassung ergeben, so ergibt sich im Wesentlichen das in Abbildung 1 dargelegte Bild.

Obwohl sie – bei weitem – nicht die Reichweite und Tiefe der ökonomischen Integration erreichen, weisen die großen Vertragsreformen der 1980er und 1990er Jahre jeweils ausgeprägte sozialpolitische Elemente auf. Die Instrumente und Strukturmuster der europäischen Sozialpolitik unterscheiden sich freilich deutlich von jenen der entwickelten sozialstaatlichen Arrangements der Mitgliedstaaten. Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) wird in den Jahren 2000 bis 2006 mit rund 60 Milliarden Euro zwar ein beachtlicher Betrag bereitgestellt, der annähernd neun Prozent des EU-Haushaltes entspricht. Zum einen handelt es sich beim ESF aber nicht um ein globales Sozialprogramm, sondern um ein Instrument zur Qualifizierung von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen. Zum anderen verblasst der ESF-Finanzrahmen gegenüber den Sozialausgaben der Mitgliedstaaten, die in der EU-15 durchschnittlich 27,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen (vgl. im Einzelnen Walwei 2004: 1). Wenn auch gezeigt werden kann, dass der Anteil des ESF am Budget im Zeitverlauf deutlich zugenommen hat (vgl. Falkner 2004: 15), so ist doch offenkundig, dass distributive Instrumente in der EU-Sozialpolitik eine eher geringe Bedeutung haben.

Abbildung 1: Handlungsfelder der europäischen Sozialpolitik

<p><b>Gesetzgebung</b> (Art. III-21 EVV)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern</li> </ul>	<p><b>Qualifizierte Mehrheit im Rat Mitentscheidung des EP</b></p>
<p><b>Gesetzgebung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit durch Gesetze und Rahmengesetze;</li> <li>• Mindestvorschriften, die schrittweise anzuwenden sind, durch Rahmengesetze</li> </ul> <p>(Art. III-104 EVV)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer</li> <li>• Arbeitsbedingungen</li> <li>• Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer</li> <li>• Berufliche Eingliederung von am Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen</li> <li>• Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer</li> <li>• Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags</li> <li>• Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen</li> <li>• Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen von Drittstaaten</li> </ul>	<p><b>Einstimmigkeit im Rat Anhörung des EP</b></p>
<p>EU-Zuständigkeit ausgeschlossen (Art. III-104 [5] EVV)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsentgelt</li> <li>• Koalitionsrecht</li> <li>• Streikrecht</li> <li>• Aussperrungsrecht</li> </ul>	
<p>(Offene) <b>Koordinierung</b> (Art. III-104, 107 EVV)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung</li> <li>• Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes</li> <li>• Beschäftigung</li> <li>• Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen</li> <li>• Berufliche Ausbildung und Fortbildung</li> <li>• Soziale Sicherheit</li> <li>• Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten</li> <li>• Gesundheitsschutz bei der Arbeit</li> <li>• Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen</li> </ul>	<p><b>Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten</b></p>

Im Vordergrund stehen mit der Vereinbarung von arbeits- und sozialrechtlichen Standards – vor allem in den Bereichen Arbeitsbedingungen und Gleichbehandlung – vielmehr Formen regulativer Politik. Die besonders sensiblen Bereiche unterliegen dabei nach wie vor der Einstimmigkeitsregel. Daran hat sich seit der grundlegenden Reform von Maastricht nichts geändert und die Wahrscheinlichkeit sinkt mit jedem neuen Mitgliedstaat, dass sich das in Zukunft ändern wird. So sehr damit der Bedeutungszuwachs der europäischen Sozialpolitik gewürdigt werden muss, so sehr müssen die Bereiche in Erinnerung gerufen werden, für die die EU keine oder nur rudimentäre Kompetenzen besitzt. Nach Einschätzung von Däubler (2004: 280) werden „mindestens 95 Prozent aller Fragen des Sozial- und Arbeitsrechts weiter auf rein nationaler Grundlage entschieden“. Das betrifft etwa die Regeln zum Arbeitsverhältnis, zur Sozialversicherung, zum Kündigungsschutz, zur Stellung der Gewerkschaften, zum Tarifrecht, zur Betriebsverfassung und zur Unternehmensmitbestimmung. Für die Steuerpolitik, die unmittelbar von Bedeutung für die sozialpolitischen Handlungsspielräume ist oder selbst in sozialpolitischer Absicht gesteuert werden kann, gilt Ähnliches.

Seit Mitte der 1990er Jahre, vor allem aber seit dem Gipfel von Lissabon im März 2000, gewinnt vor diesem Hintergrund die Methode der (offenen) Koordination an Bedeutung. Inwiefern sie sich tatsächlich als eine alternative Steuerungsform erweisen kann, als die sie in der *governance*-Literatur gelegentlich gefeiert wird, muss einstweilen bezweifelt werden. Die Koordinierungsprozesse mögen den Rechtfertigungszwang für die Regierungen erhöhen und als Katalysator für Reformdebatten in den Mitgliedstaaten wirken. Die politischen, ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen, die in den vergangenen fünfzig Jahren eine Einigung auf gemeinsame sozialpolitische Standards erschwert bzw. verhindert haben, können dadurch jedoch nicht außer Kraft gesetzt werden (Scharpf 2002: 654).

### **3 Europäische Sozialpolitik und Integrationstheorie**

Eine allgemein akzeptierte oder auch nur mit überlegener Erklärungskraft ausgestattete Integrationstheorie über die Entwicklung und Ausgestaltung der europäischen Sozialpolitik gibt es nicht. Das darf aus zwei Gründen nicht verwundern. Zum einen ist nicht zu erwarten, dass ausgerechnet dieses Politikfeld eine Ausnahme in einem Feld darstellt, das sich eher in die Breite entwickelt als den Vorschlägen zur Theoriesynthese (Busch 1998, 2001) zu folgen. Zwar herrscht mittlerweile weite Einsicht darin, dass es schon aus erkenntnistheoretischen Gründen kaum Aussicht darauf gibt, mit einem einheitlichen Ansatz den gesamten, mittlerweile schon sprichwörtlichen Elefanten (Puchala 1972) zu erfassen. Je

nach Forschungsinteresse, teildisziplinärem Hintergrund und wissenschaftstheoretischer Grundposition werden – um im Bild zu bleiben – jeweils unterschiedliche Körperteile des großen Tieres als die wichtigsten angesehen. Hinzu kommt bei der europäischen Sozialpolitik ein Weiteres. Wie die Konfiguration der EU-Sozialpolitik beurteilt wird, hängt wesentlich von dem analytischen Maßstab ab, der dem Urteil zugrunde liegt (vgl. Kowalsky 1999: 23ff.; Falkner 2000). Wiederum kreuzt sich hier die ordnungspolitische mit der integrationspolitischen Dimension. Auf der einen Seite des Spektrums steht ein Verständnis, das eine ausgebaute sozialstaatliche Komponente in einem europäischen Föderalstaat in normativer Hinsicht als Zielpunkt und in analytischer Hinsicht als Maßstab für die Beurteilung der EU-Sozialpolitik setzt. Den Gegenpol markiert die Perspektive einer mitgliedstaatlichen Standortkonkurrenz in einem der Marktschaffung verpflichteten Zweckverband dar. Zwischenformen sind denkbar, etwa das Modell einer „regulativen Union“, in der die Mitgliedstaaten sich über die Marktliberalisierung hinaus auf gemeinschaftliche Politiken und gemeinsame soziale (Mindest-)Standards einigen (vgl. Busch 2001b).

### 3.1 Neofunktionalismus: Sozialpolitik als Folge der Marktschaffung?

Selbstverständlich kann die integrationstheoretische Diskussion nicht auf eine Zuordnung zu diesen Leitbildern reduziert werden. Dennoch ist unverkennbar, dass sie sich in der Debatte niedergeschlagen haben. So wurde die Entwicklung der sozialen Dimension der Integration traditionell als eine Wahl zwischen nationaler und supranationaler Politikgestaltung konzeptualisiert. Weil die Wohlfahrtsstaatlichkeit als ein zentrales Attribut der modernen Staatlichkeit angesehen werden kann, ließ sich sogar argumentieren, das Ausmaß der Supranationalisierung der Sozialpolitik erlaube Rückschlüsse auf die „Staatsqualität“ der entstehenden Gemeinschaft insgesamt. Entlang dieser Linie argumentierte der klassische Neofunktionalismus (Lindberg 1963; Haas 1968), ein einmal begonnener Integrationsprozess werde zu einem inkrementalen Ausbau der supranationalen Gemeinschaft führen. Als strukturelle Ursache dieser Prozesse wurde die funktionale Differenzierung der europäischen Gesellschaften angesehen, bei der die Zielerreichung in einem gemeinsam bearbeiteten Sektor von einem hinreichenden Maß an Zusammenarbeit in anderen Sektoren abhängt. Die Wahrscheinlichkeit der sozialpolitischen Integration steigt in dieser Sicht in dem Maße, in dem die Erreichung anderer Ziele der Integrationsgemeinschaft durch eine fehlende Zusammenarbeit in der Sozialpolitik behindert wird. Damit dieser Effekt des *functional spill-over* in Integrations Schritte übersetzt wird, spielen in der neofunktionalistischen Perspektive zum einen transnational organisierte

gesellschaftliche Akteure eine wichtige Rolle. Diese versprechen sich von der supranationalen Regelung eines bestimmten Politikbereiches Vorteile für die Verfolgung individueller Ziele und üben deshalb auf ihre Regierungen Druck aus, entsprechende Integrations Schritte einzuleiten. Zum anderen gelingt es den Gemeinschaftsorganen, den politischen Druck von nationaler und transnationaler Ebene im Rahmen von Prozessen des *cultivated spill-over* zu instrumentalisieren, um ihren eigenen Einflussbereich auszubauen. Integration bleibt nicht folgenlos: Durch Lernprozesse wird ein Transfer von Loyalitäten – zumal der Eliten – von der nationalen auf die supranationale Ebene induziert, der die Grundlage für eine sukzessive Übertragung von mitgliedstaatlichen Kompetenzen auf die Gemeinschaft bildet.

Wesentliche Annahmen des Neofunktionalismus haben sich nicht als zutreffend erwiesen (vgl. Schmitter 2004). Insbesondere kann von einer – im klassischen Neofunktionalismus jedenfalls implizit angelegten – linearen Integrationsautomatik keine Rede sein. Dennoch wird das Analysemodell für eine Erklärung der Dynamik der EU-Sozialpolitik durchaus als nützlich angesehen. *Erstens* lässt sich die Tatsache, dass die sozialpolitischen Reformschritte in enger Verbindung zu ökonomischen Integrationszielen vereinbart worden sind, als Hinweis auf *functional spill over*-Prozesse interpretieren (vgl. Leibfried/Pierson 1998: 59; Falkner 1999: 196; Kowalsky 1999: 44). So dienten schon die (bescheidenen) sozialpolitischen Regelungen des EWG-Vertrages dem Ziel, Wettbewerbsnachteile für französische Produzenten wegen vergleichsweise hoher Sozialstandards abzuwenden. Ebenso sollte die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht durch prohibitive Regelungen der sozialen Absicherung von Wanderarbeitnehmern konterkariert werden. Die Maßnahmen der 1970er Jahre dienten mit der Flankierung der avisierten Währungsunion ebenso einem wirtschaftspolitischen Ziel wie die Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen in der Einheitlichen Akte dem Ziel des Binnenmarktes untergeordnet war (vgl. Tranholm-Mikkelsen 1991). *Zweitens* waren es in der Tat Gemeinschaftsorgane, die für die Ausgestaltung der EU-Sozialpolitik eine besondere Rolle gespielt haben (vgl. Strøby Jensen 2000). Namentlich der Europäische Gerichtshof hat wesentliche Linien des Politikfeldes durch seine Rechtsprechung vorgeprägt. Auch für die Europäische Kommission können Prozesse des *cultivated spill-over* nachgewiesen werden, in denen es ihr gelang, durch sozialpolitische Maßnahmenpakete den Einfluss der Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten zu stärken. Bei der Umsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte vermochte sie beispielsweise durch eine weite Auslegung des Art. 118a EWGV den Widerstand Großbritanniens zu durchkreuzen. *Drittens* kann schließlich festgestellt werden, dass der Druck gesellschaftlicher Gruppen, vor allem sozialdemokratischer Parteien und Gewerkschaften, für die Entwicklung der letzten 20 Jahre nicht unwichtig war. Während die Gewerkschaften

einer sozialen Dimension der Integration lange indifferent gegenüber gestanden hatten, entdeckten sie dieses Thema in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und erzwangen so einen Wechsel der Agenda, der von der Kommission wesentlich unterstützt wurde (vgl. Strøby Jensen 2000: 88).

Diesen Argumenten steht freilich Widerspruch entgegen. Eine „soziale Nachfrage“ nach sozialpolitischer Integration kann beispielsweise nicht uneingeschränkt festgestellt werden. Die Arbeitgeberverbände sprechen sich dezidiert gegen eine ambitionierte soziale Agenda der EU aus, die Gewerkschaften haben erst im letzten Jahrzehnt begonnen, die EU als Handlungsfeld zu entdecken. Der offensichtlichste Einwand besteht aber darin, dass die Prozesse des *spill-over* nicht besonders weit reichend waren. Die sozialpolitische Integration findet nicht nur phasenverschoben statt, sie hat im Vergleich zur Marktliberalisierung auch einen asymmetrischen Charakter (vgl. Platzer 1999: 179). Ein Weiteres kommt hinzu: Die sozialpolitische Integration steht nicht nur hinter der ökonomischen zurück, der sozialstaatliche Spielraum ist zudem auf nationaler Ebene durch die europäischen Wettbewerbsregeln und die Vorgaben des Stabilitätspaktes eingengt worden (vgl. Scharpf 2002: 648). Die in der Literatur vielfach beschriebene sozialpolitische „Gestaltungslücke“ ist damit in der Tendenz größer geworden. Will man diese Entwicklung mit der Logik des Neofunktionalismus in Deckung bringen, dann ist dies nur auf einer ordnungspolitischen Grundlage denkbar, die Sozialpolitik ausschließlich als Instrument der Marktschaffung denkt.

Zu recht ist deshalb vertreten worden, der Neofunktionalismus kranke daran, dass er mit „weitgehend allgemeine[n], undifferenzierte[n] Aussagen über Spill-over-Prozesse“ (Busch 2001a: 252) operiert. Auch Streeck (1998: 392) hat die Tragfähigkeit des *spill-over*-Arguments bezweifelt, weil solche Prozesse nur in tatsächlich benachbarten Bereichen zu erwarten seien. Dass sich aus der weit gediehenen ökonomischen Integration kein „funktionaler Zwang zur Sozialpolitik“ ergibt, kann schon daran abgelesen werden, dass ein Binnenmarkt oder eine Währungsunion mit rudimentärer oder auch ohne jede sozialpolitische Flankierung denkbar ist. Als zentrales Manko neofunktionalistischer Theorien zur Sozialpolitik kann daher festgehalten werden, dass seine Aussagen mit Blick auf konkrete Politikfelder unspezifisch sind und an den „inneren und äußeren Logiken der Integrationsprojekte“ (Busch 1998, 2001a) vorbeigehen. Anders gewendet: Es ist lange übersehen worden, dass der Konflikt über die Kompetenzverteilung seit den Anfängen durchbrochen war von der Auseinandersetzung über die Frage, welchen Umfang und welche Zielsetzung die europäische Sozialstaatlichkeit entfalten sollte. Dass eine Supranationalisierung der Sozialpolitik nicht automatisch zu einem hohen Schutzniveau führt, ist in der klassischen integrationstheoretischen Debatte zu wenig reflektiert worden.

### *3.2 Intergouvernementalismus: Sozialpolitik als Spiegelbild mitgliedstaatlicher Interessen?*

Eine weniger ambivalente Antwort auf die Widersprüchlichkeit der europäischen Sozialpolitik verspricht der liberale Intergouvernementalismus (Moravcsik 1993, 1998), besteht seine Stärke doch in dem Anspruch, die Komplexität des Integrationsprozesses mit wenigen Variablen einfangen zu können. Die EU wird in dieser Perspektive als eine Institution des Interdependenzmanagements interpretiert, die die Mitgliedstaaten geschaffen und fortentwickelt haben, um in einzelnen Bereichen suboptimale Politikergebnisse zu vermeiden und gemeinsame Kooperationsgewinne zu realisieren. Wenngleich die Regierungen als die maßgeblichen Akteure auf europäischer Ebene angesehen werden, so sind sie nach Moravcsik in ihren Entscheidungen allerdings nicht frei. Sie sind vielmehr darauf angewiesen, für ihr Handeln in der nationalen Arena Zustimmung zu finden. Durch einen Prozess innergesellschaftlichen Interessenausgleichs entsteht ein Satz nationaler Interessen und Ziele, die der Staat in die Regierungsverhandlungen einbringt. Je stärker und einiger die gesellschaftlichen Interessen auftreten, desto stärker ist die Regierung daran gebunden. Für das Verhandlungsergebnis ausschlaggebend sind darüber hinaus die Verteilung der Präferenzen und das relative Machtgefälle der Verhandlungspartner. Die Dynamik des Integrationsprozesses resultiert für Moravcsik aus der Konvergenz nationaler policy-Präferenzen der EU-Staaten – vor allem der mächtigen –, die in intergouvernementalen Verhandlungsrunden über die Gestaltung der europäischen Politik entscheiden.

Auf dieser Grundlage lässt sich eine einfache Antwort auf die Frage geben, warum die Integration im sozialpolitischen Bereich mit der Marktliberalisierung nicht Schritt gehalten hat: Für ein solches Vorgehen hat es aufgrund divergierender Interessen der beteiligten Regierungen nicht die erforderliche Einigkeit gegeben. Für diese These lassen sich viele empirische Beispiele geben. So hatte die deutsche Bundesregierung während der EWG-Vertragsverhandlungen der Entwicklung einer sozialen Dimension der Marktschaffung eine Absage erteilt. Die britische Regierung hatte – nicht erst mit dem Amtsantritt der Regierung Thatcher – einer Ausweitung entsprechender Kompetenzen skeptisch gegenüber gestanden und diese in vielen Fällen blockiert. Auch in der gegenwärtigen Struktur der EU finden sich Regierungen mit sehr unterschiedlichen Interessen. Den Staaten mit hohen Sozialstandards stehen jene entgegen, die gerade in ihrem geringeren Schutzniveau ein wichtiges Faustpfand im Standortwettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze sehen. Dem Ausbau einer europäischen Sozialstaatlichkeit waren daher seit jeher Grenzen durch die mangelnde Kongruenz der mitgliedstaatlichen Interessen gesetzt. Zugleich leuchtet in dieser Perspektive

ein, warum die Regierungen in den besonders sensiblen Feldern der Sozialpolitik in der Einstimmigkeit verblieben sind. Das Vetorecht bietet ihnen die beste Möglichkeit, unvorteilhafte Projekte zu verhindern.

An diesem Punkt lassen sich aber auch die Probleme des liberalen Intergouvernementalismus markieren. Zunächst ist die Konzeptualisierung der Gemeinschaftsorgane als Agenten der mitgliedstaatlichen Prinzipale (vgl. Moravcsik 1993: 507ff.) wenig überzeugend. Gerade in der Sozialpolitik haben die Kommission und – vor allem – der Gerichtshof wesentliche Reformschritte eingeleitet und durchgesetzt. Das gilt beispielsweise mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH zur Gleichstellung oder im Falle der vom Gerichtshof legitimierten Strategie der Kommission, die Sozialvorschriften der Einheitlichen Akte extensiv auszulegen. Die Kontrolle der Regierungen über den Integrationsprozess kann damit nicht als vollkommen angesehen werden. Zum zweiten haftet dem Intergouvernementalismus ein statischer Einschlag an, wenn dieser davon ausgeht, dass Regierungen mit exogen gebildeten Präferenzen in den Entscheidungsprozess gehen. Denn damit wird beispielsweise nicht erklärt, warum auch jene Staaten einer Ausweitung der sozialen Dimension zugestimmt haben, die davon keinen unmittelbaren Nutzen erwarten durften. Falkner (2002) zeigt am Beispiel der Maastrichter Regierungskonferenz, dass auch die weniger wirtschaftsstarken Staaten Südeuropas für eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in der Sozialpolitik votiert haben, obwohl sie davon in mittlerer Sicht Nachteile erwarten mussten. Interessant ist vor allem, dass diese Regierungen noch während der Verhandlungen zur Einheitlichen Akte strikt am Einstimmigkeitsprinzip festgehalten hatten. Als Erklärung kommen Lernprozesse in Betracht. Aufgrund der Erfahrung, von multinationalen Konzernen ausgespielt zu werden und der Befürchtung, dass die nationalen Standards in einen Unterbietungswettbewerb geraten, fiel die von der sozialpolitisch aktiven Kommission Delors angestoßene Strategie auf fruchtbaren Boden (vgl. Falkner 2002: 105).

Problematisch ist daher, dass intergouvernementalistische Arbeiten zu analytischen Zwecken die Einmaligkeit einer spezifischen Situation modellieren, in der bestimmte Interessen einem Ausgleich zugeführt werden. Die Auswirkungen einer institutionalisierten Kooperation lassen sich aber erst in einer längerfristigen Perspektive erkennen. Denn während sich in einer Momentaufnahme eine direkte funktionale Beziehung zwischen Akteurspräferenzen und Institutionen auf der Basis der Annahmen der rationalen Handlungstheorie vergleichsweise einfach nachweisen lässt, offenbart erst eine diachrone Perspektive, dass das Verhältnis zwischen Akteuren und Institutionen selbst einem Wandel unterliegt. Intergouvernementale Regierungskonferenzen sind nach einer Metapher von

Bulmer nur die „Spitze des Eisbergs“, „we need to look at the nine-tenths of the iceberg which are below the waterline“ (Bulmer 1997: 10).

### *3.3 Institutionalismus: Pfade der europäischen Sozialpolitik*

Damit ist bereits der zentrale Gedanke des neuen Institutionalismus angesprochen. Im Einzelnen variieren die unter diesem Label zusammengefassten Institutionalismen zwar erheblich (vgl. Hall/Taylor 1996). Für die Zwecke dieses Beitrages entscheidend ist aber die ihnen gemeinsame These, dass politische und gesellschaftliche Institutionen wesentlichen Einfluss auf die Entscheidungen von Akteuren haben, diese also nicht – wie im liberalen Intergouvernementalismus angelegt – in einer Situation des „tabula rasa“ fallen. Mit Blick auf die europäische Integration lässt sich deshalb argumentieren, dass die Regierungen im Integrationsprozess keine völlige Handlungsfreiheit haben, sondern dass es Lücken in der staatlichen Kontrolle des Integrationsprozesses gibt (vgl. Pierson 1996). Dafür sind verschiedene Faktoren verantwortlich: das autonome Handeln der supranationalen Organe, der begrenzte Zeithorizont der Regierungen, unbeabsichtigte Konsequenzen von Entscheidungen oder schlicht die Tatsache, dass eine neue Regierung an Verpflichtungen gebunden ist, die die Vorgängerregierung eingegangen ist. Zugleich wird gezeigt, dass auch die Behauptung des Intergouvernementalismus, die Regierungen könnten als „Herren der Verträge“ entstandene „Kontrolllücken“ schließen, nicht überzeugend ist. Das mag am Widerstand der supranationalen Akteure liegen, an institutionellen Hindernissen bei einem Umsteuern (Einstimmigkeit) oder an den hohen Kosten, die mit einem Kurswechsel verbunden sind. Als Ergebnis lässt sich jedenfalls feststellen, dass der hohe Institutionalierungsgrad der europäischen Politik die Akteure stärker gefangen nimmt als in Moravcsiks schlankem Modell angenommen.

Diese zunächst unspezifischen Aussagen lassen sich mit Gewinn auf die Genese der europäischen Sozialpolitik anwenden. An erster Stelle steht der Hinweis, wie folgenreich die 1957/58 getroffene Grundentscheidung war, der EG/EU kein ausgeprägtes soziales Profil zu verleihen. In den 1950er und 1960er Jahren wurde diese Entscheidung kaum angefochten, weil die ökonomische Prosperität bei gleichzeitiger relativer Abgeschlossenheit der Volkswirtschaften Westeuropas genügend Möglichkeiten bot, auf nationaler Ebene für einen Ausbau der Wohlfahrtsstaatlichkeit zu sorgen. Als Konsequenz der Expansion wohlfahrtsstaatlicher Strukturen verfestigten sich die ohnehin schon verschiedenen Entwicklungspfade weiter. Mit der EG-Norderweiterung 1973 waren beispielsweise schon alle drei der von der vergleichenden

Wohlfahrtsstaatsforschung (Esping-Andersen 1990) identifizierten Typen des sozialdemokratischen, des konservativen und des liberalen Wohlfahrtsstaats in der EU vertreten, mit der Süderweiterung in den 1980er Jahren kam der Typ des postautoritären Wohlfahrtsstaats (Lessenich 1994) hinzu. Solange die nationale Ebene ausreichenden Handlungsspielraum für die Gestaltung der Sozialpolitik bot und der europäische Koordinierungsbedarf entsprechend gering war (oder auch: politisch als gering angesehen wurde), war die in der Nachkriegszeit noch vergrößerte Vielfalt nicht allzu problematisch. In dem Maße jedoch, in dem zur Erreichung sozialpolitischer Ziele eine Abstimmung, Koordinierung oder auch eine Harmonisierung notwendig wurde, um unerwünschte Folgen der Marktliberalisierung (Dumping, Unterbietungswettläufe) zu verhindern, erwies sich die Vielfalt als institutionelles Hemmnis ersten Grades.

Denn einem politischen Konsens steht eben nicht nur die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten entgegen, aus denen sich abweichende Präferenzen ableiten lassen. Die Zunahme der – durch den weitgehenden Verzicht auf eine soziale Integrationsdimension wesentlich beförderten – Heterogenität der Wohlfahrtsstaatskulturen hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Sozialpolitik als institutionell „vermintes“ Gelände gelten kann. Damit hat die Wahrscheinlichkeit abgenommen, auf europäischer Ebene zu gemeinsamen Standards gelangen zu können (vgl. Scharpf 2002: 652), zumal weitere Merkmale hinzu kommen: Auf der Seite der Mitgliedstaaten ist zu berücksichtigen, dass die politischen Eliten keineswegs bereit sind, den politischen Gewinn, den sie aus sozialpolitischen Programmen ziehen können, an die EU abzugeben (vgl. Pierson/Leibfried 1998: 31). Auf Seiten der EU schlägt zu Buche, dass sie nur geringe Verwaltungskapazitäten besitzt, sich also auf die nationalen Verwaltungen mit ihrem großen Beharrungsvermögen stützen müsste. Zudem verfügt sie nur über eine schwache finanzielle Grundlage für eigene Programme (vgl. Pierson/Leibfried 1998: 44). Eine stärkere, neben der regulativen auch redistributive Rolle der EU würde ein Finanzausgleichssystem erfordern, für das es derzeit keine Perspektive gibt. Kurzum: Ein Umsteuern in der Sozialpolitik würde über den Rahmen des Politikfeldes weit hinausgehen. Es ginge um nicht weniger als um ein neues Selbstverständnis der EU, es erforderte einen neuen politischen Charakter der EU insgesamt.

Die aktuelle politische Diskussion darüber, ob die EU-Wettbewerbsregeln auch auf sozialstaatliche Dienstleistungen Anwendung finden sollen oder müssen (vgl. Schulte 2004: 90ff.), bestätigt das institutionalistische Argument der nicht beabsichtigten Konsequenzen einmal getroffener Entscheidungen. Denn auf diesen Themenbereich zielten die ursprünglichen Entscheidungen zur Wettbewerbspolitik nicht, dennoch stellen sie – nicht zuletzt auf Grundlage von EuGH-Urteilen – verbindliche Vorgaben für das Handeln der Regierungen dar (vgl. Scharpf

2002: 648). Ähnliches gilt für die Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion, die nicht nur die geldpolitische Autonomie der Mitgliedstaaten beendete, sondern mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt auch die sozialpolitischen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten signifikant eingeengt hat (vgl. Busch 1994). Angesichts dessen lässt sich das Argument der eingeschränkten Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten auch in einem Bereich mit Leben füllen, in dem die zentralen Kompetenzen auf nationaler Ebene verblieben sind.

„Die nationalen Wohlfahrtsstaaten sind zwar die primären Institutionen für eine europäische Sozialpolitik geblieben, jedoch im Rahmen eines politischen Mehrebenen-Systems, das diese Sozialpolitiken immer stärker ‚einbindet‘.“ (Leibfried/Pierson 1998: 59)

Insofern handele es sich nur noch um „halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten“. Schließlich zeigt gerade das britische Beispiel, dass die Verfolgung nationaler Interessen in einer mittleren Perspektive an Grenzen stößt. So hatte die konservative Thatcher-Regierung alle sozialpolitischen Initiativen in den 1980er Jahren blockiert und die Maastrichter Vertragsreform nur passieren lassen, weil sie selber nicht an die Regelungen gebunden war. Die neu gewählte Blair-Regierung hatte einen Beitritt zum Sozialabkommen angekündigt, ihr blieb jedoch nur die Wahl, das gesamte Paket zu akzeptieren. Die ideologischen und parteipolitischen Präferenzen durchkreuzen mithin die Strategien nationaler Interessenpolitik und umgekehrt.

#### **4 Bilanz und Perspektiven**

Die in diesem Beitrag vorgestellten Stränge der Integrationstheorie stellen nützliche Ansätze zur Erklärung der Entwicklung der EU-Sozialpolitik bereit. Der Neofunktionalismus fokussiert die Prozessdynamiken und die Rolle von transnationalen Akteuren und Gemeinschaftsorganen, der Intergouvernementalismus legt das Schwergewicht auf die nationalen Regierungen und ihre Interessen, und der Institutionalismus weist auf die politische Prägekraft von institutionalisierten Strukturen hin. Dennoch ist der Diskussionsstand nicht befriedigend. Das liegt weniger an der Partialität der Erklärungsansätze, die zum einen auf die unterschiedliche Axiomatik der theoretischen Stränge, zum anderen schlicht auf die jeweils ausgewählten empirischen Untersuchungsfälle zurückzuführen ist. Denn in dieser Hinsicht macht das Politikfeld gegenüber anderen keine Ausnahme. Problematisch ist vielmehr die Tendenz zur ordnungspolitischen Blindheit gerade der klassischen Integrationstheorien. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus verharren – wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen

– in einer vereinfachenden Dichotomie von nationaler Politikgestaltung einerseits und Supranationalismus andererseits. Die Qualität der europäischen Sozialpolitik wird in dieser Perspektive an dem Ausmaß der übertragenen Kompetenzen festgemacht. Damit wird den Politikfeldspezifika des Integrationsprojekts jedoch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Selbst wenn sich schlüssig zeigen ließe, warum die Regierungen sich für einen Ausbau der sozialen Dimension der Integration entschieden haben, ist noch nichts darüber ausgesagt, in welcher Form und mit welchem Ziel sie dies tun und warum sich in einer spezifischen Konstellation eine bestimmte Variante gegenüber anderen durchsetzt (vgl. Busch 2001a: 276f.). Ein Mehr an europäischen Kompetenzen ist nicht gleichbedeutend mit hohen Schutzstandards, ein Weniger heißt nicht per se Sozialdumping. Vor diesem Hintergrund ergeben sich aus meiner Sicht vor allem drei Punkte, an denen die integrationstheoretische Debatte ansetzen sollte:

- a. Die Integrationstheorie der europäischen Sozialpolitik bedarf einer ordnungspolitischen Grundlage. Bisher verlaufen beide Debattenstränge weitgehend isoliert – die Erforschung der Integrationsdynamik hier, die Analyse der Regulierungsmuster und der Qualität der Sozialpolitik dort. Aussagen über die „Sozialstaatswerdung“ lassen sich aber nur bei einer Berücksichtigung beider Dimensionen treffen. Viel versprechende Ansätze in diese Richtung sind bislang vor allem von der kritischen Integrationstheorie vorgelegt worden, die mit der Regulationstheorie und der Internationalen Politischen Ökonomie an Paradigmen anknüpft, die außerhalb der Integrationsforschung entstanden sind (vgl. Bieling/Steinhilber 2000). Die theoretische Rückbindung der sozialpolitischen Entwicklung an die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und die Auswirkungen der Dynamik der globalisierten Ökonomie verspricht eine Überwindung des integrationspolitischen Formalismus, der die klassische Integrationstheorie in der Tendenz kennzeichnet.
- b. Die materiellen Grundlagen der europäischen Integration werden freilich nicht direkt in politische Entscheidungen übersetzt. Vielmehr zeigt die Entwicklung der EU-Sozialpolitik, dass es – trotz des inflationären Gebrauchs in der Gipfelrhetorik der EU – sehr unterschiedliche Vorstellungen von Gehalt und Reichweite des „europäischen Sozialmodells“ gibt. Das gilt sowohl im Vergleich verschiedener politischer Lager und nationaler Traditionen als auch in der diachronen Perspektive. Insofern verspräche eine vertiefende Analyse der Leitbilder und Wertvorstellungen einen wichtigen Schlüssel für das Verständnis der Dynamik der EU-Sozialpolitik. Welche Bedeutung beispielsweise den Wertformeln der EU-Verfassung zukommt, hängt wesentlich davon ab, was die Akteure unter ihnen *verstehen*. Umso überraschender

ist, dass eine systematische sozialkonstruktivistische Analyse der EU-Sozialpolitik aussteht.

- c. Schließlich mangelt es der Debatte daran, dass die Analyse der „Sozialstaatswerdung“ sich zu stark auf die Sozialpolitik konzentriert. Denn eine systematische Untersuchung der Wechselbeziehungen mit anderen Integrationsprojekten wäre die Voraussetzung dafür, dass das Politikfeld und seine Bedeutung für die Integration tatsächlich verortet werden kann. Zu fragen wäre etwa, wie viel Gemeinsamkeit in der Sozialpolitik für eine nachhaltige Stabilität der Integration notwendig ist. Bedarf die Marktliberalisierung einer sozialen Flankierung, damit die damit immer auch verbundenen negativen Effekte nicht zu einem Legitimitätsverlust der Integration insgesamt führen? Anders herum: Welche Grenzen setzt das Maß der Integration der Gesellschaften einem Ausbau der Sozialstaatlichkeit? Welche politisch-institutionellen Strukturen sind notwendig, um eine europäische Diskussion über Ziele und Wege der Sozialpolitik zu eröffnen? Zugegeben: Diese Fragen reichen weit über den Fokus der Integrationstheorie hinaus und beziehen staats- und gesellschaftstheoretische Dimensionen mit ein. Aber vor lauter kleinen Fragen, die in der steuerungstheoretisch dominierten Integrationsforschung das Feld bestimmen, müssen die großen ja nicht unbearbeitet bleiben.

## Literatur

- Bauer, M. W./Knöll, R. 2003: Die Methode der offenen Koordinierung. Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichender Zentralismus? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2, S. 33-38.
- Bieling, H.-J./Lerch, M. (Hrsg.) 2005: Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden.
- Bieling, H.-J./Steinhilber, J. (Hrsg.) 2000: Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster.
- Brusis, M. 2005: Die soziale Dimension im Verfassungsvertrag. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Die Verfassung in der Analyse. Gütersloh (i.E.).
- Bulmer, S. J. 1997: New Institutionalism, The Single Market and EU Governance. Arena Working Papers 97/25.
- Busch, K. 1978: Die Krise der Europäischen Gemeinschaft. Köln, Frankfurt/Main.
- Busch, K. 1994: Europäische Integration und Tarifpolitik. Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion. Köln.
- Busch, K. 1996: Spill-over-Dynamik und Spill-Back-Potential in der europäischen Währungsintegration – ein Beitrag zur Integrationstheorie. In: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen, S. 281-311.

- Busch, K. 1998: Integrationstheorien in Interaktion – ein synoptischer Ansatz. In: Carstens, U./Schlüter-Knauer, C. (Hrsg.): *Der Wille zur Demokratie. Traditionslinien und Perspektiven*. Berlin, S. 285-314.
- Busch, K. 2001a: Politikwissenschaftliche Integrationstheorien in Interaktion. Der synoptische Ansatz II. In: Loth, W./Wessels, W. (Hrsg.): *Theorien europäischer Integration*. Opladen, S. 247-292.
- Busch, K. 2001b: Leitbilder des europäischen Integrationsprozesses und mögliche Schritte zur Vertiefung der Integration. In: Krause, B. u.a. (Hrsg.): *Soziales und gerechtes Europa. Von der Wirtschafts- zur Sozialunion?* Freiburg/Brsg., S. 186-200.
- Däubler, W. 2004: Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Gütersloh, S. 273-288.
- Diez, T./Wiener, A. (Eds.) 2003: *Theories of European Integration*. Oxford.
- Eising, R. 2003: Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung. In: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.): *Europäische Integration*. 2. Aufl. Opladen, S. 387-416.
- Esping-Andersen, G. 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge.
- Faber, A. 2005: *Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse*. Wiesbaden.
- Falkner, G. 1998: *EU social policy in the 1990's: towards a corporatist policy community*. London u.a.
- Falkner, G. 2000: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfälle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, S. 279-301.
- Falkner, G. 2002: How Intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An Example from the Maastricht Treaty Reform. In: *Journal of European Public Policy* 9, S. 98-119.
- Falkner, G. 2004: *Kontinuität und/oder Wandel? Zahlen und Fakten zur EU-Sozialpolitik*. Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft Nr. 100. Wien.
- Giering, C. 1997: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration*. Bonn.
- Haas, E. B. 1968: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. 2. Aufl. Stanford.
- Hall, P. A./Taylor, R. C.R. 1996: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion Paper 96/6.
- Hooghe, L./Marks, G. 2001: *Multi-level governance and European integration*. Lanham, Md.

- Iliopoulos-Strangas, J. 2003: Der Schutz sozialer Grundrechte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vor dem Hintergrund des Schutzes sozialer Grundrechte in den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten. In: Scheuing, D. H. (Hrsg.): Europäische Verfassungsordnung. Baden-Baden, S. 133-193.
- Knellingen, W. 2004: Ist die Europäische Union ein Fall für die Vergleichende Regierungslehre? In: Varwick, J./Knellingen, W. (Hrsg.): Neues Europa, alte EU? Opladen, S. 113-131.
- Kowalsky, W. 1999: Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale. Opladen.
- Leibfried, S./Pierson, P. 1998: Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik. In: Leibfried, S./Pierson, P. (Hrsg.): Standort Europa. Frankfurt/Main, S. 58-99.
- Lessenich, S. 1994: "Three Worlds of Welfare Capitalism" – oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien. In: Politische Vierteljahresschrift 35, S. 224-244.
- Lindberg, L. N. 1963: The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford.
- Moravcsik, A. 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: Journal of Common Market Studies 31, S. 473-524.
- Moravcsik, A. 1998. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca.
- Mosher, J. S./Trubek, D. M. 2003: Alternative Approaches to Governance in the EU: Social Policy and the European Employment Strategy. In: Journal of Common Market Studies 41, S. 63-88.
- Ostner, I./Lewis, J. 1998: Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung. In: Leibfried, S./Pierson, P. (Hrsg.): Standort Europa. Frankfurt/Main, S. 196-239.
- Pierson, P./Leibfried, S. 1998: Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europa“. In: Leibfried, S./Pierson, P. (Hrsg.): Standort Europa. Frankfurt/Main, S. 11-57.
- Pierson, P. 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. In: Comparative Political Studies 29, S. 123-63.
- Platzer, H.-W. 1996: Erosionsvehikel, Rettungsanker oder Gestaltungsfaktor? Die Auswirkungen der Europäischen Union auf den Sozialstaat. In: Internationale Politik und Gesellschaft 1/1996, S. 23-35.
- Platzer, H.-W. 1999: Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung? In: Integration 22, S. 176-190.
- Platzer, H.-W. 2002: Europäisierung und Transnationalisierung der Arbeitsbeziehungen in der EU. In: Internationale Politik und Gesellschaft 2, S. 103-121.
- Puchala, D. 1972: Of Blind Men, Elephants and International Integration. In: Journal of Common Market Studies, 10, S. 267-283.

- Raphael, L. 2004: Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948-1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer "klassischen Phase" des europäischen Wohlfahrtsstaats. In: Kaelble, H./Schmid, G. (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin, S. 51-73.
- Scharpf, F. W. 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. In: Journal of Common Market Studies 40, S. 645-670.
- Schmid, J. 2002: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa. Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 2. Aufl. Opladen.
- Schmitter, P. C. 2004: Neo-Functionalism. In: Wiener, A./Diez, T. (Hrsg.): Theories of European Integration. Oxford, S. 45-74.
- Schulte, B. 2004: Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells. In: Kaelble, H./Schmid, G. (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin, S. 75-103.
- Schulz, O. 2003: Grundlagen und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik: die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza. Köln u.a.
- Streeck, W. 1998: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik. In: Leibfried, S./Pierson, P. (Hrsg.): Standort Europa. Frankfurt/Main, S. 369-422.
- Strøby Jensen, C. 2000: Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy. In: Journal of Common Market Studies 38, S. 71-92.
- Tranholm-Mikkelsen, J. 1991: Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. In: Millennium 20, S. 1-22.
- Treib, O. 2004: Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa. Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft Nr. 99. Wien.
- Walwei, U. 2004: EU-Osterweiterung: Sozialer Fortschritt geht über Wachstum und Wettbewerb. IAB Kurzbericht 13, 13.10.2004.

