



Im Zuge der allgemeinen Veränderungen staatlicher Aufgabenerfüllung ist auch die Sozialpolitik in zunehmender Weise von einer Verschiebung der Entscheidungsprozesse zur europäischen Ebene und der Veränderung der angewendeten Formen und Instrumente des Regierens gekennzeichnet. Die damit verbundenen Wandlungsprozesse nicht nur zu beschreiben, sondern einer demokratietheoretischen Bewertung zugänglich zu machen und entstandene Legitimationsprobleme aufzuzeigen, ist das Ziel der hier vorgestellten Studie, die an der Universität Göttingen im Rahmen des Graduiertenkollegs »Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells« entstand.

Sozialpolitik kann zu den Bereichen staatlicher Aufgabenerfüllung gerechnet werden, die sich in praktisch allen europäischen Gesellschaften in einem strukturellen Veränderungsprozess befinden. Dazu gehört zum einen die Verschiebung der Gewichte zwischen staatlicher Regulierung und Marktprozessen, zum anderen aber auch die Neugewichtung der Kompetenzen zwischen nationaler und europäischer Ebene. Zwar unterstreicht die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung zu Recht, dass der Nationalstaat auch in Zukunft innerhalb Europas die entscheidende Arena sozialpolitischer Entscheidungsfindung bleiben wird. Zugleich hat die europäische Politik in den vergangenen 20 Jahren aber nicht nur schrittweise Gesetzgebungskompetenzen vor allem im Arbeitsrecht und der Arbeitsmarktpolitik an sich gezogen, sondern entwickelt in zunehmender Weise auch nichtverbindliche Verfahren, durch die Zielvorgaben und Veränderungsansprüche für die sozialpolitische Entwicklung der Mitgliedstaaten aufgestellt werden. Hierfür steht die seit dem Jahr 1997 bestehende Europäische Beschäftigungsstrategie, in der im jährlichen Turnus Leitlinien der Europäischen Union (EU), Aktionspläne der Mitgliedstaaten und eine Gesamtauswertung durch die Gemeinschaftsinstitutionen ausgetauscht werden. Daran angelehnt ist die seit dem Jahr 2000 existierende »Offene Methode der Koordinierung«, die mittlerweile auf die Bereiche der Armutsbekämpfung und die Reform der Alterssicherungssysteme angewendet wor-

Verschiebung der Gewichte

Europäische Sozialpolitik: Institutionelle Entwicklung und demokratische Legitimität

Frank Wendler

den ist. Insgesamt bleibt damit kaum noch ein sozialpolitischer Handlungsbereich gänzlich von Maßnahmen und Initiativen der europäischen Politik unberührt.

Begleitet wird dieser Kompetenzgewinn zumindest auf der politischen Ebene von Begriffen, die eine positive Beziehung zwischen der Herausbildung einer europäischen Sozialpolitik und der Anerkennung und Legitimität der europäischen Integration nahelegen. Dies geschieht etwa durch den von Jacques Delors in den 1980er Jahren geprägten Begriff der »sozialen Dimension«, durch den eine jenseits der Marktintegration liegende Herausbildung von europaweiten Solidaritätsbeziehungen heraufbeschworen wird, oder durch die immer noch präsente Berufung auf die Werte eines – meist in Abgrenzung zu außereuropäischen Gesellschaften wie den USA und Japan benannten – »Europäischen Sozialmodells«. Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive ist aber eher ein Spannungsverhältnis von zwei konkurrierenden Ansprüchen anzunehmen: Zum einen scheint eine ausschließlich auf ökonomische Handlungsbereiche reduzierte europäische Politik dann kaum normativ tragfähig, wenn durch die Nebenfolgen der wirtschaft-

lichen Integration die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten im sozialen Bereich eingeschränkt, zugleich aber keine Instrumente zur Regulierung dieses Überganges zum »halb-souveränen Wohlfahrtsstaat« innerhalb der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion entwickelt werden. Zum anderen stehen einer Harmonisierung der sozialen Schutzsysteme durch die supranationale Ebene nicht nur die starke institutionelle Diversität der europäischen Wohlfahrtsstaaten entgegen, bei deren Klassifizierung sich die Unterscheidung zwischen den vier »Familien« einer kontinentalen, skandinavischen, angelsächsischen und südeuropäischen Variante etabliert hat. Als weiteres Hindernis erscheint auch die begrenzte Integrations- und Legitimationsfähigkeit der europäischen Institutionen, deren Eingreifen in die historisch gewachsenen Grundstrukturen der Sozialsysteme wohl kaum Anerkennung auslösen dürfte. Politikwissenschaftlich interessant wird dieser Zusammenhang dadurch, dass die tatsächliche institutionelle Entwicklung der europäischen Ebene innerhalb dieses Spannungsverhältnisses nicht – wie vielfach vorausgesagt – vom Festsitzen in einem »Dilemma« oder der eindeutigen Beschränkung



Fotos:
Marc-Oliver Schulz

auf ökonomische Angelegenheiten, sondern von der beständigen Ausweitung und Vertiefung des sozialpolitischen Regimes auf EU-Ebene und der relativ zügigen Entwicklung einer Vielzahl differenzierter institutioneller Ansätze und Verfahren geprägt ist. Dies wirft die Frage auf, welche Phasen in der stufenweisen Entwicklung der europäischen Sozialpolitik unterschieden werden können, welche Entwicklungstendenzen daraus im historischen Vergleich erkennbar sind und wie diese in Bezug auf die demokratische Legitimität der EU-Sozialpolitik bewertet werden können. Dieser Fragestellung ist die hier vorgestellte Arbeit nachgegangen. Die wichtigsten Ergebnisse sollen nun in drei Schritten – der historischen Rekonstruktion der Phasen der europäischen Sozialpolitik, der aus dem Vergleich erkennbaren institutionellen Entwicklungstendenzen und der demokratiethoretischen Bewertung – nachgezeichnet werden.

Entwicklungsphasen der europäischen Sozialpolitik

Die Anfänge einer aktiven europäischen Sozialpolitik können auf das Jahr 1974 datiert werden,

als nach einer feierlichen Erklärung der Staats- und Regierungschefs, künftig der sozialpolitischen Entwicklung den gleichen Stellenwert wie wirtschaftlichen Fragen einzuräumen, ein sozialpolitisches Aktionsprogramm beschlossen wurde. Die darin vorgesehenen Gesetzgebungsakte konnten jedoch nur zu einem Teil umgesetzt werden, da die Beschlussfassung in dieser Zeit noch an ein einstimmiges Votum des Ministerrates gekoppelt war und die wirtschaftliche Krise ab Ende der 1970er Jahre für eine politische Fragmentierung der Gemeinschaft sorgte – diese Phase ist daher als »instabiler Inter-gouvernementalismus« zu bezeichnen. Dies änderte sich im Jahr 1986, als im Rahmen der Verabschiedung des Binnenmarkt-Projektes erstmals Mehrheitsentscheidungen für den Beschluss von Maßnahmen zur Verbesserung der »Arbeitsumwelt« zugelassen wurden. In der Folge gelang es der Kommission, auf der Grundlage der 1989 verabschiedeten Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte eine Vielzahl von Gesetzgebungsakten – darunter eine umstrittene Richtlinie zur Arbeitszeit – im Mi-

nisterrat durchzusetzen. Dadurch wurde erstmals ein europäischer Regulierungsansatz durch die klassische »Gemeinschaftsmethode« – in der vor allem Verhandlungen zwischen Kommission und Ministerrat ausschlaggebend für die politischen Ergebnisse sind – im Bereich der Sozialpolitik etabliert.

Die anschließende Phase nach der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages zur Europäischen Union im Februar 1992 ist dagegen – neben einer weiteren Ausdehnung der EU-Kompetenzen vor allem in der Arbeitsmarktpolitik und im Arbeitsrecht – von Ansätzen der flexibilisierten Integration gekennzeichnet: Neben dem Abspringen (opt-out) Großbritanniens, das ein dem Vertrag angefügtes Abkommen über die Sozialpolitik nicht unterzeichnete, wurde durch die Einbeziehung der europäischen »Sozialpartner« – also der Dachverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeber – in die Verhandlung und Umsetzung der europäischen Gesetzgebungsakte eine enge Verknüpfung zwischen institutioneller Entscheidungsfindung und Kollektivverhandlungen hergestellt. Durch diese Regelung können freiwillige Abkommen der Sozialpartner an die Stelle verbindlicher Rechtsakte des Ministerrates treten. Die damit verbundene Tendenz zu flexibleren Regulierungsformen wurde noch verstärkt durch die zunehmende Anwendung von Ausnahmeregelungen und nicht-verbindlichen Maßnahmen in der Gesetzgebung, die insgesamt als Tendenz zum »Neo-Voluntarismus« der europäischen Politik bezeichnet worden ist.

Seit dem Abschluss des Amsterdamer Vertrages im Jahr 1997 hat sich die Schwerpunktsetzung der EU-Ebene auf rechtlich nicht verbindliche Maßnahmen noch verstärkt: Ausgehend von einem neuen Beschäftigungskapitel des Vertrages wurde die schon er-

wählte EU-Strategie entwickelt, in deren Rahmen Kommission und Rat gegenüber den Mitgliedstaaten zwar keine detaillierten Handlungsanweisungen, aber allgemeine Zielsetzungen und quantitative Vorgaben – etwa in Bezug auf die zukünftige Beschäftigungsquote – setzen und seit dem Jahr 1999 auch Empfehlungen aussprechen. An Anlehnung daran proklamierte der Europäische Rat von Lissabon im März 2000 die »Offene Koordinierungsmethode« als neuen Ansatz der Gemeinschaft, mit dem es gelingen soll, gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit mit sozialem Zusammenhalt und einer besseren (finanziellen) Nachhaltigkeit der Sozialsysteme zu vereinbaren. Auch diese Methode ist dabei mit der Entwicklung von Zielvorgaben und Bewertungsmaßstäben für die Politiken der Mitgliedstaaten verbunden, arbeitet bisher aber noch ohne direkte Empfehlungen. Die neueste Phase der europäischen Sozialpolitik lässt sich damit als Übergang zur systematisierten Mehrebenen-Koordinierung beschreiben, in der die europäische Ebene nicht direkt in die Entscheidungen der Mitgliedstaaten eingreift und ihnen damit weite Spielräume der eigenen Entscheidungsfindung

belässt, zugleich aber selbst in zunehmender Weise als Arena der inhaltlichen Auseinandersetzung über sozialpolitische Grundsätze und Leitlinien erkennbar wird.

Institutionelle Entwicklungstendenzen

Bei einem Vergleich dieser Phasen werden Entwicklungstendenzen im Rahmen eines historisch institutionalistischen Untersuchungsansatzes auf den folgenden vier Ebenen erkennbar. Auf der Ebene der Zuweisung von Gestaltungsmacht – zwischen Mitgliedstaaten und supranationaler Ebene, aber auch innerhalb der EU-Entscheidungsprozesse – ist die immer umfassendere Europäisierung sozialpolitischer Angelegenheiten mit einem Ansatz der Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen verknüpft worden, durch den politische Kompetenzen nicht in einzelnen Organen konzentriert, sondern in Verhandlungsnetzwerke mit den Sozialpartnern und die Mehrebenen-Konstruktion der Offenen Koordinierung gestreut werden. Auch wenn einzelne Institutionen dabei in einer hervorgehobenen Stellung bleiben – wie vor allem der Europäische Rat, der durch seine »Frühjahrgipfel« eine star-

ke Steuerungsfunktion wahrnimmt –, lässt sich diese Entwicklung damit als ein Übergang zu einem Entscheidungsnetzwerk beschreiben, das eine Vielzahl von Akteuren auf mehreren Ebenen an der Entwicklung der EU-Sozialpolitik beteiligt.

Damit korrespondiert auf der Ebene der Akteursverhältnisse eine Entwicklung, die sich als Prozeduralisierung beschreiben lässt: Nicht mehr das verbindliche Entscheiden und Umsetzen von Rechtsakten, bei denen am ehesten die politischen Interessenkonflikte der EU-Mitglieder (und damit einhergehende Entscheidungsblockaden) zutage treten, sondern auf Dauer gestellte Prozesse des Verhandeln, Beraten und der gegenseitigen Unterrichtung erscheinen als der hauptsächlichliche Verfahrensmodus einer neuen Form des Regierens, durch die die Verbindlichkeit von Entscheidungen zwar stark verwässert, zugleich aber umfassender und beständiger als zuvor über gemeinsamen Ziele und Leitbilder beraten wird. Dies unterstützen die europäischen Institutionen durch die Formulierung von Leitideen, die sich zum einen im Grundsatz eng an das Ziel der Marktintegration in der Gemeinschaft anlehnen – die





jüngste Sozialpolitische Agenda der Kommission definiert Sozialpolitik als »produktiven Faktor« im Zusammenspiel mit wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ansätzen –, zum anderen aber sowohl in der Gesetzgebung als auch bei der Vorgabe der nicht-verbindlichen Leitlinien innerhalb einer allgemeinen Zuwendung zur Programmatik des »aktivierenden Wohlfahrtsstaates« große Auslegungsspielräume

für die Mitgliedstaaten lassen. Im Vergleich der institutionellen Veränderungsprozesse, die sich in den verschiedenen Phasen abgespielt haben, wird ebenfalls die Tendenz zu weniger formalen und flexibler anwendbaren Ansätzen der Institutionalisierung erkennbar: Dies galt bereits für das – in vielen Punkten auslegungsbedürftige – Sozialabkommen des Maastrichter Vertrages, wirkt sich aber besonders in der pragmatisch anpassungsfähigen Offenen Koordinierungsmethode aus, die ohne eine formelle Festlegung der Verfahrensbestimmungen in den europäischen Gemeinschaftsverträgen auskommt.

Demokratiethoretische Bewertung

Wie sind diese Entwicklungsprozesse in Bezug auf ihre Auswirkungen für die demokratische Le-

gitimität der EU-Sozialpolitik zu bewerten? Um dies zu untersuchen, wird in der Studie ein demokratiethoretischer Rahmen entwickelt, der sowohl Mechanismen der »Input-Legitimation« (also legitimierende Vorgänge der Beteiligung, Rechenschaftslegung und Beratung an der Eingabeseite politischer Prozesse als auch Elemente der »Output-Legitimation« (also die Produktion substantieller Politikergebnisse) berücksichtigt und im Verhältnis zueinander gewichtet. Diese Bewertung führt dabei zu zwei wesentlichen Ergebnissen: Zum einen hat der »Output« der europäischen Sozialpolitik durch die Aufhebung von Entscheidungsblockaden, die Differenzierung von Instrumenten und die starke Ausdehnung des inhaltlichen Gestaltungsanspruches der europäischen Ebene stark zugenommen.

Internationaler und interdisziplinärer Studiengang Euroculture

(red.) Im Jahr 1998 wurde das internationale und interdisziplinäre Studienprogramm Euroculture an der Georg-August-Universität erstmalig durchgeführt. Es umfasst die Fächer Politikwissenschaft, Geschichte, Theologie, Jura und verschiedene Philologien und ist ein Gemeinschaftsprogramm der Universitäten Göttingen, Gent (Belgien), Udine (Italien), Strasbourg (Frankreich), Bilbao (Spanien), Groningen (Niederlande) und Uppsala (Schweden). Im letzten Jahr sind zudem die Jagiellonen-Universität Krakau (Polen), die University of Edinburgh (Großbritannien) sowie die Universidad de Deusto San Sebastian (Spanien) als Partneruniversitäten hinzugekommen. Der Studiengang Eurocultu-

re ist Teil des »Internationalen Qualitätsnetzes Euroculture« und wurde in den Jahren 2001 bis 2003 vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) gefördert.

Das einjährige Studienprogramm beginnt während der Sommerferien mit einem Sprachkurs an der ausländischen Universität, in der im zweiten Semester studiert wird. Im ersten Semester, das in Göttingen absolviert wird, findet neben Veranstaltungen in den beteiligten Fächern ein für das Euroculture-Programm konzipiertes interdisziplinäres Kolloquium und ein Tutorium statt. Dann wechseln die Teilnehmer an die gewählte Partneruniversität, an der sie ihre Master-Arbeit schreiben und einen europä-

ischen Abschluss, in der Regel den Master of Arts, erwerben. Zwischen den Semestern findet ein zehntägiges Intensivprogramm statt, an dem die Euroculture-Studierenden aller beteiligten europäischen Universitäten zusammenkommen und ein Jahresrahmenthema diskutieren. Im Jahr 2005 wird es um »Grenzen der erweiterten Europäischen Union: Brücken oder Barrieren?« gehen. Veranstaltungsort wird Udine (Italien) sein. Die Zugangsvoraussetzung für das Studium ist ein Bachelor of Arts oder dessen Äquivalent in mindestens einem der beteiligten Fächer. Die Studierenden müssen zudem gute Englischkenntnisse sowie Kenntnisse in einer weiteren europäischen Sprache haben.

Diese Aufwertung wird aber nur unzureichend durch eine entsprechende Aufwertung der »Input«-Mechanismen aufgefangen, die zwar vor allem durch die Beteiligung der Sozialpartner eine Öffnung erfahren haben, insgesamt aber durch einzelne zentrale Organe – im Wesentlichen die Kommission, den Ministerrat und zunehmend auch den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs – dominiert bleiben. Zum anderen werden aber auch deutliche Spannungen zwischen verschiedenen normativen Standards der Demokratietheorie erkennbar: So erscheint die europäische Politik zwar im sozialpolitischen Bereich nicht nur handlungs- und kommunikationsfähiger, sondern auch mit besser differenzierten Beobachtungs- und Beratungsmechanismen ausgestattet als zuvor und damit in der Lage, einen argumentativen Austausch über angemessene Lösungen in verschiedenen sozialpolitischen Problemfeldern im Sinne einer »deliberativen Politik« anzuleiten. Neben den weiter bestehenden Partizipationslücken ist aber vor allem die Tendenz zur Flexibilisierung, Informalisierung und Nicht-Verbindlichkeit der europäischen Politik – die sich sowohl in Entscheidungsverfahren als auch Politikergebnissen ausdrückt – als zunehmendes Problem für die Sicherung der demokratischen Rechenschaftspflichten und die Transparenz der politischen Vorgänge anzusehen. Je mehr sich aber die Europäische Union zu einer Entscheidungsebene der Sozialpolitik mit Gesetzgebungskompetenzen in wichtigen Bereichen und dem Anspruch zur Definition von politischen Zielsetzungen entwickelt, desto mehr gewinnt auch die Frage nach der Nachvollziehbarkeit ihrer Politik und der öffentlichen Rechenschaftspflicht ihrer Institutionen an Bedeutung, wenn diese keinen Vertrauensverlust erleiden wollen. ◀

The PhD thesis summarized in this article investigates the institutional development of EU Social Policy with regard to the democratic legitimacy of European governance in this field. Departing from the historical comparison of four phases – a period of »unstable intergovernmentalism« after the 1974 Action Programme, the establishment of the »Community Method« through the adoption of the Single European Act in 1986, a phase of decentralised and flexible integration after the Maastricht Treaty and the change to a system of non-binding multi-level coordination through the adoption of the Employment Strategy and Open Coordination – its institutional evolution is discussed with regard to four main tenden-

cies: the decentralisation of decision-making into heterarchical policy-networks, the proceduralisation of policy-making through non-binding and voluntary mechanisms, the legitimization of policy ideas through a connection to the principles of market integration and member state diversity, and the tendency towards informal and experimental forms of institutional change. Taking up a democratic theoretic framework, the text then discusses the tensions that are created by the governance arrangements on the EU level not just between the »input«- and »output«-dimensions of legitimacy, but also between the inherent normative principles of participation, deliberation, and accountability.



Frank Wendler, Jahrgang 1974, studierte Politikwissenschaft, Journalistik und Neuere Deutsche Literatur an der Universität Hamburg. Seit Oktober 2000 ist er Doktorand am Graduiertenkolleg »Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells« an der Universität Göttingen und war 2002 und 2003 als Lehrbeauftragter am Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (ZENS) tätig. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit Fragen der europäischen Integration, Sozialpolitik und Demokratietheorie.

Literatur

Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan, 2002: Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik, in: Politische Vierteljahresschrift 43 (2), S. 272-301

De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (Hrsg.), 2002: Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination, Frankfurt a.M.

Kaufmann, Franz-Xaver, 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000: Sozialpolitische Agenda, KOM (2000) 379 endg., 28.6.2000, Brüssel

Leibfried, Stephan/Pierson, Paul, 1998: Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik, in: dies (Hrsg.), Standort Europa. Europäische Sozialpolitik, Frankfurt a.M., S. 58-98

Scharpf, Fritz, 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 40, S. 645-70

Schmid, Josef, 2002: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen

Streeck, Wolfgang, 1998: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik, in: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.): Standort Europa. Europäische Sozialpolitik, Frankfurt a.M., S. 369-420