

Klaus Zapka

Europäische Sozialpolitik

Zur Effizienz (supra-)nationaler Sozialpolitik

Klaus Zapka

Europäische Sozialpolitik.
Zur Effizienz (supra-)nationaler Sozialpolitik

 Cuvillier Verlag Göttingen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Aufl. - Göttingen : Cuvillier, 2008

978-3-86727-572-9

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2008

Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen

Telefon: 0551-54724-0

Telefax: 0551-54724-21

www.cuvillier.de

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2008

Gedruckt auf säurefreiem Papier

978-3-86727-572-9

Der Scharfsinn verläßt geistreiche
Männer am wenigsten, wenn sie
Unrecht haben.

Johann Wolfgang von Goethe

Inhalt

1. Einleitung und Vorwort	5
2. Sozialpolitik im Nationalstaat: Effizienz, Wohlfahrt, Stabilität	7
2.1. Begriff und Funktion staatlicher Sozialpolitik	7
2.2. Klassifizierung europäischer Wohlfahrtsstaaten	22
2.3. Sozialpolitik, Markt, Globalisierung	25
2.3.1. Was ist unter Markt zu verstehen?	25
2.3.2. Begriff und Entstehung der Globalisierung	27
2.4. Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat	28
2.4.1. Argumente pro Marktliberalismus	29
2.4.1.1. Drohung mit Exit-option	34
2.4.1.2. Steuerpolitik und Standort	37
2.5. Argumente pro Wohlfahrtsstaat	39
2.5.1. Grenzen des Freihandelsmodells	39
2.5.2. Argumente contra Freihandel	40
2.5.3. Gesellschaftliche Gründe pro Wohlfahrtsstaat	43
2.6. Systemische Effizienz durch Wohlfahrt: ein historischer Nachweis	49
2.6.1. These zur gesellschaftspolitischen Stabilisierung durch wohlfahrtliche Institutionen	49
2.6.1.1. Sozialpolitik als Systemschutz des Wilhelminischen Reiches	50
2.6.1.2. Defizitäre Wohlfahrt, Destabilität der Weimarer Republik	54
2.6.1.3. Wohlfahrtsstaatlichkeit im Dritten Reich	57
2.6.1.4. Stabilisierung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg	60
2.6.1.5. Wohlfahrtsstaatliche Reformierung: Von der ölpreis-induzierten Wirtschaftskrise zur Agenda 2010	63

2.7. Deregulierung, Veto-player und Wähler	69
2.7.1. Abkehr vom Wohlfahrtsstaat trotz gesellschaftspolitischer Effekte	70
2.7.2. Sozialabbau, Exklusion, Reaktanz des Demos	72
2.7.3. Populistische Veto-player und Sozialabbau	77
3. Sozialpolitik in der Europäischen Union	83
3.1. Entwicklungsprozesse sozialpolitischer Kompetenzen	83
3.1.1. Erste Phase: Frühgeschichte der EG-Sozialpolitik (1957-1974)	84
3.1.2. Zweite Phase: Wirtschaftliche Lethargie und sozialpolitische Stagnation (1975-1986)	102
3.1.3. Dritte Phase: Vollendung des Binnenmarktes, Arbeitsumweltschutz und Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte (1986-1991)	107
3.1.4. Vierte Phase: Die Ära des Maastrichter Vertrages	118
3.1.5. Fünfte Phase: Maastricht (1997), Lissabon (2000), Nizza (2001): Neues Europäisches Sozialmodell	125
3.2. Zur theoretischen Stringenz supranationaler Sozialpolitik	131
3.3. These zur wohlfahrtsstaatlichen Stabilisierung der Europäischen Union	136
3.3.1. Europäisches Mehrebenensystem	137
3.3.2. Normative Selbstverpflichtung der Europäischen Union	137
3.3.3. Standortwettbewerb als institutioneller Wettbewerb	141
3.3.4. Nationale soziale Gerechtigkeit versus wettbewerbliche Gerechtigkeit der Europäischen Union	149
3.3.5. Veto zum Europäischen Verfassungsvertrag	153
3.3.6. Europäische Union als Adressat deregulativer Verwerfungen	158
3.3.7. Backlash des Freihandels: Erosion der Europäischen Union?	163
3.3.8. Perspektiven der Europäischen Sozialpolitik	168

4. Europäische Sozialpolitik: Institution zwischen Wettbewerb und Schutz	176
4.1. Gleichbehandlung der Geschlechter: Wettbewerbs- und Schutznorm	176
4.1.1. Mittelbare und unmittelbare Diskriminierung der Geschlechter	181
4.1.2. EuGH: Deregulierung nationaler Privilegien von Frauen nach dem Landesgleichstellungsgesetz: Der Fall Kalanke versus Hansestadt Bremen	186
4.1.3. EuGH: Deregulierung einer verfassungsrechtlichen Schutznorm: Der Fall Tanja Kreil versus Bundeswehr	194
4.2. Europäische Beschäftigungspolitik: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat?	200
4.2.1. Motive und historische Stationen zur europäischen Beschäftigungspolitik	203
4.2.2. Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam	214
4.2.3. Europäische Leitlinien zur nationalen Beschäftigung	218
4.2.4. Lissabon-Strategie und die OMK	224
4.2.4.1. OMK-Effizienz ohne rechtswirksame Sanktionen?	233
4.2.4.2. OMK als effizient kompetitives Instrument	235
4.2.5. EWWU und Beschäftigung	241
4.2.5.1. Pro- und Kontra-Thesen zum europäischen Beschäftigungsmodell	246
4.2.5.2. Marginale Beschäftigungseffekte im Binnenmarkt	249
5. Literaturverzeichnis	257

1. Einleitung und Vorwort

Das vorliegende Buch ist Resultat einer völlig überarbeiteten Vorlesung über „Europäische Sozialpolitik“ an der Leibniz Universität Hannover sowie meiner Lehrveranstaltungen zu verschiedenen Themenkomplexen der Europäischen Union an der Universität Göttingen. Es richtet sich primär an Studenten meiner Lehrveranstaltungen, es wendet sich aber auch an thematisch und politisch interessierte Leser. Die einzelnen der vier Hauptkapitel sind wegen der entsprechenden Konzipierung jeweils ohne Kenntnisse der anderen Kapitel separat zu lesen und zu verstehen. Partielle inhaltliche Überschneidungen sind nicht fahrlässig entstanden, sondern vorsätzlich in Kauf genommen. Eine meiner Intentionen besteht in der Klärung folgender Frage: Auf der Agenda beider politischen Systeme - Nationalstaat wie Europäische Union - steht die Verpflichtung zur Sozialpolitik. Schon mit dieser gering dosierten Information kann die substantiierte Vermutung entstehen, nach der beim Aufeinandertreffen zweier unterschiedlicher Akteure oder Systeme automatisch eine konkurrenente Situation zwischen beiden Systemen generiert wird. Als logische Folge aus marktlicher Perspektive wäre anlässlich einer solchen Konstellation ein Verdrängungswettbewerb zu erwarten: Das effizientere System wird das weniger effiziente System vom politischen Markt drängen. Abwegig ist ein solches Szenario keineswegs. In der wissenschaftlichen Literatur stößt man zuhauf auf Diskurse, die mit großer Seriosität auf eine sukzessive Erosion zum Beispiel des Nationalstaates hinweisen. Zugleich entsteht ein *new center*. Andererseits werden Thesen mit Stringenz begründet, nach der einst mächtige Imperien wie das Römische Reich, das Osmanische Reich, die Sowjetunion oder Jugoslawien wegen spezifischer lokaler Bedürfnisse mittlerweile zum Gegenstand historischer Auseinandersetzungen geworden sind. Auch die relativ junge Europäische Union läßt sich als transnationales Imperium skizzieren, die kraft ihrer Kompetenzen lokale Institutionen nicht immer vorteilhaft steuert.

Dieses Buch thematisiert nicht den ursächlichen Aufstieg und jähen Fall imperialer Mächte. Vielmehr besteht jedoch die legitime Frage, ob die als friedenspolitisch dekorierte Europäische Union immun gegen politische Erosionsprozesse ist. Oder gilt die Gemeinschaft als institutionelles *perpetuum mobile*, als Selbstläufer? Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, um die Union vor ungewollten Erosionen zu schützen oder sie als Selbstläufer mit nachhaltigen Attributen auszustatten?

Am Beispiel eines der höchst sensiblen Bereiche nationalstaatlicher Politik, nämlich der Sozialpolitik, sollen zunächst Funktionsweisen sozialpolitischer Institutionen aufgezeichnet werden. Im Fokus der Betrachtung (Kapitel 1) steht dabei - stellvertretend für andere Wohlfahrtsstaaten - der deutsche Nationalstaat mit seinem hohen Wohlfahrtsstatus. Neben sozialen

Sicherungseffekten wird der Blick auch darauf gerichtet, ob weitere Effekte, nämlich gesellschaftspolitisch stabilisierende Effekte erzeugt werden. Kann in einem politischen System ein nachhaltiges Gleichgewicht zwischen ökonomischer Effizienz als Maßgabe größtmöglichen Wohlstandes mit geringsten Kosten (Kosteneffizienz) und gesellschaftspolitischer Effektivität geschaffen werden?

In Kapitel 2 wird der teils sehr mühsame Weg der Europäischen Sozialpolitik in den Kompetenzkatalog der Europäischen Union begründet. Dabei ist anhand eines nationalstaatlich definierten Maßstabes zu prüfen, welchen Charakter sozialpolitische Arrangements auf dieser postnationalen Politikbühne beanspruchen kann. Ist er mit den vertrauten Merkmalen des Nationalstaates als identisch, ergänzend oder als kompensatorisch zu würdigen? Oder intendiert die Europäische Sozialpolitik völlig anders gelagerte Interessen? Auch im supranationalen Kontext soll die Frage – analog zum Nationalstaat - beantwortet werden, ob sich auch bei der Institution der Europäischen Sozialpolitik systemische Effekte nachweisen lassen.

In beiden anschließenden Kapiteln werden ausgewählte, prägnante Bereiche und Funktionen der Europäischen Sozialpolitik analytisch vorgestellt. Kapitel 3 beinhaltet eine stark nachhaltige, partiell umstrittene und effektive Sozialpolitik, nämlich die Gleichbehandlung der Geschlechter. In Kapitel 4 wird der steinige Weg der europäischen Beschäftigungspolitik in den politischen Katalog der Gemeinschaft nachgezeichnet sowie deren Effekte einer ausführlichen Analyse unterzogen.

Abschließend möchte ich ein Wort des Dankes formulieren: Die allmähliche Ausbildung eines sozialen Autismus, wenn man sich monatelang dem Verfassen eines umfangreichen Manuskriptes in selbst verordneter Isolation widmet, stellt wahrlich keine sensationelle Erkenntnis dar. Dennoch ist es mir zum wiederholten Mal mit Unterstützung von etlichen Freunden gelungen, diesen prekären Prozeß exogen zu kompensieren. Zunächst gilt mein herzlicher Dank meinem Bruder und *Diplom-Informatiker Manfred Zapka* (LMU München) für seine kontinuierlich geleistete Betreuung und Motivation. Informative Stunden verbrachte ich mit sympathischen Freunden, die über Ambivalenzen sozialpolitischer Auswirkungen aus der Perspektive betrieblicher Praktiker berichteten: *CFO Dr. rer. pol. Klaus-Jürgen Werner* (München) sowie *StB & WP Dipl. rer. pol. Henning Schlüter* (Hannover). Schließlich gilt ein außerordentlicher Dank *Prof. Dr. rer. pol. Wolfgang Meyer* (Leibniz Universität Hannover). Er löste mit seinen kritischen Kommentaren konstruktive Impulse für die vorliegenden Zeilen aus.

2. Sozialpolitik im Nationalstaat: Effizienz, Wohlfahrt, Stabilität

In diesem Kapitel werden nur die wesentlichen Elemente nationaler Sozialpolitik skizziert. Weitere, detailliertere Hinweise zur ausdifferenzierten Sozialpolitik sind den einschlägigen und hier zitierten Lehrbüchern zu entnehmen. Ein Aspekt des Kapitels liegt in der stabilitätspolitischen Effizienz wohlfahrtsstaatlicher Institutionen zur Sicherung politischer Systeme.

2.1. Begriff und Funktion staatlicher Sozialpolitik

Sozialpolitik als Instrument der Gesellschaftsgestaltung ist sowohl Voraussetzung als auch Bestandteil für einen modernen Staat, der sich in seinem Selbstverständnis als Sozial- oder Wohlfahrtsstaat (Kaufmann 1997, 21ff) begreift. Der Begriff Sozialstaat bezeichnet den gesamten Komplex staatlicher Institutionen, Steuerungsmaßnahmen und Normen innerhalb eines demokratischen Systems, mit denen Lebensrisiken und soziale Folgewirkungen einer marktwirtschaftlichen Ökonomie reguliert, korrigiert und ergänzt werden. Der marktliche Prozeß produziert neben der Versorgung mit Gütern auch eine Anzahl sozialer Risiken, die vom Markt selbst nicht reguliert werden. Die politische Bewältigung solcher sozialen Auswirkungen der kapitalistischen Marktwirtschaft erfolgt in sozialpolitisch organisierten Systemen, ohne das gesellschaftliche System der Marktwirtschaft selber anzutasten. Der begrifflich erst nach dem Zweiten Weltkrieg durchgesetzte Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat hat in entscheidender Weise zur Herausbildung des modernen Nationalstaats beigetragen.

Die sozialpolitische Ausformung des Nationalstaates läßt sich als Prozeß sozialer Auseinandersetzungen und politischen Konflikten rekonstruieren, in dem unterschiedliche Akteure wie Parteien, Gewerkschaften, Unternehmer- und Wohlfahrtsverbände oder andere Institutionen involviert waren. Gleichwohl ist Sozialpolitik ein historisch gewachsener Begriff, der ausschließlich und uneindeutig im nationalstaatlichen Kontext angesiedelt ist. Bisher konnte sich kein allgemeingültiger Begriff durchsetzen. Einerseits wird der Begriff enger, andererseits weiter ausgelegt. Teils wird die Auffassung vertreten, Sozialpolitik beschäftige sich nur mit Fragen der unselbständigen Lohnarbeit oder den Lebensverhältnissen wirtschaftlich schwacher Gruppen in der Gesellschaft. Zum andern wird Sozialpolitik als Gesamtheit aller Maßnahmen bezeichnet, die darauf abzielen, materielle Lebenslagen bestimmter Bevölkerungsschichten zu korrigieren, die von den Betroffenen nicht allein und aus eigener Initiative realisiert werden können. Oftmals bleiben in dieser Angelegenheit Abgrenzungen zur Wirtschafts-, Steuer-, Industrie- und Bildungspolitik unberücksichtigt, die unstreitig auch sozialpolitische Ziele verfolgen. Letztlich bleiben sozialpolitische Definitionen

weitgehend abstrakt. Dennoch soll ein Begriff vorgestellt werden, um ihn später als normativen Referenzpunkt zur Bemessung europäischer Sozialpolitik zu instrumentalisieren. Unter Sozialpolitik werden im allgemeinen notwendige Handlungen des Staates (Achinger 1958, 161ff; Boeckh 2004, 147ff; Lampert/Althammer 2004, 137-162; Ribhegge 2007, 365ff) verstanden, die darauf gerichtet sind, die Lebenslage von gesellschaftlich schwachen Personenmehrheiten dahingehend zu beeinflussen, dass die mit der Gesellschaftsordnung verfolgten Ziele (Präferenzen) in Bezug auf die Lebenslagen der Individuen erreicht werden.

Wenn im allgemeinen von Sozialpolitik gesprochen wird, dann wird darunter primär staatliche Sicherungspolitik wie Sozialhilfe, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege-, Rentenversicherung oder Ausbildungssicherung verstanden (Haslinger 2000, 187). Doch geht Sozialpolitik über diese staatlich organisierten Sicherungssysteme hinaus, wie zu zeigen sein wird. Verteilungs- und Umverteilungspolitiken gehören zu den gesellschaftlich sensitivsten Politikfeldern. In fast allen OECD-Demokratien stellt dieser Typus von Staatstätigkeit die größte Ausgabenkomponente dar. Sozialpolitik wird „notwendig, um die Folgen von Marktversagen in Gestalt unvollkommenen Wettbewerbs, unvollkommener Information, vor allem auf den Arbeits- und Versicherungsmärkten und negative externe Effekte sehr niedrigen Einkommens zu vermeiden oder abzumildern, positive externe Effekte der vor allem in Familien erfolgenden Humanvermögensbildung durch Transfers an die Familien partiell zu kompensieren, ein ausreichendes Angebot an meritorischen Gütern zu sichern und die Konsequenzen fehlender oder nur mit starker zeitlicher Verzögerung oder mit hohen sozialen Kosten wie Kapitalvernichtung und Arbeitslosigkeit zustandekommender Marktgleichgewichte zu vermeiden oder abzumildern“ (Lampert/Althammer 2001, 134).

In der Regel werden drei normative Argumente für eine staatliche Sicherungspolitik genannt:

- Eine Großzahl von Menschen können sich wegen eines zu geringen Einkommens privat nicht selbst gegen die oben zitierten Risiken versichern. Der Staat trägt daher für sie entsprechende Sorge. Der Staat garantiert eine Mindestsicherung, deren Finanzierung hoheitlich erzwungen werden kann.
- Ein Großteil der Menschen unterschätzt Risiken und würden sich nicht freiwillig versichern oder sich nur unzureichend versichern. Bei niedrigerem Einkommen könnten bei Krankheiten die Allgemeinheit moralisch zu Leistungen nötigen, ohne jemals einen eigenen Beitrag zur Risikoabsicherung geleistet zu haben. Der Staat umgeht dieses Problem und erzwingt einen Beitritt zur gesetzlichen Sozialversicherung.

- Staatliche Sicherungspolitik ist in der Lage, externe Effekte zumindest teilweise zu internalisieren. Einzelne Mitglieder einer Gesellschaft partizipieren nicht an allgemeinen Wohlfahrtssteigerungen, weil sie zu Schaden gekommen sind. Um die zitierten Risiken zu übernehmen, hat die Gesellschaft den Betroffenen eine Kompensation in Aussicht gestellt. Darüber hinaus bestehen neben den aufgeführten negativen auch positive externe Effekte.

Demnach kommt die individuelle Erhaltung und Verbesserung des Humankapitals auch der Allgemeinheit zugute, weil beispielsweise Schutzimpfungen die Infektion und die Verbreitung von Krankheiten verhindert. Ohne solche Sicherungen würden zu zahlreiche negative und zu wenig positive externe Effekte geschaffen als dies in einer Gesellschaft wünschenswert erschiene (Haslinger 2000, 187f).

Staatliche Sozialpolitik ist zugleich Wohlfahrtspolitik zur Förderung des gesellschaftlichen Gemeinwohls. Alle Gesellschaften einschließlich ihrer Mitglieder benötigen bestimmte, normativ verankerte Leitlinien wie zum Beispiel die Verfügung über Eigentum geregelt wird, wie Preise für Güter und Dienstleistungen festgesetzt, mit welchen Inhalten die Arbeitsverträge geschlossen, wie Gewinne und Arbeitseinkommen verteilt oder ob und wie Kinder, arme, alte und pflegebedürftige Menschen unterstützt werden sollen, um gegen bestimmte Lebensrisiken abgedeckt zu werden. Dazu gesellen sich weitere Maßnahmen wie Familien- oder Gesundheitspolitik, Maßnahmen bei Krankheiten oder auch die Bildungspolitik. Nicht zu vergessen ist die Beschäftigungspolitik oder die ausdifferenzierte Steuerpolitik. Auch das Verkehrswesen, die Wohnbaupolitik, auch das Arbeits- und Sozialrecht sorgen für das Wohlergehen der Allgemeinheit.

Zur Sozialpolitik gehören alle Regelungen (Lampert/Althammer 2004, 165ff), die Bürger in Lebenslagen zu schützen, die sie und ihre Familien nicht allein aus eigener Kraft bewältigen kann. Als solche Lebenssituationen gelten Arbeitslosigkeit, Invalidität, Behinderung, Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Armut. Zu den sozialpolitischen Maßnahmen zum Schutz der eben zitierten Risiken gehören die Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung sowie die Arbeitslosenversicherung und die soziale Hilfe wie die Zahlung von Wohngeld, Sozialhilfe oder Zahlungen nach dem BAföG. Darüber hinaus werden im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik etliche Maßnahmen zur Arbeitsförderung, zum Arbeitsschutz, zur Unfallverhütung sowie zur Berufsbildung und zur Berufsbildung darunter subsumiert. Zur Sozialpolitik im weiteren Sinne gehören auch präventive Maßnahmen im Gesundheitsschutz, die Altershilfe für Landwirte, Versorgungswerke, beamtenrechtliche Systeme, die Zahlung

von Kindergeld, die Jugendhilfe oder die Hilfe für Randgruppen wie Obdachlose oder Straffällige. Nicht zu vergessen sind die Arbeitgeberleistungen wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle oder die betriebliche Altersversorgung (Frerich 1987, 14ff).

Diese Staatstätigkeit beschreibt mithin staatliche Interventionen in Marktprozesse (*politics against markets*) mit dem Zweck der Förderung individueller Lebens- und Teilhabechancen in verschiedenen Bereichen (Obinger/Kittel, 2003, 355). Damit fördert Sozialpolitik eine ausgeprägte *Identität* mit dem Gemeinwesen: „Die soziale Marktwirtschaft ist ... nicht nur die Beschreibung einer Wirtschaftsordnung, sie hat über die ökonomische Seite hinaus Bedeutung für die Identität der Deutschen. Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches konnte nicht einfach an die staatliche Tradition vor der Zeit des Nationalsozialismus angeschlossen werden. Andererseits war auch die staatliche Tradition in einer Weise desavouiert, dass mit dem Staat kein Staat mehr zu machen war. Die Wirtschaftsordnung wurde somit zum identitätsbildenden Faktor der Nachkriegsordnung. Wirtschaftswachstum zusammen mit sozialem Ausgleich wurde zur Integrationstheorie der Bundesrepublik Deutschland“ (Koslowski 2006, 15).

Zum Wohlfahrtsstaat gehört zudem „ein äußerer Schutzgürtel der Daseinsvorsorge, dessen sozialpolitische Dimension dann augenscheinlich wird, wenn der Blick auf die Entwicklungsländer gerichtet wird. Hierzu zählen die öffentliche Versorgung mit Trinkwasser, Gas oder Elektrizität“ (Obinger/Kittel 2003, 355). Hauptsächlich mit dem letzteren Argument geht staatliche Sozialpolitik über das allgemeine Verständnis hinaus, ein soziales Existenzminimum zu schaffen oder nur gesellschaftlich schwache Personenmehrheiten dahingehend zu beeinflussen, ihre Lebenslagen nach Maßgabe gesellschaftlicher Prämissen zu verbessern (Frerich 1987). Im letzteren Bereich ist ein Schwerpunkt staatlicher Sozialpolitik angesiedelt.

Bei diesen zitierten Leitlinien geht es um Steuerungsprinzipien und Zurechnungsmechanismen, Verantwortungsbereiche, Verteilungswirkungen oder Gerechtigkeitsvorstellungen in einer komplexen Gesellschaft. *Grundsätzliches Ziel* von Regierungen in den *Wohlfahrtsstaaten* ist es, den Menschen eine Verstetigung der Einkommen in ihren unterschiedlichen Lebenszyklen zu geben, der demokratischen Idee gleicher Staatsbürgerrechte eine reale Grundlage an die Seite zu stellen, die gesellschaftliche Integration zu fördern sowie die *politische Ordnung* in einem gesellschaftlichen System zu *stabilisieren* (Alber 2001, 60). So beruhen die „spezifischen Qualifikationen der europäischen Ökonomien ... auf den hohen Qualifikationen der Beschäftigten, sozialem Frieden, innovativen Produkten und Dienstleistungen sowie auf Zuverlässigkeit. Alle diese Qualitäten hängen von stabilen

Lebensbedingungen ab, die *nur durch Sozialpolitik* gesichert werden können. Ein solches Verständnis des ökonomischen Nutzens sozialer Sicherung wird sich gegen die krude Auffassung von Sozialpolitik als finanzieller Last durchsetzen müssen. Denn sozialpolitisch abgesicherte Arbeit ist die Grundlage für Europas Erfolg in der globalen Arbeitsteilung“ (Vobruba 1997, 183).

Sozialpolitik gilt als zentraler Baustein territorialer Staatlichkeit, der Wohlfahrtsstaat präsentiert eine wesentliche Komponente der europäischen Industrieländer. Paul Pierson und Stephan Leibfried verstehen unter Sozialpolitik den „Gebrauch politischer Macht, um Funktionsweisen des ökonomischen Systems zu ergänzen, zu modifizieren oder abzulösen und so Ergebnisse zu bewirken, die das ökonomische System aus sich selbst heraus nicht erreichen würde“ (Pierson/Leibfried 1998, 13). Sozialpolitik produziert mithin – unter Berücksichtigung nationaler Präferenzen – die unterschiedlich ausgeprägten *Güter Sicherheit und Gerechtigkeit*.

Mit der sukzessiven Erweiterung fiskalischer und sozialpolitischer Kompetenzen des Staates gilt der *Staatshaushalt* als eine eigenständige Quelle von Lebenschancen. Ihm wird eine erheblich größere Sicherheit und Stetigkeit zugewiesen als der Marktwirtschaft. Zwar ist der Staatshaushalt vom binnen- und außenwirtschaftlichen Konjunkturverlauf abhängig, aber dennoch institutionalisierte er sich als „eine Gegenmacht zur Eigendynamik des Marktgeschehens. ... Damit wird aber auch eine Stabilisierung von Marktwirtschaft über Sozialpolitik möglich“ (Rieger/Leibfried 1997, 786).

Staatliche Sozialpolitik besitzt darüber hinaus eine weitere wichtige Facette in der Gesellschaft. Jede Gesellschaft unterliegt – auch von externen Effekte beeinflusst – gewissen Modernisierungsprozessen, auf deren Folgen der Staat angemessen zu reagieren hat. Ohne die Institution der Sozialpolitik würden solche *Anpassungsmaßnahmen* kaum zu verwirklichen sein. Wolfgang Kowalsky (1999, 26) erweitert deshalb den Begriff Sozialpolitik: „Sozialpolitik besitzt die wesentliche Funktion, gesellschaftliche und ökonomische *Modernisierung* zu ermöglichen, da sie gegen Systemzwänge partiell abschirmt. Eine Gesellschaft oder Ökonomie, die innovativ bleiben möchte, setzt durch soziale Sicherung die Individuen in die Lage, modernisierende Brüche zu akzeptieren und mitzutragen.“ Es wird die dezidierte *These* vertreten, Sozialpolitik auch als instrumentelle Voraussetzung zur wirtschaftlichen Globalisierung und nationaler Weltmarktintegration zu identifizieren: Wie zum Beispiel die Verabredung regelmäßiger Senkungen von Zollschränken in den verschiedenen GATT-Runden zeigt, konnte Sozialpolitik Protektionismus zunehmend ersetzen“ (Rieger/Leibfried 1997, 776).

Ökonomische Globalisierungsprozesse vor dem Ersten und Zweiten Weltkrieg erwiesen sich nur von intensiver, aber relativ kurzer Dauer und wurden zügig von langen Perioden genereller außenwirtschaftlicher Abschottung abgelöst (Rieger/Leibfried 1997, 774). Die „Internationalisierung von Handel, Produktion und Investition (wurde) insofern durch sozialpolitische Strukturen ermöglicht ..., als diese außenwirtschaftlichen Protektionismus ersetzen konnten“ (Rieger/Leibfried 1997, 774, 785ff). Antizipierbare soziale Verwerfungen durch ökonomische Internationalisierungsprozesse sollen nach den katastrophalen Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise vom Oktober 1929, die vor allem aufgrund der engen globalen Verflechtungen nationaler Volkswirtschaften erst verifiziert werden konnte, zur Stabilisierung gesellschaftlicher Verhältnisse sozialpolitisch kanalisiert und abgefedert werden. Sozialpolitik als präventiv kompensatorisches Substitut zur Auflösung des außenwirtschaftlichen Protektionismus ermöglicht mithin politische Innovation und zugleich gesellschaftlich notwendige soziale Sicherheit. Der Wohlfahrtsstaat stellt damit zugleich das öffentliche Gut „sozialer Frieden“ zur Verfügung (Kumpmann 2004, 128), welches als makropolitische Ziel eines Staates zu pointieren ist.

Der Begriff Sozialpolitik ist mit dem Beginn des Industriezeitalters in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt worden. Zu dieser Zeit wurde die auf der bäuerlich-handwerklichen Ordnung beruhende Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur durch die expandierende industrielle Arbeitswelt abgelöst. Die traditionellen Lebensverhältnisse breiter Bevölkerungsschichten veränderten sich signifikant, die alte Sozialstruktur wurde weitgehend zerstört. Die damit korrespondierenden sozialen Probleme und die politische Notwendigkeit, diese gesellschaftliche Umstrukturierung zu lösen, haben in Wissenschaft und Praxis zur Einführung des Begriffs Sozialpolitik geführt.

Es handelt sich – als Reaktion auf Industrialisierung und Demokratisierung – um einen *historisch* gewachsenen Begriff, der auch in der englischen (*social policy*), der spanischen (*politica social*) und französischen Sprache (*politique social*) eine entsprechende Verwendung findet. Begrifflich wird Sozialpolitik mal enger, mal weiter gefaßt. *Einerseits* wird die Auffassung vertreten, Sozialpolitik richtet sich nur auf Angelegenheiten, die sich aus der unselbständigen Lohnarbeit oder den Lebensverhältnissen anderer wirtschaftlich schwacher Gruppen ergeben. *Andererseits* besteht ein definatorischer Ansatz, Sozialpolitik mehr allgemein zu erfassen als die Gesamtheit aller Maßnahmen, die darauf abzielen, die materielle bzw. immaterielle Lebenslage bestimmter Bevölkerungsschichten zu verbessern, die von den Betroffenen nicht allein und eigener Initiative herbeigeführt werden kann. Unter den eben zitierten Definitionen ist es schwierig, eine sinnvolle Abgrenzung zum Beispiel zur –

keinesfalls sozialpolitisch zu vernachlässigen – Wirtschafts-, Steuer- oder Bildungspolitik zu vollziehen.

Staatlich organisierte Sozialpolitik wird von *drei Hauptformen* geprägt: Erstens von *allokativen*, zweitens von *umverteilenden* und drittens von *gesellschaftlich stabilisierenden* Maßnahmen. Sozialpolitik ist wegen ihrer Zielrichtung hauptsächlich eine *Verteilungspolitik* (Frerich 1987, 15; Fritsch et al. 1993, 3ff; Pindyck/Rubinfeld 2005, 757ff. Das Sozialleistungssystem mit seinen *Sozialeinnahmen* und seinen *Sozialausgaben* soll prinzipiell eine Korrektur in der *Primärverteilung* bewirken. Ziel ist es, eine von den gesellschaftlichen Präferenzen abhängige oder gewünschte *Sekundärverteilung* zu bewirken (Lampert 1988, 3ff, Frerich 1987, 15).

Was ist ein Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat? Der Begriff Sozialstaat ist eine deutsche Bezeichnung, der international keine Verwendung findet. In Großbritannien und den USA herrscht der Begriff *welfare state* vor (Leibfried/Wagschal 2000, 9), die Schweden sprechen vom *Folkhemmet* (Volksheim), die Niederländer vom *Verzorgingsstaat* (Versorgungsstaat), die Franzosen vom *l'état providence* (Vorsorge-, Vorsehungs- oder Schutzentgeltstaat). Als Wohlfahrtsstaat gilt ein *umfassend fürsorgender* Staat, der weitreichende Maßnahmen zur Steigerung des Wohlergehens seiner Bürger erläßt. In der *Wirtschaftswissenschaft* wird mit dem Wohlfahrtsstaat eine Wirtschaftsordnung bezeichnet, die zur Verfolgung sozialpolitischer Ziele umfassend in die marktliche Selbststeuerung interveniert.

Die Dichotomie Marktwirtschaft versus Sozialstaat wird in der Gesellschaft im allgemeinen akzeptiert. Während der Begriff Marktwirtschaft mit dem nutzenmaximierenden Individuum, mit Egoismus, mit rationalem Verhalten, Effizienz, Wachstum und mit freiheitlichem Verhalten in Verbindung gebracht wird, impliziert der Begriff Sozialstaat zumeist die Vorstellung von allgemeiner Wohlfahrt, sozialer Gerechtigkeit, Solidarität, gesellschaftlicher Partizipation und Gleichheit. Dieses sind Wertvorstellungen, die in der modernen Gesellschaft als moralisch gelten (Druwe 2000, 83). Mit Reichskanzler Otto von Bismarck und seinen *Sozialversicherungsprogrammen* beginnt in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts die Zeitrechnung des modernen Wohlfahrtsstaates in Deutschland (Leibfried/Wagschal 2000, 8). Gleichwohl existierten schon vor der Bismarck-Ära auf lokaler und Länderebene erste Sozialprogramme auf eher niedrigem Niveau.

In der *Sozialwissenschaft* wird der Begriff Wohlfahrtsstaat auch synonym zum Begriff *Sozialstaat* benutzt. Der Staat übernimmt die aktive Rolle in der Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Abläufe und widmet einen beträchtlichen Teil seiner Ressourcen sozialpolitischen Zwecken. Dabei nimmt er in der Regel folgende Aufgaben wahr:

- Förderung einer größeren Gleichheit der Lebenschancen in Fragen der Einkommenssicherung, Gesundheit, Wohnen und Bildung.
- Förderung von Konsumchancen, Wirtschaftswachstum, Staat strebt Vollbeschäftigung an
- Abbau ungleicher Teilnahmekancen am gesellschaftlichen und politischen Leben als Ziel des Sozialstaates

Staatliche Maßnahmen zur Sicherung des Einkommens beim Ausfall der Arbeitskraft ist nach „herrschender Meinung“ als zentrale Aufgabe des Wohlfahrtsstaates zu betonen. Es sind mithin vier grundlegende Aufgaben des modernen Wohlfahrtsstaates zu identifizieren:

- 1.) *Schutzfunktion* (durch kollektive Sicherung gegen die Risiken der Industriegesellschaft)
- 2.) *Verteilungs- und Umverteilungsfunktion* (durch Eingriffe in Primäreinkommen, entspricht Korrekturfunktion)
- 3.) *Produktivitätsfunktion* (durch Erhaltung und Förderung des Faktors Arbeit)
- 4.) *gesellschaftliche Funktion* (durch Integration und Legitimation)

In der deutschen Sozialpolitikforschung wird von *handlungsleitenden Prinzipien* gesprochen, sie entsprechen normativen Dimensionen der Theorie des Wohlfahrtsstaates:

- a.) (Sozial-)Versicherungsprinzip organisiert einen Risikoausgleich zwischen Beitragszahlern und beschränkt sich auf diesen Personenkreis
- b.) Solidaritätsprinzip, das vor allem in der Arbeitslosen- und Krankenversicherung das Geld aller Beitragszahler für Zahlungen an die Empfänger umverteilt
- c.) Versorgungsprinzip zur Verhinderung von Armut und Verelendung auf Basis staatlicher Schutzgarantien
- d.) Äquivalenzenprinzip, wonach Beiträge und Leistungen sich in etwa entsprechen sollen
- e.) Kausalprinzip, wonach Beitragszahlungen eine Leistung begründen
- f.) Finalprinzip, das von der individuellen Bedarfslage ausgeht
- g.) Subsidiaritätsprinzip: Staat ist erst dann zu Leistung verpflichtet, wenn die untergeordnete Instanz (Familie) das Problem nicht selber lösen kann

Sozialpolitik wird in der Regel mit dem Einsatz staatlicher Maßnahmen verbunden, die sich auf den institutionellen Bereich sozialer Sicherung des Menschen beziehen. Auf der Grundlage von normativ geregelten Rechtsansprüchen sollen Lebenschancen des Bürgers

verteilt und stabilisiert werden. Dabei geht es bei den materiellen Leistungen um die Sicherung des Einkommens von Arbeitnehmern und ihrer Familien im Falle von Krankheit, der Mutterschaft, der vorzeitigen Berufs- oder Erwerbstätigkeit durch Unfall oder Invalidität, im Alter, beim Tod des Ernährers oder im Falle von Arbeitslosigkeit. Diese Form der Existenzsicherung, die insbesondere der Sozialversicherung obliegt, ist jedoch nur ein Teilbereich staatlicher Sozialpolitik. Allerdings gilt dieser soziale Schutz als größter und zentraler Bereich staatlicher Sozialpolitik.

Sozialpolitik im klassischen, engeren Sinne bezieht sich stets auf Handlungen des Staates, um primär die Lebenslage von *gesellschaftlich schwachen Personenmehrheiten* dahingehend zu beeinflussen, dass die mit der Gesellschaftsordnung verfolgten Ziele bezüglich der Lebenslagen der Individuen erreicht werden. Sozialpolitische Maßnahmen sind Reaktionen auf *Mangellagen* einzelner Bürger oder Gruppen. Zum Bereich staatlicher Sozialpolitik Deshalb sind folgende Elemente zu subsumieren:

- Arbeitnehmerschutzpolitik, Erhalt der Arbeitskraft
- Arbeitsmarktpolitik, Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle
- Ausgestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassung, betriebliche Altersversorgung
- Wohnungs-, Familien- und Bildungspolitik
- Gesundheitspolitik, Prävention, Kranken- und Unfallversicherung
- Politik der Einkommens- und Vermögensverteilung
- Jugendhilfepolitik, Kindergeld, Erziehungsgeld
- Altenhilfepolitik
- Rentenpolitik, Rentenversicherung, Altershilfe für Landwirte
- Sozialhilfepolitik, Wohngeld
- Steuerpolitik
- mittelstandsorientierte Sozialpolitik

Mit dem Terminus Wohlfahrtsstaat wird aber auch eine pejorative Vorstellung eines umfassend fürsorgenden, obrigkeitlich bevormundenden Staates verbunden, welcher der Gefahr ausgesetzt ist, die persönliche Freiheit der Bürger einer Sicherheit sowie einer staatlich definierten Wohlfahrt unterzuordnen. Gleichwohl strebt ein moderner Sozialstaat gemäß seiner Verfassung nach *sozialer Gerechtigkeit* (Rawls 1979, 81-110; Höffe 2005; Nolte 2005). Nach Vorstellung des amerikanischen Rechtsphilosophen John Rawls bedarf es zur Ermittlung adäquater *Grundsätze der Gerechtigkeit* vor allem der Berücksichtigung des Glücks der am schlechtesten gestellten Personen innerhalb der sozialen Gemeinschaft. In

einer solchen sozialen Gemeinschaft dürfte eine Person nicht wissen, welche soziale Stellung sie innerhalb der Gemeinschaft einnimmt. Nach seinem *Differenzprinzip* ist soziale und ökonomische Ungleichheit so lange tolerierbar wie die Verteilung so gestaltet ist, dass auch die untersten Einkommensschichten am wirtschaftlichen Zuwachs teilhaben. Dabei würden Begriffe wie Inklusion (Teilhabe) bzw. Exklusion (Ausschluss) keine Rolle mehr spielen. Dagegen gilt soziale Gerechtigkeit für den neoklassischen Ökonomen Friedrich August von Hayek als „Illusion“, als Atavismus. Für Hayek ist die Idee sozialer Gerechtigkeit inhaltsleer, weil die Gesellschaft kein verantwortlich handelnder Akteur ist, der gerechte oder ungerechte Verteilungen vornehmen kann. Nach liberalem Duktus in modernen Staaten erfolgt die Zuteilung von Gütern alleine nach Gesetzmäßigkeiten des Marktes, deren Effizienz letztlich auch den Unterprivilegierten nützt (Hayek 1977, 23ff).

Das *ideelle Ziel* staatlicher Sozialpolitik besteht im *Prinzip absoluten Gleichheit*. Folglich gilt Sozialpolitik von ihrer Zielrichtung her im wesentlichen als *Verteilungspolitik* in Form distributiver Politik wie staatliche Zuschüsse und redistributiver Politik wie Sozialhilfe oder die progressive Einkommenssteuer. Das Sozialleistungssystem mit seinen Sozialeinnahmen und Sozialausgaben bewirkt prinzipiell eine Korrektur der Primärverteilung, um eine staatlich intendierte Sekundärverteilung zu bewirken.

Es besteht in vielen modernen Staaten ein *normatives Sozialparadigma*, das Sozialpolitik als *Gegensatz* und zwar als unabdingbares, notwendiges *Korrelat* zur Marktwirtschaft versteht. In der deutschen Geschichte konnte ein solches Sozialparadigma als *Sozialstaatsprinzip* zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg sogar verfassungsrechtlich und zwar in den Art. 20, 28 GG verankert werden.

Art 20 I GG: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und *sozialer* Bundesstaat“.

Art. 20 IV GG: „Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutsche das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.“

Art. 28 I GG: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und *sozialen* Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“

Ähnliche Regelungen befinden sich auch in den meisten Verfassungen der einzelnen Bundesländer. Das hier festgelegte Sozialstaatsgebot ist inhaltlich zwar unbestimmt, d. h. es legt nicht die inhaltliche Reichweite von sozialpolitischen Leistungen fest. In der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist aber das Sozialstaatsprinzip als dezidierte *Verpflichtung* des Staates ausgelegt worden, es soll für einen Ausgleich sozialer Gegensätze und für eine gerechte Sozialordnung sorgen (Bäcker et al. 2000, 36f): So heißt es in einem *Leitsatz* des BVerfG zur Staatszielbestimmung: „Die Fürsorge für Hilfsbedürftige gehört zu den selbstverständlichen Pflichten des Sozialstaates“ (BVerfGE 35, 353, 375). Das – stark idealisierte und sogar von höchstrichterlicher Rechtsprechung unterstrichene – normative Ziel des Sozialstaates besteht im Abbau sozialer Unterschiede und in der Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für sämtliche Teile der Bevölkerung. Ausgefüllt wird das Sozialstaatsprinzip durch die Fürsorge für Hilfsbedürftige, die Schaffung sozialer Sicherungssysteme, die Herstellung von Chancengleichheit und einer gerechten, für den Ausgleich sozialer Gegensätze sorgenden Sozialordnung (BVerfGE 28, 324, 348ff).

Andere verfassungsrechtlich verpflichtende oder verpflichtbare Normen zur deutschen Sozialstaatlichkeit sehen Art. 6 I, V GG (Schutz der Familie und Ehe, Gleichstellung ehelicher und nicht-ehelicher Kinder), Art. 9 Abs. 3 GG (Koalitionsfreiheit), Art. 12 GG (freie Berufswahl), Art. 14 Abs. 2 GG (Gemeinwohlbindung des Eigentums) und Art. 15 GG (Möglichkeit zur Sozialisierung der Produktionsmittel) vor.

Das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 GG unterliegt – neben anderen verfassungsrechtlichen Vorschriften wie Art. 1 Abs. 1-3, Art. 79 GG – gemäß Art. 79 Abs. 3 GG des Rechtsinstituts der *Ewigkeitsgarantie*. Die Ewigkeitsklausel oder Ewigkeitsgarantie bedeutet, dass solche Verfassungsprinzipien auf ewig einer Verfassungsänderung entzogen sind. Mit dieser Regelung wollte der Parlamentarische Rat den dramatischen Erfahrungen aus der Zeit des nationalsozialistischen Regimes entgegenreten (Kempen 1990). Mit den naturrechtlich begründeten Grundsätzen der Menschenwürde (Art. 1 GG: Abs. 1: Schutz der Menschenwürde, Abs. 2: Anerkennung der Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, Abs. 3: Bindung der staatlichen Gewalt an die Grundrechte) und den staatlichen Strukturprinzipien in Art. 20 (Abs. 1: Bundesstaatsprinzip, Abs. 1: Staatsform der Republik, Abs. 1: Sozialstaatsprinzip, Abs. 1: Demokratieprinzip, Abs. 2 Satz 1: Prinzip der Volkssouveränität, Abs. 2 Satz 2: Gewaltenteilung, Abs. 3: Bindung der drei staatlichen Gewalten an die Verfassung und an das sonstige Recht) ergibt sich innerhalb des Grundgesetzes eine Normenhierarchie, die nur durch eine neue Verfassung gemäß Art. 146 GG aufgehoben werden kann. Bis zur – nicht auszuschließenden – Auflösung des Grundgesetzes aber waltet

diese Klausel definitiv als unverletzlich und ist damit verbindlich. Der Begriff der Ewigkeitsgarantie selber ist nicht im Grundgesetz zu finden. Er hat sich praktisch als terminologisches Produkt der juristischen Umgangssprache im verfassungsrechtlichen Kontext etabliert.

Das Sozialstaatsprinzip wird praktisch – aufgrund des demokratischen *Rechtsstaats* inhärenten Strebens nach sozialer Gerechtigkeit – um eine *soziale* Komponente, nämlich um die Komponente „*sozialer Rechtsstaat*“ ergänzt. Das bedeutet, dass Inhalt und Auslegung der Gesetze sowie die Verwaltungstätigkeit und auch die Rechtsprechung im Rahmen der rechtsstaatlichen Ordnung am sozialstaatlichen Auftrag – wie Nivellierung sozialer Unterschiede in der Gesellschaft, allgemeine Sicherung eines angemessenen Lebensstandards – zu orientieren sind. Folglich *rangiert* das *Sozialstaatsgebot* in Deutschland normativ unzweifelhaft *vor* dem *marktwirtschaftlichen* Prinzip. Versuche neoklassisch orientierter Akteure, das grundrechtliche Gebot der Sozialstaatlichkeit außer Kraft zu setzen und statt dessen dem Marktprinzip nicht nur einen gesellschaftlichen Vorrang, sondern auch einen Verfassungsrang einzuräumen, scheiterten (Butterwegge 2005b, 22) bereits aus normativen Gründen. Nach diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen kann der Grundsatz abgeleitet werden, dass der Sozialstaat, sprich: die Gestaltung der Gesellschaft nach den Maßstäben von sozialer Gerechtigkeit und sozialem Ausgleich, keineswegs nur als Anhängsel einer marktwirtschaftlichen Ordnung oder ihr nur untergeordnet fungiert. Vielmehr gilt „der Sozialstaat“ als wesentlicher normativer Bestandteil des demokratischen Staates in Deutschland.

Eine weitere sozialpolitische Säule ist die *Gemeinschaft*, die in der institutionell ausdifferenzierten Form der Familie, der Sozialhilfegruppen oder sozialer Verbände als soziale Netzwerke fungieren. Die Wohlfahrtsproduktion fußt praktisch auf einem Mischungsverhältnis zwischen Staat, Markt und Familie. Es handelt sich hierbei um einen *welfare mix*.

Die Ausprägung wohlfahrtsstaatlicher Regeln ist in westlichen Demokratien sehr ungleich verteilt. Die sozialstaatlich aktivsten Staaten wie Schweden oder die Niederlande geben mit etwa einem Viertel ihres Bruttoinlandsprodukts einen doppelt so hohen Anteil für Transferleistungen aus wie die sozialpolitisch defensiven Staaten Australien, Japan oder USA, die nur etwa ein Achtel für solche Leistungen zur Verfügung stellen (Alber 2001, 59f).

Per definitionem gilt ein Staat erst dann als *Sozialstaat*, wenn er *umfassende* Maßnahmen zur sozialen Sicherung und zum gesellschaftlich angemessenen Wohlergehen seiner Bürger erläßt. Damit ist zugleich ausgedrückt, dass eine *gesellschaftliche Inklusion* aller Bürger besteht. Menschen sollen hiernach nicht aus dem gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen

werden, sie sollen allesamt an den bestehenden Institutionen der Gesellschaft, Konsum und Kultur teilnehmen können. Staaten wie die USA, Großbritannien oder Japan, die ihren bedürftigen Bürgern nur eine Mindest- oder Grundsicherung zum physischen Überleben zur Verfügung stellen bzw. gewährleisten und sie damit aus finanziellen Gründen mehr oder weniger vom gesellschaftlichen Leben ausschließen (Exklusion), gelten im Sinn der deutschen Definition daher nicht als Wohlfahrts- oder Sozialstaaten. Folglich überrascht die Behauptung von Christoph Butterwegge (2005b, 22), nach der „alle (sic!) auf dem Weltmarkt führenden Volkswirtschaften entwickelte Wohlfahrtsstaaten“ sind. Sie ist als unzutreffend zurückzuweisen.

Es ist kein historischer Zufall, dass der Sozialstaat ausgerechnet in Europa stark ausgeprägt wurde, während er in den außereuropäischen Ländern eine eher schwache Justierung erfuhr. In Europa herrschte eine andere *Staatstradition*. Hier existierte eine Reihe von sozialpolitisch vermittelnden Institutionen – oder in der modernen Terminologie: *veto-player*, die ihren Einfluß auf den Staat zugunsten der Privathaushalte praktizieren konnten: „In Europa begriff sich die aus Adel und Klerus rekrutierte Bürokratie der Monarchie ... sehr viel stärker als Hüter des Gemeinwohls denn als partikulare Interessengruppe ... Der Adel war überdies vom feudalen Prinzip reziproker Verpflichtungen und vom Gedanken *noblesse oblige* geprägt.“ Die „Bürokratisierung und Professionalisierung des öffentlichen Dienstes ging der Demokratisierung in Europa ... voraus. Durch die vergleichsweise frühe Professionalisierung genoß der öffentliche Dienst in Europa einen höheren Grad der Autonomie als in den USA ... und geriet in geringerem Maße in Gefahr, als reines Instrument zur Verteilung klientelistischer Wahlgeschenke wahrgenommen zu werden“ (Alber 2001, 62).

Zudem war die europäische Wirtschafts- und Sozialstruktur im Vergleich zu den USA wesentlich stärker von der Industrialisierung geprägt. Das Industrieproletariat stieg über einen langen Zeitraum zur wesentlichen Sozialkategorie der Erwerbsstruktur auf. Dieser Umstand begünstigte den Aufstieg kollektiver, marktoppositioneller Institutionen wie Gewerkschaften. Diese wiederum sorgten für einen gewissen Abbau der Ungleichheit in der primären Einkommensverteilung, weil vor allem auch die Gewerkschaften viel stärker mit *parteilich-politischen Organisationen* der Arbeiterschaft verbunden waren (Alber 2001, 62f).

Die wohl älteste *funktionalistisch* ausgerichtete *Theorie der Sozialpolitik* (Obinger/Kittel 2003, 361) resultiert aus diesen industrieproletarischen Verhältnissen. Hier steht der *politische* Prozeß im *Vordergrund*, sozialpolitische Intentionen sind nachrangig. Sozialstaatliche Intervention wird als *unmittelbare Reaktion* auf die gegebenen – durch Industrialisierung und Urbanisierung verursachte – *sozioökonomischen Mißstände* begründet (Hahn 2005). Die

industrielle Revolution führte zur Erosion sowie zur Überforderung traditioneller familiären, berufsgenossenschaftlichen und unternehmerisch-patronalen Sicherheitssystemen. Es entstand praktisch ein soziales Vakuum, das mit sozialstaatlichen Instrumenten gefüllt wurde.

Die *konflikttheoretischen* Theorieansätze zur Sozialpolitik heben dagegen die Auseinandersetzung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Leitbildern und Ordnungsvorstellungen ins Zentrum ihrer Reflexion. Das Ausmaß wohlfahrtsstaatlicher Interventionen resultiert aus den außerparlamentarischen Machtverhältnissen von Kapital und Arbeit, der parteipolitischen Ausrichtung von Regierungen und den „Legitimationsstrategien der politischen Eliten, welche über sozialpolitische Maßnahmen versuchen, Massenloyalität zu generieren“ (Obinger/Kittel 2003, 361f).

Heute dringt die revitalisierte These in die wissenschaftliche Diskussion ein, nach der die Sozialpartner – Gewerkschaften sowie Arbeitgeberverbände – eine *staatlich ergänzende*, kompensatorische Sozialpolitik durch gemeinsame Verhandlungen versuchen durchzusetzen. Jede tariflich vereinbarte Lohnerhöhung hat zugleich positive Folgen für die sozialen Sicherungssysteme. Die Höhe des Einkommens entscheidet wiederum unmittelbar über die Höhe der sozialversicherungspflichtigen Beitragsleistungen der Arbeitnehmer. Auch nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Arbeitsleben profitieren die Arbeitnehmer von dieser Tarifpolitik. Jede tariflich durchgesetzte Arbeitszeitverkürzung oder die Durchsetzung von betrieblichen Rentensystemen gelten als sozialpolitischer Beitrag (Trampusch 2004, 2005).

Dass eine solche gewerkschaftlich geführte Sozialpolitik als zweifellos partizipatorisch-demokratische Politik in einem modernen Rechtsstaat nicht ohne politische Gegner auskommt, dokumentiert zum Beispiel ein öffentlicher, diskriminierender Kommentar von Bundeskanzler Helmut Kohl. Bei einem von den Gewerkschaften initiierten Versuch, eine Arbeitszeitverkürzung tarifvertraglich durchzusetzen, ließ er sich am 28. Oktober 1993 bei einer Debatte im Deutschen Bundestag zu der diffamierenden Äußerung vom „kollektiven Freizeitpark Deutschland“ hinreißen.

Einer rigiden Durchsetzung eines Marktliberalismus standen nicht nur unterschiedliche Ausprägungen *sozialistischer* Organisationen, sondern auch die starke gesellschaftliche Position der christlichen Kirchen mit ihrer *evangelischen* und *katholischen Soziallehre (Ordo Socialis)* sowie den frühzeitig christlichbasierten Parteigründungen entgegen. So wurde die *Deutsche Zentrumspartei* bereits im Jahr 1870 gegründet, sie nahm bis zum Jahr 1933 als Vertreterin des katholischen Deutschlands im Wilhelminischen Reich und der Weimarer Republik eine stark exponierte Stellung in der deutschen Parteienlandschaft ein. Die christliche Soziallehre setzte sich vor allem mit der Enzyklika „*Rerum novarum*“ von Papst

Leo XIII. im Jahr 1891 aufgrund der gravierend negativen Folgen der industriellen Revolution und der Verstädterung für die soziale Lage der Arbeiterschaft durch (Grebing 1972, 120ff, 182ff; Heimbach-Steins 2005). Dagegen profilierte sich die kirchliche Kultur in den USA durch einen starken Puritanismus, die praktisch als eine etatistisch orientierte Amtskirche fungierte. Die europäischen Kirchen standen nicht als *private charity* dem Staat kontrovers gegenüber, sondern wurden konstruktiv in den Wohlfahrtsstaat eingebunden (Alber 2001, 63).

Der historische Verdienst, den kirchliche – und gewerkschaftliche Institutionen – zur Ausbildung des Wohlfahrtsstaates geleistet haben, ist evident. Mittlerweile aber verlieren diese traditionellen Bastionen des Widerstandes gegen die Durchsetzung des unverfälschten Marktliberalismus allesamt sehr viele ihrer Mitglieder. Kirchenaustritte häufen sich, auch gewerkschaftliche Organisationsgrade sind in den letzten Jahren dramatisch gesunken. Gleiches gilt im übrigen auch für Parteiaustritte (Alber 2001, 66).

Im Gegensatz zu den USA gab es in Europa darüber hinaus korporatistische Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sowie ein breites Spektrum politischer *Parteien*, die entsprechende Interessen ihrer Klienten wahrnahmen. Dieses gesellschaftliche Spektrum erfaßte in stark ausdifferenzierter Weise unterschiedliche Interessen der Unternehmer und der Arbeitnehmer, so dass auch sozialistische (Arbeiter-)Bewegungen das politische Geschehen stark beeinflussten. Die Wahlbeteiligung der sozialstaatlich eher unterprivilegierten Unterschicht war stets sehr hoch, wodurch zugleich eine aktive Sozialpolitik erheblich besser realisiert werden konnte als in den USA. In den USA entwickelte sich weder ein Sozialismus (Soltz 2006) noch ein Konservatismus, zumal hier die dafür verantwortlichen bzw. ursächlichen gesellschaftlichen Akteure, wie der Adel und die katholische Kirche, nicht in Erscheinung traten. Der in den USA von der bürgerlichen Mittelschicht getragene Liberalismus blieb im Prinzip bis dato konkurrenzlos, so dass die beiden großen Parteien der USA, die im Jahr 1800 von Thomas Jefferson gegründete liberalere *Demokratische Partei* und die aufgrund der Ausweitung der Sklaverei im Jahr 1850 von Abraham Lincoln gegründete mehr konservative *Republikanische Partei*, faktisch als Repräsentanten des liberalen Mittelstandes gelten (Alber 2001, 62ff). Mit anderen Worten: Die historisch bedingten, abweichenden Ausprägungen wohlfahrtsstaatlicher Regime in den USA und Europa spiegeln das jeweilige Verhältnis zwischen Wirtschaftsordnung und Staat wider (Mayer 2001, 7).

2.2. Klassifizierung europäischer Wohlfahrtsstaaten

Gosta Esping-Andersen (1990) unterscheidet drei *klassische* Typen des Wohlfahrtsstaates, die in der Regel aber eher in gemischten Formen in Erscheinung treten. Sie werden im folgenden nur stichwortartig vorgestellt:

1.) der *angelsächsische*, liberale „Wohlfahrtsstaat“

- Staaten wie USA, Kanada, Großbritannien, Australien, Schweiz, Japan
- Existenz schwacher Gewerkschaften
- Kommodifizierung stark ausgeprägt
- Markt ist zentraler Allokationsmechanismus
- geringer Kündigungsschutz, *hire and fire*-Prinzip
- Arbeitsmarkt wird nur in geringem Maße durch den Staat beeinflusst, eine aktive Arbeitsmarktpolitik findet eher selten statt (Beispiel in USA: New Deal)
- Staat ist meist dafür verantwortlich, für angemessene Rahmenbedingungen zu sorgen, unter denen sich die Marktakteure in adäquater Weise entfalten können
- soziale Sicherung ist primär für eine kleine Minderheit am untersten Rand der Gesellschaft zuständig; Ziel ist Dämpfung von Armut
- Sozialleistungen werden nur nach einer Prüfung der Bedürftigkeit (*means-tested benefits*) erteilt, *means-tested benefits* sind zugleich ein typisches Instrument der Dekommodifizierung
- staatliche Lohnzuschüsse für gering bezahlte Tätigkeiten
- Ergebnis: effizient auf Ebene der Beschäftigung, aber wenig soziale Gerechtigkeit

2.) der *konservative*, korporative, kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaat

- Staaten wie Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien, Italien und Luxemburg
- hohes Niveau der Dekommodifizierung
- starker Kündigungsschutz, hohe Vergütungen an Arbeitslose
- sowohl der Staat als auch nicht-staatliche Institutionen wie Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände nehmen einen zentralen sozialpolitischen Part ein
- Bildungs- und Ausbildungssystem sind staatliche stark reguliert
- Familie und ein mehr oder weniger ausgeprägtes traditionelles Rollenverhalten von Männern und Frauen hat eine noch wichtige gesellschaftliche Bedeutung und wird durch staatliche Maßnahmen gefördert

- in der Regel besteht ein hochentwickeltes Sozialsicherungssystem, das sich auf den typischen *Einverdienerhaushalt* stützt
- soziale Leistungen werden in unmittelbarer Abhängigkeit von vorheriger Erwerbstätigkeit begründet sind
- es besteht eine eher auf horizontale und intrapersonale Umverteilung ausgerichtete Sozialpolitik
- Ergebnis: wenig effizient bei Beschäftigung, aber mehr soziale Gerechtigkeit

3.) der *nordische*, sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat

- Repräsentanten sind Staaten wie Schweden, Norwegen, Finnland, Dänemark und auch die Niederlande
- hohe Besteuerung
- Existenz starker Gewerkschaften garantieren die Sicherheit der Lohnstrukturen
- höchstes Niveau an sozialer Sicherung und an Dekommodifizierung
- umfassende Arbeitslosenvergütung, sehr schwacher Kündigungsschutz
- soziale Gleichheit als explizit zu realisierendes Ziel
- Ziel: möglichst hohe Erwerbsbeteiligung sowohl von Männern und Frauen
- hohes Maß an aktiver Arbeitsmarktpolitik, primär von Beschäftigungsanreizen
- starker öffentlicher Sektor wie im konservativen Modell
- ein System allgemeiner sozialer Grundsicherung auf hohem Niveau
- das soziale System der Sicherung wird hauptsächlich durch Steuern (Schnitt: 60%) finanziert, es besteht eine eher vertikale Umverteilung
- Ergebnis: sowohl hohe Effizienz bei Beschäftigung als auch hohe soziale Gerechtigkeit

In der wissenschaftlichen Literatur werden weitere Wohlfahrtssysteme aufgeführt. Als viertes Modell des Wohlfahrtsstaates gelten die sozialen Systeme der *mediterranen* Staaten um Italien, Griechenland, Portugal und Spanien (Lessenich 1994). Es gilt als mehr familienorientiert, es konzentriert vor allem den größten Ausgabenanteil auf Sozialausgaben für Pensionszahlungen, ermöglicht damit eine attraktive Statussicherung im Alter. Es bietet einen hohen gesetzlichen Schutz für Arbeitnehmer, insbesondere stark ausgeprägter Kündigungsschutz und ausgiebige Regelungen zum Vorruhestand mit dem Ziel, ältere Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt freizusetzen. Allerdings besteht eine eher schwache finanzielle Versorgung der Arbeitslosen (Sapir 2005, 5f). Ergebnis: Geringe Effizienz bei Beschäftigung, hohes Armutsrisiko, soziale Gerechtigkeit ambivalent.

Als fünftes wohlfahrtsstaatliches Modell werden mittlerweile die – bislang kaum erforschten – Systeme der osteuropäischen Transformationsstaaten (Schubert/Hegelich/Bazant 2008) gezählt, deren soziale Sicherungssysteme im Aufbau begriffen sind. Sie ähneln in etwa dem kontinentaleuropäischen System auf derzeit eher niedrigem Niveau. Schon nach der relativ kurzen Phase der sozialpolitischen Neuformierung nach ökonomischen und sozialen Effizienzen zu fragen, gilt als verfrüht.

Unter Zugrundelegung (Strengmann-Kuhn 2005) der aus dem Jahr 2000 stammenden *Gesamtabgabenquote*, die sich aus der *Sozialabgaben-* und der *Steuerquote* zusammensetzt, haben die Bürger in Schweden (Sozialabgabenquote: 15, 1%, Steuerquote: 36, 9%, Gesamtabgabenquote: 52%) von ihrem Einkommen die höchsten Abgaben zu entrichten. Es folgen ausgewählte europäische Länder in komparativer Übersicht:

Staat	Sozialabgaben	Steuerquote	Gesamtquote
Schweden	15, 1	36, 9	52, 0
Finnland	12, 2	35, 4	47, 6
Dänemark	2, 3	44, 7	47, 0
Belgien	14, 1	31, 8	45, 9
Frankreich	16, 1	29, 4	45, 5
Österreich	15, 0	28, 9	43, 9
Deutschland	17, 6	25, 4	43, 0
Italien	12, 4	30, 3	42, 7
Luxemburg	10, 8	30, 8	41, 6
Niederlande	16, 1	25, 5	41, 6
Großbritannien	7, 0	31, 6	38, 6
Griechenland	11, 4	26, 7	38, 1
Portugal	10, 9	26, 1	37, 0
Spanien	12, 2	22, 9	35, 1
Irland	3, 9	26, 5	30, 4

2.3. Sozialpolitik, Markt, Globalisierung

Ohne die umfassende Entwicklung von nationalen, supranationalen und anderen transnationalen Märkten als Grundlage zur Ausbildung differenzierter Gesellschaftsmodelle ist die Entwicklung der Sozialpolitik nicht verständlich. In den beiden folgenden Kapiteln werden deshalb zum näheren Verständnis die zentralen Begriffe Markt und Globalisierung vorgestellt. Die Europäische Union – wie auch die NAFTA oder ASEAN – gelten im übrigen als regionale Formen einer Globalisierung.

2.3.1. Was ist unter Markt zu verstehen?

Zu klären gilt im folgenden, was *der* Markt ist? Ein Markt ist zunächst ein Integrations- oder Koordinationsmechanismus wirtschaftlicher Handlungen. Solange zwei Akteure um den Erwerb eines bestimmten Gutes miteinander konkurrieren, welches aber nur ein Akteur erwerben kann, sind die „Pläne oder Vorhaben der Marktteilnehmer nicht aufeinander abgestimmt. Irgendwie müssen die Akteure dazu gebracht werden, ihre Nachfrage oder ihr Angebot abzuändern. Das für Märkte typische Mittel ist nicht Zwang oder Überredung, sondern eine Variation des Preises“ (Berger 2001, 16). Märkte sind spezifische Mechanismen der Ressourcenallokation und der Verteilung von Gütern und Diensten an Konsumenten. Märkte erfüllen diese Allokation über das Preissystem, das Angebot und Nachfrage zur vertraglichen Übereinstimmung bringt. Jeder Kauf eines Gutes entspricht dem Verkauf eines Gutes, womit durch jede Transaktion gleichzeitig ein Einkommen entsteht. Der Preismechanismus definiert, für welche Zwecke Ressourcen Verwendung finden. Auch bestimmt er, an welchen Akteur Einkommen aus der Ressourcenverwendung fließt (Berger 2001, 17). Auf einem Markt werden Entscheidungen von unzähligen Marktteilnehmern über ein unpersönliches Agens, dem Preismechanismus, koordiniert. Der Markt ist mithin ein unpersönlicher, spontaner (Hayek 1948) und sich selber regulierender sowie dezentraler Mechanismus, bei dem eine politische Ermittlung von Gleichgewichtspreisen auszuschließen ist (Berger 2001, 18).

Ein Markt gilt als eine „höchst voraussetzungsvolle Lösung des Problems der Zuteilung von Waren auf Verwendungsweisen und ihrer Verteilung auf Personen. Das Bezugsproblem könnte ... in anderer Weise gelöst werden. Etwa durch *Schlange stehen* wie an der Kinokasse, durch Mengenrationierung, durch Auktionen, durch Verhandlungen oder eben auch durch *bürokratische* Zuteilung seitens einer staatlichen Agentur“ (Berger 2001, 17).

Friedrich August von Hayek (1963) differenziert zwischen zwei Modellen der Marktordnung: Zum einen gibt es *planmäßig* entwickelte Ordnungen, die „Planbarkeit des Marktes“ will bestimmte gesellschaftliche Präferenzen abbilden. Zum andern bestehen *spontane* Ordnungen, die nicht vorsätzlich entwickelt werden. Sie bilden sich ohne eine ordnende Hand, eine spontane Ordnung bildet sich von selbst heraus. Zu diesem – spontanen – Ordnungsmodell gehört der Markt. Unter Marktordnung ist stets das *Gleichgewicht* von *Angebot* und *Nachfrage* (*free entry and exit*) zu verstehen (Berger 2001, 20). Auf Wettbewerbsmärkten kann Macht – im Sinne von Max Weber, jemanden durch seinen Willen zu beeinflussen – demnach dadurch unterlaufen werden, als idealiter für jeden Akteur eine *Exit*-Möglichkeit gegeben ist.

Eng mit dem Attribut der Spontaneität verbunden ist die Fähigkeit der Märkte zur *Selbstregulierung*. Der Faktor *flexibler Preise* übernimmt die Funktion des Regelmechanismus, der Angebot und Nachfrage zum Ausgleich bringt. Einrichtungen wie Märkte, die sich selber regulieren können, *entkoppeln* sich aufgrund dieser Eigenschaft von ihrer Umwelt ab. Sie entziehen sich gemäß der *marktkritischen* Literatur der Kontrolle durch ihre Umwelt, sie *verselbständigen* sich gegenüber ihrer Umwelt, sie werden autonom, sie sind nicht mehr in einem Kontext eingebettet (*disembeddedness*). Die fehlende Einbettung von Märkten in einen gesellschaftlichen Kontext ermöglicht ihren *Autonomiestatus*. Auf diese Weise entsteht ein marktbasierter „Gemeinschaftsverlust“ (Berger 2001, 20), auf den der gebürtige ungarische Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftstheoretiker Karl Polanyi (1886-1964) schon im Jahr 1944 mit kritischem Geleit verwies.

In einer Marktwirtschaft steuert logischerweise der Markt das wirtschaftliche Geschehen: „Eine Marktwirtschaft existiert erst dann, wenn das wirtschaftliche Geschehen auf einem geschlossenen System von Märkten fußt. Ein System von Märkten ist dann geschlossen, wenn nicht nur die Produkte, sondern auch die Produktionsfaktoren Warenform angenommen haben. Historisch geschieht dies durch die Schaffung von Märkten für Kapital, Boden und Arbeit (Kommodifizierung von Arbeit, KZ). Durch diese Schließung gewinnt die Marktwirtschaft jene Autonomie“ (Berger 2001, 21). Die Entfaltung dieser verschiedenen Märkte, insbesondere aber des Arbeitsmarktes, gilt jedoch zugleich auch als *zentrales* Moment zur Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften. Sie formten in differenzierter Weise die gesellschaftliche Organisation von Interessen, die mit der Durchsetzung und Implementierung des allgemeinen Wahlrechts sodann – mit entsprechend erforderlichen Machtverhältnissen – auf parlamentarischer Ebene verifiziert werden können.

2.3.2. Begriff und Entstehung Globalisierung

Im folgenden soll der nicht eindeutig verwendete *Begriff Globalisierung* präziser gefaßt werden. Dieser Begriff trifft insofern auf die Europäische Union zu, als es sich bei der Europäischen Integration um eine *regionale* Globalisierung handelt. Im Prinzip erfaßt der Diskurs über die Globalisierung fünf unterschiedliche Bereiche:

- einen wissenschaftlich-technischen Bereich,
- einen ökonomischen Bereich,
- einen ökologischen Bereich,
- einen politischen Bereich und
- einen kulturellen Bereich.

Im vorliegenden Kontext ist der ökonomische Aspekt von Interesse. Unter der wirtschaftlichen Globalisierung ist eine weltweite Vernetzung ökonomischer Aktivitäten zu verstehen (Friedrich 1997, 3). Sie umfaßt primär Geld- und Kapitalmärkte sowie die Handelsströme. Globalisierung bedeutet letztlich, dass die Konkurrenz zwischen den Wirtschaftssubjekten universalisiert wird, die gesamte Welt wird zu einem Markt.

Eine uneinheitliche Verwendung findet auch die *Terminierung* der Globalisierung. Für den Politiker Wolfgang Schäuble (1998, 32) beginnt erstaunlicherweise bereits in der frühen Menschheitsgeschichte. Läßt sich tatsächlich von Globalisierung sprechen, wenn zum Beispiel einige Kaufleute mit ihren bescheidenen tierischen Konvois über die Seidenstraße nach einjähriger Reisezeit eine für den Markt unbedeutende Fuhre an Seide, Gewürze oder Porzellan von China nach Europa importierten? Andere Autoren (Harvey 1997, 29) bezeichnen den Prozeß der Globalisierung als Phänomen der Moderne, welches auf die bürgerliche Gesellschaft und den Kolonialismus seit der Eroberung von Amerika durch Christoph Kolumbus im Jahr 1492 zurückgeht. Wissenschaftler wie der britische Historiker Harold James (1997, 7) datieren den Beginn des Globalisierungsprozesses auf den 15. November 1975, als nämlich im französischen Rambouillet nahe Paris der erste „Weltwirtschaftsgipfel“ stattfand. Auf Initiative des französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Esting und Bundeskanzler Helmut Schmidt trafen sich an diesem historischen Tag zum ersten Mal die Staats- und Regierungschefs der sechs führenden westlichen Industrienationen (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, USA), um über Maßnahmen zur Beendigung der tiefgreifenden Rezession und der großen Arbeitslosigkeit zu beraten (James 1997). Ursache waren neben der Ölpreiskrise und dem

Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods (1973) insbesondere die luzide Erkenntnis, nach der globale Probleme nicht mehr im nationalen Alleingang lösbar seien. Diese Gruppe der Sechs (G 6) ist eine selbstkonstituierte Gruppe von Regierungen mächtiger Industriestaaten, die im Zentrum des Systems der politisch-ökonomischen *global governance* steht. Die G 6 erhöhte sich ab dem Jahr 1976 mit dem Beitritt Kanadas auf G 7, ab 1991 mit dem Beitritt Rußlands auf G 8.

Andere Exponenten definieren den Beginn der Globalisierung erst mit der Auflösung der staatssozialistischen Gesellschaftssysteme in den Mittel-Ost-Europa-Ländern (MOEL). Zwar war die Privatwirtschaft immer schon auf den Weltmarkt fixiert, doch konnte sie ihn erst dann herstellen, als der Kapitalfluß ohne auch den bislang abgeschotteten Markt der MOEL erreichen konnte: „Erst die weltpolitischen Veränderungen seit Ende der 80er Jahre erlauben es, mit Recht von Globalisierung zu sprechen“ (Kinds Müller 1997, 115).

2.4. Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat

Obwohl die Institution Sozialpolitik in modernen Wohlfahrtsstaaten individuelle und damit offensichtlich zugleich politische, gesellschaftliche Stabilisierungseffekte ausübt, gilt sie dennoch nicht als unumstritten. Hauptsächlich Vertreter der neoklassischen Schule bemühen sich um einen weitgehenden Abbau dieser Institution. An dieser Stelle soll kein umfassender Diskurs über das Pro und Contra dieser historisch gewachsenen, gesellschaftlich durchgesetzten, politisch partizipativen und ethisch wichtigen Institution geführt werden, sondern es sollen nur unterschiedliche Perspektiven gegenübergestellt werden.

Nach dem Zerfall der kommunistischen Gesellschaftssysteme in Europa bestehen im Prinzip nur noch zwei *Ordnungsmodelle* hochentwickelter Gesellschaften: zum einen der *Marktliberalismus* und zum anderen der *Wohlfahrtsstaat*. Die Kontroverse (Allmendinger 2001, 1119-1237) über die beiden Ordnungsmodelle beherrscht nicht nur parteipolitische Programme, sondern besetzt auch Paradigmen der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. In wissenschaftlichen Diskussionen und in der breiten Öffentlichkeit (Fuest 2000, 64ff) werden wirtschaftliche und soziale Belange als Widerspruch interpretiert. Es besteht in der wirtschaftswissenschaftlichen Auseinandersetzung ein sogenannter „*trade-off*“, der zwischen „Effizienz“ einerseits und „Verteilungsgerechtigkeit“ andererseits angesiedelt ist. Die Debatte über den *angenommenen* oder *wirklich bestehenden* Konflikt zwischen marktlicher Effizienz und sozialpolitisch konnotierter Verteilungsgerechtigkeit verstärkte sich aufgrund der ölpreisinduzierten Wachstumskrise ab Mitte der 1970er Jahre. Ab diesem Zeitraum ging in

fast allen Industriestaaten die Expansion der Wohlfahrtsstaaten bei gleichzeitig schrumpfenden Wachstumsraten einher. Im folgenden werden Argumente für das neoklassische Modell der gesellschaftlichen Steuerung und Argumente für den Wohlfahrtsstaat aufgelistet.

2.4.1. Argumente pro Marktliberalismus

In ideeller Perspektive repräsentiert der Freihandel ein wirtschaftliches Modell oder ein außenwirtschaftliches Regime, in dem der transnationale Austausch ökonomischer Güter ohne Hindernisse (Zölle, Kontingente etc.) vollzogen werden kann. Unter Beachtung von Transport- oder Transaktionskosten existieren keine systematisch begründeten Unterschiede zwischen den binnenmarktlichen und den weltmarktlichen, globalen Preisen. Folglich dokumentieren diese Preise allein eine relative Knappheit oder ein relatives Überangebot von Gütern. Preise bilden daher die handlungsleitenden Opportunitätskosten von nationalen Unternehmen und Haushalten, zumal die globalen Märkte jederzeit Transaktionen zu diesen Preisen ermöglichen. In der Realität konnte dieses idealtypische Modell zwar nie umgesetzt werden, dennoch behauptet sich das Freihandelsmodell seit etwa zweihundert Jahren nahezu unangefochten in der Wirtschaftstheorie (Rieger/Leibfried 1997, 777; Zapka 2007, 78ff).

Für die neoklassische Theorie des Außenhandels stellen insbesondere die Kosten transnationaler Aktionen die kritische Variable des außenwirtschaftlichen Handels dar. Sinken solche Kosten für Güter, dann werden transnationale Aktionen im Vergleich zu binnenmarktlichen vorteilhafter, Märkte werden transnational, die internationale Arbeitsteilung nimmt zu und fördert die Produktivität (Frieden/Rogowski 1996). Mit der Reduzierung solcher Kosten aufgrund komparativer Vorteile zwischen den Nationalstaaten entfalten sich jene Effekte, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts der Protagonist David Ricardo (Zapka 2007, 87ff) thematisierte, wonach der Freihandel jedem Akteur größtmögliche Vorteile (*benefits*) bzw. gesellschaftliches Gemeinwohl oder gesellschaftlichen Wohlstand zukommen läßt. Im Umkehrschluß bedeutet das: Alles, was den Freihandel behindert, verringert die nationale Wohlfahrt (Wagener/Eger/Fritz 2006, 23). Die klassische Theorie des Freihandels als Prinzip der Außenwirtschaftspolitik, kurz: *der Markt*, gilt mithin explizit auch als ein wohlfahrtsstaatliches Modell.

Ökonomische Exponenten der – positiv¹ und nicht normativ orientierten – *Public-choice-Schule* (Neue Politische Ökonomie), die politisches Verhalten, Entscheidungsprozesse und

Strukturen überwiegend auf Basis der neoklassischen Wirtschaftstheorie als – empirisch evidenten – nutzenorientiertes Eigeninteresse erklären (Behrends 2001; Kirsch 2004; Schirm 2007), verurteilen vor allem staatlich organisierte *Umverteilungen* als Ergebnis eines diffusen Prozesses, bei dem sowohl „Mehrheiten via Abstimmung mit Mehrheitsregel Minderheiten ausbeuten“ als auch „Interessengruppen, in denen typischerweise Minderheiten organisiert sind, sich auf Kosten der Allgemeinheit bereichern“ (Fuest 2000, 65). Staatliche Umverteilungspolitik ist aus dieser Perspektive eher ein Negativ-Summen-Spiel, in dem wertvolle Ressourcen vergeudet werden und „letztlich alle verlieren“ (Fuest 2000, 65). Es sei deshalb für die Gesellschaft und dem demokratischen Rechtsstaat nur folgerichtig und wünschenswert, dass der „Überexpansion“ der umverteilenden Staatsausgaben Einhalt geboten werde. Nach der Theorie des Marktliberalismus können moderne Gesellschaften ihre Integration allein über den Steuerungsmechanismus des Marktes leisten. Staatliche Interventionen werden nach dieser Logik als effizienzstörend und krisenerzeugend abgelehnt (Beckert 2001, 36). Einige Kritiker gehen sogar so weit, dass sie aus Gründen eines umfassenden Staatsversagens für eine vollständige Abschaffung des Sozialstaates und statt dessen für die Privatisierung seiner Institutionen plädieren. Der Sozialstaat habe zu enormen Budgetdefiziten und Belastungen des Staatshaushaltes geführt, die nicht mehr finanzierbar seien. Künftigen Generationen werde unzumutbare Belastungen aufgebürdet, wirtschaftliche Handlungsspielräume werden massiv eingeengt. Amtierende Regierungen unterlassen aus politökonomischen Motiven notwendige Reformen, um keine Wählerstimmen zu verlieren. Eine private Vorsorge wäre frei von diesem Manko und könnte eine erheblich effizientere Allokation gewährleisten (Haslinger 2000, 185).

Für den neoklassischen Vertreter Norbert Berthold (2005, 233f) stehen zum einen die den Staatshaushalt stark belastenden, zunehmend explodierenden finanziellen und expandierenden Aspekte des Aufgaben- und Leistungsspektrums, welche die wirtschaftliche Entwicklung hemmen und die Zunahme von Armut fördern, die primär gegen die Aufrechterhaltung des Wohlfahrtsstaates sprechen. Zum andern richten sich auch moralische Argumente gegen wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen, weil der Wohlfahrtsstaat aufgrund fehlender wettbewerblicher Elemente und damit einhergehender Förderung von Arbeitslosigkeit die private Eigeninitiative zur Arbeitsaufnahme lähmt. Das „Kernproblem des gegenwärtigen Sozialstaates besteht darin, dass er Aufgaben wahrnimmt, die andere (Akteure, KZ) besser erfüllen können. Er hat in vielen Bereichen seine komparativen Vorteile verloren. Der Sozialstaat soll ein Sicherheitsnetz gegen Risiken spannen, für die in der Familie oder auf privaten

¹ Eine deskriptive oder positive Theorie beschreibt die Welt, wie sie tatsächlich ist. Normative Theorien

Versicherungsmärkten keine effiziente Vorsorge möglich ist. Die selbst existentiell bedrohte Familie ist schon längst nicht mehr in der Lage, den Individuen einen effizienten Schutz vor den Wechselfällen des Lebens zu bieten. Aber auch der Sozialstaat hat seine komparativen Vorteile bei der Produktion von *sozialer Sicherheit* gegenüber privaten Kapital- und Versicherungsmärkten weitgehend verloren. Damit aber nicht genug: Er ist bei *weltweit offenen Märkten* (Hervorhebung, KZ) immer weniger in der Lage, das Gut *soziale Gerechtigkeit*, bei dem er dem Markt überlegen ist, effizient herzustellen. Der Sozialstaat hat sich in Deutschland als tragendes Element des institutionellen Geflechts entwickelt, das wie Mehltau auf der wirtschaftlichen Entwicklung liegt“ (Berthold 2005, 234f). Im übrigen ist Mehltau ein pilziger *Parasit*, der seinen zum Leben notwendigen Nährboden allmählich abtötet. Norbert Berthold (2005, 237) plädiert zum Beispiel aufgrund seiner These des verschwundenen komparativen Vorteils des Sozialstaates für eine weitgehende Privatisierung der Altersvorsorge. Notwendig sei nur eine allgemeine Versicherungspflicht in Höhe einer Mindestsicherung, alles andere sollen Kapital- und Versicherungsmärkte übernehmen. Im Ergebnis verfügt der „Sozialstaat ... bei der Produktion von Sicherheit im Alter, bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit über keine komparativen Vorteile mehr. Das ist beim Risiko der Arbeitslosigkeit anders, sie ist für private Märkte ein sperriges Risiko ... Die Arbeitslosenversicherung wird nicht ohne staatlichen Rahmen auskommen“ (Berthold 2005, 238). Gleichwohl hat „der Staat“ die anfallenden Kosten kritisch zu vergleichen, welche durch private oder öffentliche Leistungserstellung entstehen (Lenk/Rottmann 2008).

Rationale Wirtschaftssubjekte werden jedoch zugunsten einer staatlichen Sozialsicherung plädieren, weil für die Mehrheit von ihnen entsprechende private Risikovorsorgen kaum oder nur in unzureichendem Maße angeboten werden. Dieses Marktversagen wird primär durch Informationsasymmetrien verursacht. Individuen kennen in der Regel ihre Risikolage besser als die Versicherer. Sind für einen Versicherer nach Risikoklassen bestehende Kontraktangebote zum Beispiel aus Kostengründen nicht realisierbar, dann käme es zum Problem einer Negativauslese. Negative Risiken überwiegen, die sodann zu hohen Prämien versichert werden müßten. Ein Versicherungsabschluß würde nicht zustandekommen. Folglich wird eine allgemeine staatliche Zwangsversicherung zu durchschnittlichen Prämien bevorzugt. Der „Medianwähler“, damit die Mehrheit der Bevölkerung, wird eine „politische Nachfrage“ (Haslinger 2000, 190f) nach einem System staatlicher Sicherung im demokratischen Staat erzeugen.

Der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) knüpft an die obige Forderung von Norbert Berthold und fordert in einem Schreiben an den Deutschen Bundestag vehement zu einem „Rückbau der gesetzlichen Rente zu einer Grundversicherung“ auf (www.stern.de/wirtschaft/finanzen-versicherung, Zugriff am 5. Februar 2008). Schon heute entwickelt sich in Deutschland eine stark ausgeprägte Angst vor Armut im Alter. Weitere Rentenkürzungen zur Sicherung der sozialen Sicherungssysteme aufgrund der angeblichen demographischen Problematik und der Standortsicherung werden kontinuierlich gefordert: „In keiner anderen als ausgerechnet in der weltweit führenden Exportnation sind die Menschen einer solchen Negativkampagne ausgesetzt, wie heruntergekommen ihre Heimat als Wirtschaftsstandort sei und wie finster ihre Zukunft“ (Welzk 2006, 708) ist.

Insbesondere mit dem Beginn der zweiten Weltwirtschaftskrise seit Mitte der 1970er Jahre kühlte sich der allgemein bestehende Enthusiasmus für eine staatliche, keynesianisch orientierte Politik deutlich ab. Wirtschaftstheoretische und politökonomische Exponenten beschreiben die „Boomphase“ zwischen 1948 und 1973 (Raphael 2004) als die „goldenen 30er Jahre“ (Brenner 2006; Glyn 2000; Lutz 1984). Mit dem verstärkten Aufkommen des Monetarismus (Milton Friedman) sowie der im Rahmen der Globalisierung expandierenden Liberalisierung von Märkten erwarteten deren Exponenten zunehmende Wohlfahrtsgewinne. Neben der mittlerweile attestierten Wirkungslosigkeit staatlicher Interventionen sind vor allem seit den 1980er Jahren zunehmend deren nicht eingelöste Effekte thematisiert worden.

In einer konzertierten Phalanx fordern seitdem verstärkt politische, ökonomische und unternehmerische Eliten, Lobbyisten sowie Massenmedien öffentlichkeitswirksam (Müller 2006) die Modernisierung des zu teuren, unbezahlbaren Sozialstaates, der als Hauptstörfaktor für den Standort Deutschland und des mangelnden Wirtschaftswachstums (Butterwegge 2005, 113) angeprangert wird. Die alliierten Begründungen für solche Anpassungsprozesse zielen auf die langfristige Finanzierbarkeit sozialer Sicherungssysteme, auf den transnational bedingten ökonomischen Wandel (Sesselmeier 2006) und auf die wettbewerbliche Anpassung zu hoher Lohnnebenkosten (Schröder 2004), um transnational agierenden Unternehmen bessere Standortbedingungen zur Förderung staatlicher Wohlfahrt zu gewährleisten (Bandelow 2003; Schneider/Schmacke 2003). Ein wesentliches Ziel dieser Eliten gilt deshalb der Senkung der Lohn- und Lohnnebenkosten (Müller 2003, 4), der deutlichen Kürzung sozialer Transferleistungen, der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes nach Vorbild des anglo-amerikanischen *hire and fire*-Arbeitsmarktes (Blanke/Hoffmann 2006, 136; Sinn 2005; Müller 2004, 1063; Seifert 2007). Im Gegenzug wird zusätzlich zur Optimierung des deutschen Standortes die Forderung weiterer Steuersenkungen für Unternehmen erhoben

(Bofinger 2005, 6). Als disfunktionale Entwicklungen staatlicher Marktinterventionen werden in der Regel insbesondere sozialpolitische Indikatoren und rigide Arbeitsmärkte angeprangert:

- das hohe, persistente Niveau der Arbeitslosigkeit,
- der sozialfürsorgliche Paternalismus,
- eine unterstellte Anspruchsinflation bei den Empfängern von Transferleistungen,
- fehlende Arbeitsanreize bei Transferempfängern,
- Ermunterung zu längerem Müßiggang bei Arbeitsuchenden als aufgrund der Arbeitsmarktlage erforderlich ist, d. h. eine ausgeprägte *Dekommodifizierung*,
- umverteilende Eingriffe verzerren die Signale des Marktes, in welchen Bereichen Ressourcen optimal einzusetzen sind,
- Sozialstaat erhöht die Abgabenlast sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber, der Faktor Arbeit wird über Gebühr verteuert,
- das System der sozialen Sicherung mit seinem zu hohen Leistungsniveau überfordere die öffentlichen Haushalte,
- Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt sowie die zu hohen Lohn- und Lohnnebenkosten sowie Steuerbelastungen beeinträchtigen die Dynamik und Flexibilität der Wirtschaft und gefährden deren Wettbewerbsfähigkeit
- Gefahr eines steigenden Steuerwiderstandes wächst,
- Förderung der Schattenwirtschaft,
- ineffiziente Ressourcenverteilung durch staatliche Monopole und schließlich
- hohe Subventionskosten zur Aufrechterhaltung unrentabler Wirtschaftsstrukturen (Bäcker 2000, 40; Beckert 2001, 46f; Alber 2001, 69ff).

Unter Dekommodifizierung (*decommodification*) wird die Abkopplung sozialer Sicherheit vom Arbeitsmarkt verstanden, mit anderen Worten: die Marktabhängigkeit von Arbeitnehmern und Sozialleistungsempfängern wird verringert. Dem Faktor Arbeit wird sozusagen der Warencharakter (*Ware = commodity*) genommen, auf deren Verkauf sich die materielle Subsistenz des Arbeitnehmers gründet. Ein hoher Grad der Dekommodifizierung bedeutet eine weitgehende Entkopplung von Sozialleistungen und – früherer – Erwerbstätigkeit, wie sie in einem Altersversorgungssystem mit steuerfinanzierten Grundrenten für alle Bürger verwirklicht wird:

- Kommodifizierung/Dekommodifizierung (*commodification* – *decommodification*): Prozeß, bei dem in kapitalistischen Gesellschaften das Einkommen unabhängig vom Arbeitsmarkt gezahlt wird
- In vorkapitalistischer Zeit war es nicht üblich, dass Arbeit auf dem Arbeitsmarkt angeboten und verkauft wurde. Im Verlaufe der Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften wurde jedoch der Verkauf der Arbeitskraft zur herrschenden gesellschaftlichen Norm.
- Arbeit wurde auf diese Weise wie andere auf den Märkten gehandelten Güter (*commodities*) behandelt.
- Beim Aufbau eines Wohlfahrtsstaates wurde der Bezug von (Transfer-)Einkommen möglich, ohne dass Arbeit auf dem Arbeitsmarkt verkauft wird.
- Das Niveau und die Art der Dekommodifizierung bestimmt signifikant die Unterscheidung der Wohlfahrtsregime.

2.4.1.1. Drohung mit Exit-option

Dem Staat gelingt es wegen der *exit-option* – so wird aus neoklassischer Perspektive argumentiert – nicht mehr, den mobilen Akteuren wettbewerbshemmende Kosten zu oktroyieren. In integrierten Ökonomien und Gesellschaften verfügen Akteure mit den geringsten Mobilitätskosten zugleich über *exit-option*, wenn die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht ihren Präferenzen entspricht. Folglich wählen sie einen angemessenen Standort, der ihren Intentionen entspricht. Entweder können sie im Rahmen einer *dirty exit option* durch geographische Verlagerung der unternehmerischen Besteuerungsgrundlage und/oder der günstigeren Faktorpreise (Heise 2005, 231; Kirchhof 2004, 10) ihre spezifischen Interessen wirksam durchsetzen. Oder sie setzen das Instrument der Drohung mit *exit-option* ein, um staatliche Akteure zur Änderung von „unangemessenen“ nationalen Präferenzen zu motivieren oder zu nötigen. Die gestiegene Austrittsfähigkeit mobiler Faktoren aus nationalen Regulierungszusammenhängen in Staaten mit weniger anspruchsvollen Sozial- und Steuerregimen ist evident. Je mehr der Außenhandel erleichtert wird, desto unwichtiger wird die räumliche Nähe der Produktion zu den Absatzmärkten und desto mehr werden Unternehmen ihre Standorte nach rentableren Kostenaspekten wählen (Kumpmann 2005, 278; Haslinger 2000, 194ff).

Die oben zitierte „klassische“ Argumentation über die Wirkungen der internationalen Ökonomie auf die nationalstaatliche Wirtschafts- und Sozialpolitiken ist in der Regel dem

kaum problematisierten Grundsatz des komparativen Vorteils aus den *Standardmodellen der Außenhandels­theorie* entlehnt. Dabei werden – wie gezeigt – Gewinner und Verlierer einer außenwirtschaftlichen Öffnung identifiziert (Zohlnhöfer 2005). Die Anpassung an die Globalisierung korreliert mit den Interessen und Stärkeverhältnissen. Die Modelle unterstreichen die *exit-option* der Kapitalseite. Schon diese Option führe zu einer höheren Fähigkeit des Kapitals, ihre spezifischen Interessen durchzusetzen. Die jeweilig amtierende Regierung antizipiert praktisch die Kapitalflucht und reagiert mit entsprechenden Anpassungen, um das Kapital vor Ort zu halten. In der Regierungspolitik artikulieren sich demnach verstärkt die Interessen von Kapitalbesitzern, was letztlich theoretisch notwendigerweise zu einer institutionellen Konvergenz zwischen den von der Globalisierung eingebundenen Staaten führe (Swank 2002, 20ff).

Das plausible Modell „Drohung mit Abwanderung“ ökonomischer Akteure ist allerdings komplexer. Es gibt weitere wesentliche Akteure, *außerökonomische Faktoren*, die aber im Modell keine Berücksichtigung finden. Die Theorie der Außenwirtschaftspolitik vermeidet deshalb solche Faktoren, weil sie historisch kontingent seien und sich folglich keiner Systematik unterwerfen (Rieger/Leibfried 1997, 775). Angesprochen sind mit außerökonomischen Faktoren insbesondere die *Wähler* (Fritsch et al. 1999, 360ff). Historischer Motor der sozialpolitischen Entwicklungen war stets die Ausdehnung des Wahlrechts sowie die Demokratisierung und Parlamentarisierung der Politik. Sowohl die Ausdehnung des Wahlrechts als auch die Parlamentarisierung der Politik „steigerten die Möglichkeiten ihrer Instrumentalisierung zur Sicherung von Arbeitsplätzen und Lebenschancen. Die Ausdehnung des Wahlrechts auf die Lohnarbeiterschaft begründete formal und inhaltlich einen neuen Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft“ (Rieger/Leibfried 1997, 781f).

Ob der Staat aufgrund des steigenden globalen Wettbewerbs und des unternehmerischen Drohpotentials der *exit-option (voice by the feet)* tatsächlich als ohnmächtiger Akteur zu bewerten ist und nach dem klassischem behavioristischen Reiz-Reaktionsmodell im Sinne der Pawlowschen Lehre handelt, ist auch aus anderen Gründen eine zu weitgehend pauschale Vermutung. Ob Standortstrategien (*offshoring, exit-option*) von transnationalen Akteuren wirklich nur durch ein kostenoptimiertes Sparmodell zu begründen sind, scheint eher unzutreffend. Auch bemühen sich die Unternehmen, durch *Offshoring* einen besseren Zugriff auf fremde Märkte zu verwirklichen. Fest aber steht, dass in der Regel in diesem Prozeß die Unternehmer, Anteilseigner und Abnehmer die Gewinner sind. Die Verlierer sind zum einen betroffene Mitarbeiter, zum andern aber auch auf Sozialsysteme angewiesene Bürger (Hinterhuber/Abfalter 2005).

Seit geraumer Zeit häufen sich refrainartige Alarmsignale von Unternehmen, im kostengünstigeren Ausland erfolgreich bzw. effizienter zu arbeiten. Nach einer aktuellen Studie (Tietz 2007) des Karlsruher Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung (ISI) werden allerdings mittlerweile nach China und vor allem in die MOEL ausgelagerte Unternehmen in beträchtlichem Umfange wieder nach Deutschland zurückverlagert. Dienstleistungs- und Konsumgüterunternehmen, hauptsächlich aber mittelständische Unternehmen der Chemie- und Metallbranche investieren wieder in ihrer Heimat. So schloß der weltweit renommierte Produzent von Gabelstaplern *Jungheinrich* sogar seine Werke in Spanien, Großbritannien und Frankreich und verteilte die Produktion nun auf drei deutsche Standorte. Die einst zur Auslagerung motivierte höhere Rendite durch extrem niedrige Lohn- und Steuerkosten erwies sich im Ergebnis für einen großen Teil dieser Unternehmen als zu wenig weitsichtig aufgrund ungenügender Analysen aller relevanten Standortfaktoren.

Das Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft (RKW) verglich die Kosten am heimischen Standort mit den vermeintlichen Kosten in einem MOEL. Inklusive aller Lohn-, Material-, Energie-, Verwaltungs-, Vertriebs- und Transportkosten ergab sich für ein mittelständisches Unternehmen eine bescheidene Rendite vor Steuern von etwa sechs Prozent. Auf dieser Grundlage wären im Ausland nahezu 20 Prozent zu erwarten gewesen, zumal der Anteil der Löhne an den Gesamtkosten nur noch etwa mit vier Prozent bilanziert wurden, während in Deutschland immerhin 18 Prozent an Lohnkosten zu Buche schlugen. Diese Kalkulation beeindruckt auf den ersten Anschein, erwies sich aber als realitätsfremd.

Nach Berechnungen des ISI stieg die Rendite nach moderaten Lohnabschlüssen und Steuerreformen für diese Unternehmen dagegen am deutschen Standort auf 13,2 Prozent, im Ausland sank sie derweil auf 15,8%. Für einen solch marginalen Vorteil sei nach Einschätzung des ISI eine Verlagerung der Produktion nicht zu empfehlen. Für viele Unternehmen erwies sich ihr *Offshoring* als unrentables Nullsummenspiel.

Neben Kosten für laufende Betreuungen und großen Termin- und Qualitätsproblemen bei der Fertigung und großen Zulieferproblemen einheimischer Lieferanten stiegen mittlerweile zudem in den MOEL nicht nur die Lohnkosten rasant – wie in Polen innerhalb von vier Jahren um 40 Prozent, sondern auch die Produktivität erreichte in allen MOEL nicht den in Deutschland vorherrschenden Standard. Ähnlich lautende Ergebnisse werden auch aus China gemeldet. In einer Studie der Wirtschafts- und Prüfungsgesellschaft „Price Waterhouse Coopers“ (PwC) in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (BME) liegt der durchschnittliche Preisvorteil von chinesischen Produkten nur bei

10%, teilweise zahlen deutsche Unternehmen sogar bis zu 30% mehr als im Inland. Ursachen sind neben steigenden Löhnen, den hohen Transport- und steigenden Treibstoffkosten vor allem die gewaltigen Kosten für die Qualitätssicherung (Spiegel-online vom 17. März 2008).

2.4.1.2. Steuerpolitik und Standort

Von besonderer Bedeutung ist das Anliegen, ob der wachsende Finanzbedarf gegenüber der sozialstaatlichen Sicherung aufgrund der zunehmenden Anzahl wettbewerbsinduzierter Verlierer auch tatsächlich bedient werden kann. Kann die *Steuerpolitik* im Kontext der Globalisierung die für ein effizientes Sozialsystem notwendigen Finanzmittel langfristig überhaupt mobilisieren? Grundlegend ist die Frage zur Disposition zu stellen, ob der moderne Rechtsstaat unpopuläre Reformen in der Steuer- und Sozialpolitik allein im Interesse der Konzerne durchsetzen, an *den Markt* anpassen, sprich: deregulative Maßnahmen durchsetzen soll. Neoklassische Exponenten wittern – laut Kritiker (Butterwegge 2004) – insbesondere in der Globalisierung einen willkommenen *deus ex machina*, um verteilungspolitische Interessen in Form von Kostenreduzierungen im Lohn-, Sozial- und Steuerbereich durchzusetzen (Borchert 1997, 22). Inwieweit damit tatsächlich „*dem Gemeinwohl*“ gedient ist und nicht zusätzliche Privilegien verteilt werden, bleibt allerdings kritisch zu prüfen.

Ein weiteres Problem, das in Zukunft etliche Industriestaaten in zunehmendem Maße beschäftigen wird, ist in diesem Zusammenhang anzusprechen: Durch die ehrgeizige und nicht unumstrittene Erweiterung der Europäischen Union vor allem mit volkswirtschaftlich wenig entwickelten Staaten und durch die Globalisierung nimmt auch die internationale Mobilität der transnationalen Akteure zu. Damit wird der *steuerliche* Zugriff auf jene Akteure erschwert, die zunehmende Lasten staatlicher Sozialpolitik tragen könnten (Genschel/Rixen/Uhl 2007). Nationale Regierungen haben darauf zu achten, dass hohe Steuerlasten nicht die Attraktivität des nationalen Investitionsstandortes nachhaltig schädigen. Seit den 1980er Jahren befinden sich viele OECD-Staaten in einem rasanten Wettlauf um zunehmend niedrige Unternehmenssteuern mit dem Ziel, um sich möglichst selber als attraktiv für neue Unternehmensansiedlungen zu zertifizieren. Es ist ein deutlicher Trend zu sinkenden Gewinnsteuersätzen für Kapitalgesellschaften festzustellen. Zwischen 1996 und 2005 fiel der durchschnittliche Steuersatz in der EU sowie in den OECD-Staaten um etwa acht Prozent. Mitgliedstaaten der EU wie Estland, Slowenien, Irland und Großbritannien verhindern sämtliche supranationalen Initiativen zu einer gemeinsamen Einigung in der Unternehmensbesteuerung. Jeder Staat erhofft sich von niedrigen Steuersätzen entsprechende Standort-

vorteile zu Lasten anderer Mitgliedstaaten (Neyer 2007, 33f). Daraus ist die verbreitete These abzuleiten, nach welcher der Steuerwettbewerb zu einer kompetitiven, also wettbewerblichen Kapitalsteuersenkung führt. Folglich müßte die „gesamte Last zur Finanzierung staatlichen Handelns einschließlich der finanziellen Lasten der Sozialsysteme von den Eigentümern der immobilien Faktoren – das ist in erster Linie der Faktor Arbeit – getragen werden“ (Fuest 2000, 69ff).

Finanzexperten schätzen, dass der deutsche Fiskus im Jahr 2008 etwa 540 Milliarden Euro kassiert. Die Hauptlast der Steuern mit einem Anteil zwischen zwei Drittel bis drei Viertel der 540 Milliarden Euro tragen die Arbeitnehmer. Etwa 100 Milliarden Euro werden von Unternehmen gezahlt, ungefähr 20 bis 30 Milliarden Euro resultieren aus der Zinssteuer. Nach dem Finanzexperten Clemens Fuest, wissenschaftlicher Beirat im Bundesministerium für Finanzen, seien nur Schätzungen über solche Daten möglich, weil niemand einen Einblick in die Statistik der Einkommenssteuer habe (Hoffmann 2008).

Der Staat ist vom Kapital und von Direktinvestitionen abhängig. Ökonomen (Fuest 2000, 76) plädieren deshalb für eine allgemeine Senkung bzw. völlige Abschaffung der Kapitalsteuern und zwar unabhängig vom internationalen Standortwettbewerb. Der „Abbau von Kapitalsteuern (führt) weltweit zu höheren Wachstumsraten und effizienteren Steuerstrukturen. Dies bedeutet zwar, dass Sozialausgaben in Zukunft durch Konsumsteuern bzw. Steuern auf Arbeitseinkommen und weniger Kapitalsteuern finanziert werden“ (Fuest 2000, 76). Mit der Senkung steuerlicher Lasten wird zugleich die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes optimiert. Nach eigenen Untersuchungen von Steffen Ganghof (2007) sei es für alle skandinavische Länder und explizit für Dänemark bereits empirisch nachgewiesen, dass keiner dieser hochstandardisierten Wohlfahrtsstaaten über Unternehmenssteuern finanziert werde. Zur Finanzierung dieser sozialpolitischen Aufgabe werden ausschließlich die Einkommens- und Konsumentensteuer herangezogen.

Die stetig wachsende grenzüberschreitende Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren setzt die nationalen Regierungen unter zunehmendem Wettbewerbsdruck. Dieser Wettbewerbszustand ist im besonderen Maße im Bereich der öffentlichen Finanzen spürbar (Fuest 2000, 63). Vor allem mobile Produktionsfaktoren wie Kapital oder hochqualifizierte Arbeitnehmer können kaum noch mit Steuern belastet, sondern müßten entlastet werden. Die aggressive These, nach der ein Steuerwettbewerb zwischen den verschiedenen Nationalstaaten die zentrale Grundlage für sozialpolitische Aktivitäten entzieht, wird nicht entschärft. Folglich sei schon heute der „Tod des Wohlfahrtsstaates“ (Sinn 1990) zu antizipieren.

2.5. Argumente pro Wohlfahrtsstaat

Aus der Perspektive ökonomischer Akteure gelten wohlfahrtsstaatliche Institutionen als Hemmnis im Wettbewerb und beschneiden nicht nur das potentielle Investitionskapital, sondern auch die Höhe der Rendite. Fehlen aber solche Institutionen, dann wird der soziale Friede in einem Gesellschaftssystem nicht mehr gewährleistet. Mit monotoner Penetranz wird die betagte These intoniert, nach welcher der Wohlfahrtsstaat die Wettbewerbsfähigkeit unterminiere. Sie ist so alt wie der Wohlfahrtsstaat selber (Butterwegge 2005, 75ff). Diese These bezieht sich auf zu hohe Löhne und Sozialabgaben, zu viele Regulierungen, zu viel rückwärtsgewandte Stuserhaltspolitik, die angebliche Mutation vieler Wohlfahrtsstaaten zu „Renterstaaten“ oder schaffe gar „soziale Hängematten“ und führe zu „Sozial-schmarotzertum“. Mittlerweile aber dementieren Studien einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Abbau des modernen Sozialstaates und Wettbewerbsfähigkeit (Bullmann/Kunz 2007). Auch kursiert die These, nach der nach dem Fall des „real existierenden Sozialismus“ viele „Arbeitnehmerrechte und soziale Sicherung nicht mehr Teil des westlichen Verteilungssystems, sondern bloße Hindernisse auf dem Weg zur Profitmaximierung“ (Reinhard 2007, 21f) seien. Bereits im Deutschen Reich wurde befürchtet, der Ausbau der sozialen Sicherung führe zum Pensionsspekulantentum, obwohl zu dieser Zeit nur eine Sozialleistungsquote von zwei Prozent existierte (Ostner 2000, 71). Lediglich nach dem Zweiten Weltkrieg (Butterwegge 2005, 63ff; Hockerts 1986) herrschte eine gewisse Zeit die gegenteilige Meinung vor, nach welcher der Wohlfahrtsstaat ein notwendiges Element einer effizienten und wettbewerbsfähigen kapitalistischen Ökonomie sei. Folglich bestehen näher zu begründende Argumente, an wohlfahrtsstaatlichen Institutionen festzuhalten.

2.5.1. Grenzen des Freihandelsmodells

In seinem bereits im Jahr 1902 erschienenen Hauptwerk bewertete der renommierte Staatswissenschaftler Werner Sombart die seinerzeit grassierende Vorstellung, die liberale Marktwirtschaft könne in einer Gesellschaft alles zum Besten kehren, als „abenteuerliche Vorstellung“ (Sombart 1932, 15). Daraus resultiert seit Bestehen der kapitalistischen Produktionsweise die grundlegende Frage: Welchem gesellschaftlichen Ordnungsmodell ist in Zukunft ein politischer Vorrang einzuräumen?

Einst ist das neoklassische Freihandelsmodell als Wirtschaftstheorie konzipiert worden, das noch im 21. Jahrhundert über den Wettbewerb der Nationalstaaten respektive ihrer institutionellen Systeme gesellschaftliche Wohlfahrt oder Gemeinwohl für alle Beteiligte in

der Gesellschaft begründete. Aus diesem Modell entwickelte sich jedoch eine theoretisch fundierte, stark kompetitive *Sozialphilosophie*, welche *den Staat* und die Mitglieder der gesamten Gesellschaft aus *Effizienzgründen* nach dem gemeinwohlorientierten Modell der Leistungskonkurrenz formen will (Butterwegge 2001).

Die *Freihandelsdoktrin* basiert auf theoretischen *Bedingungen*, die sie selber sowohl nicht herstellen als auch nicht gewährleisten kann. Zentrale Bedingungen dafür sind die *Balance* zwischen den sozialen Gruppen einer Gesellschaft, die Bedingung zur Ermöglichung gruppenübergreifender *Kompensation* bzw. Umverteilung sowie die Existenz außerökonomischer Institutionen (in der Regel staatliche Institutionen) der Wohlfahrtsproduktion. Prominente Protagonisten und Zöglinge der Theorie des Freihandels wie David Ricardo oder Paul Krugman *endogenisieren* jedoch diese außerökonomischen Faktoren (Rieger/Leibfried 1997, 775). Das stoisch herrschende Paradigma des Freihandelsmodells lautet: Die Produktion gesellschaftlicher Wohlfahrt wird nicht durch außerökonomische Einflüsse bewirkt, sondern durch den Prozeß des Freihandels (Globalisierung) selber. Das Freihandelsmodell wird mithin als ein *endogenes* Wohlfahrtsmodell verstanden.

Der oben prophezeite „Tod des Wohlfahrtsstaates“ (Sinn 1990) findet unter ökonomischen Akteuren emphatische Anhänger, zumal seit den 1950er Jahren der Wohlfahrtsstaat zu stark expandiert ist. Eine wie auch immer gestaltete „Verschlankung“ des Wohlfahrtsstaates, die im globalen Kontext durch den Steuer- und Standortwettbewerb initiiert werde, sei deshalb desirabel (Berthold 1993, 30). Allerdings bestehen Warnungen, das frühzeitige Ableben des Wohlfahrtsstaates zu feiern, denn die sozialen Sicherungssysteme werden als Folge expandierender Globalisierung zunehmende Belastungen zu bewältigen haben: „Die internationale Arbeitsteilung führt in den humankapitalreichen, hochentwickelten Industrieländern zu einer sinkenden Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit. Sinkende Verdienst- und Beschäftigungsmöglichkeiten treiben deshalb immer mehr Arbeitnehmer mit geringer oder veralteter Ausbildung in die tendenziell sklelettierenden Arme des Wohlfahrtsstaates. Das treibt die Ausgaben für Sozialtransfers an Einkommensschwache und Arbeitslose in die Höhe“ (Fuest 2000, 63f).

2.5.2. Argumente contra Freihandel

Das gesellschaftliche *Ordnungsmodell* des *Marktliberalismus* verlor aus unterschiedlichen Gründen an Attraktivität. So überzeugte der Marktliberalismus in jüngerer Zeit anlässlich des Transformationsprozesses der ehemaligen sozialistischen Gesellschaften bislang nur wenig.

Die zügige Einführung der Marktwirtschaft in Ost-Deutschland, in der bis zum Jahr 1990 rigide sozialistisch verfaßten DDR, konnte nur durch eine gewaltige Ausweitung sozialstaatlicher Transfers unter Inkaufnahme einer hohen Staatsverschuldung und zusätzlicher Steuerlasten zugunsten des großen Heeres von Erwerbslosen oder Frührentner kompensiert werden. Auch führt dieses als „neoliberale Invasion“ (Bourdieu 1998) und als neues „Reich des Bösen“ diskreditierte neoklassische Ordnungsmodell regelmäßig bei Demonstrationen beispielsweise des Weltwirtschaftsgipfels zu schweren Straßenschlachten, wie einige Beispiele der jüngeren Vergangenheit aus Vancouver, Davos oder Zürich zeigen (Mayer 2001, 8). Der Grund: Die Mehrheit der Wähler zeigt sich in der Regel nicht willens, weder Sozialkürzungen noch Deregulierungen sozial- und arbeitsrechtlicher Standards hinzunehmen.

Ob aber dem Freihandelsmodell auch explizit politische Interessen inhärent sind, ist eher unwahrscheinlich. Der zwischen den Jahren 1968 und 1974 unter den Bundeskanzlern Kurt Georg Kiesinger und Willi Brandt amtierende Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Erhard Eppler (Eppler 1998, 194) beschwört diesbezüglich ein politisches Menetekel: „Wo die Politik Schritt für Schritt durch den Markt ersetzt werden soll, ist die Handlungsunfähigkeit der staatlichen Organe gewollt. Der Neoliberalismus hat nicht nur den Sozialstaat, sondern den Staat selber im Visier“. Ob *das Kapital* „den Staat“ ersetzen will, bleibt aber unbeantwortet.

Wie der Staat praktisch als *Mediator* zwischen Kapital und Arbeit zu handeln hat, findet in diesen Modellen zur Außenhandelspolitik keine Erwähnung. Die Regierungen sind in großem Maße vom Wählerwillen bzw. vom (Parteien-)Wettbewerb um Wählerstimmen und nicht nur und vor allem nicht *unmittelbar* von der politischen Zustimmung transnationaler Unternehmer abhängig. Die *parteilpolitische Mobilisierung* von Wählerstimmen fungiert im Prozeß der demokratischen Willensbildung immer noch als zentrale, politisch unverzichtbare Institution in der modernen Gesellschaft (Mayer 2001, 8). Gleichwohl finden diese elektoralen Zusammenhänge in den neoklassischen Modellen meist keine Berücksichtigung, ebenso nicht die Bedeutung von politischen Institutionen, von individuellen, kollektiven (Sozialpartner) und institutionellen (Präsident, Partei, Parlament, Referendum) Vetospielern, Regierungen, politischen Präferenzen oder von dominierenden Wertvorstellungen in einem Staat. Ein komplexes und konsistentes Modell über nationalstaatliche Anpassungsmaßnahmen an globale Erfordernisse steht allerdings bislang noch aus (Zohlnhöfer 2005, 46ff).

Gegen das neoklassische Modell des Freihandels als Leitprinzip der Außenwirtschaftspolitik sind zahlreiche kritische Einwände (Rieger/Leibfried 1997, 777ff) thematisiert

worden: Die neoklassische Theorie wird vor allem deshalb kritisiert, weil sie die Fragilität der institutionellen Netzwerke ignoriert, welche die hochstandardisierten Wirtschaftssysteme tragen. Nationale Sozialpolitiken können unterspült werden (Leibfried/Pierson 1998, 84). Zudem wird u. a. hauptsächlich die deutliche Minderung der nationalstaatlichen Machtposition durch die ökonomische Abhängigkeit im globalen Wettbewerb betont, sodann wird der Schutz und die Förderung der heimischen Industrie gegen Importkonkurrenz gefordert, schließlich bestehen große Bedenken gegenüber der Ausbeutung kleinerer durch größere Volkswirtschaften. Andere Gründe gegen die neoklassische Wirtschaftstheorie sind dem Freihandel inhärent, sie resultieren notwendigerweise aus einer offenen und arbeitsteiligen Weltwirtschaft. Diese Argumente formulieren die zentralen Eckpunkte, die gegen eine Politik außenwirtschaftlicher Öffnung nationalstaatlich weitgehend geschlossener Gesellschaften und mithin der Internationalisierung von Produktion, Handel und Investition (Rieger/Leibfried 1997, 778ff) gerichtet sind.

Das neoklassische Freihandelskonzept zielt unstreitig auch auf die Verwirklichung eines höheren nationalen Wohlfahrtsniveaus nahezu aller Personen ab. Doch die wichtige Frage, wann dieses erstrebenswerte und abstrakt formulierte Niveau realisiert sein soll, bleibt völlig unbeantwortet. Statt dessen produziert die permanente Anpassung wirtschaftlicher Strukturen wie die Erhöhung der Produktivität oder die Auslagerung von Unternehmen ins kostengünstigere Ausland, die sich aus der globalen Dynamik für nationale Gesellschaften im allgemeinen resultiert, für einen großen Teil der Bevölkerung ein unkalkulierbar hohes Maß an sozialer Ungewißheit. Die aufkommenden Kosten wirtschaftlicher Änderungen durch stetige Importkonkurrenz und Exportexpansion wie Verlust von Einkommen und Arbeitsplätzen, sinkenden Löhnen, Entwertung beruflicher Qualifikationen und tendenzielle Auflösung arbeitsmarktpolitischer Systeme, sind unstreitig von evidenter Natur. Dadurch werden neue Ungleichheiten zwischen Regionen und zwischen sozialen Gruppen generiert. Der mit dem Freihandel verbundene Nutzen wie intendierte sinkende Verbraucherpreise, neue Gewinn- und Arbeitsmarktchancen oder Produktivitätssteigerungen erweist sich vermutlich erst langfristig. So wird der Ruf nach protektionistischen Maßnahmen mit der zweifelhaften Intention geweckt, die „Beschäftigungs- und Einkommensverluste bestimmter Gruppen könnten verhindert werden, ohne dass andere Gruppen bzw. die Allgemeinheit dafür in Form höherer Preise und langsameren Wirtschaftswachstums zu bezahlen hätten“ (Rieger/Leibfried 1997, 778).

Ein anderes und immer wieder artikuliertes Argument gegen das Freihandelssystem zielt auf das bestehende Risiko, den nationalen Wohlfahrtsstatus einer externen politischen

Abhängigkeit auszusetzen. Die Dynamik der globalen Märkte kann Waren- und Kapitalströme auch aus politischen Gründen (ölpreisinduzierte Wirtschaftskrise) behindern. Eine wesentliche Ursache dabei ist die institutionelle Schwäche der internationalen Ordnung. Die nationalen Regierungen sind bestrebt, zugleich sich außenwirtschaftlich abzuschotten und außenwirtschaftliche Vorteile durchzusetzen: „Die Wirkungen dieses Zusammenspiels innerer und äußerer Wirtschaftspolitik verstärken die bereits bestehende Fragmentierung und Anarchie des internationalen Systems und verursachen im Binnenverhältnis immer wieder neu ansetzende Anstrengungen sozialer Gruppen zur politischen Sicherung und Monopolisierung wirtschaftlicher Vorteilslagen. Für nationale Akteure stellt sich deshalb internationale Wirtschaftspolitik als ein Nullsummenspiel dar, auch wenn diese Haltung ökonomisch keinen Sinn macht“ (Rieger/Leibfried 1997, 778f) .

Ein weiteres Argument gegen das Modell des Freihandels bezieht sich auf die großen Entwicklungsunterschiede zwischen Volkswirtschaften. Der Freihandel ermöglicht zwischen Nationalstaaten mit stark unterschiedlichen Entwicklungsniveaus einen unmittelbaren marktlichen Kontakt. Nationale Errungenschaften wie hohe Lohn- und Konsumniveaus, ausdifferenzierte betriebliche und staatliche Sozialsysteme, Arbeitsplatz- und Arbeitsschutzmaßnahmen können gegenüber Volkswirtschaften mit niedrigen Entwicklungsniveaus zu deutlichen Nachteilen im Wettbewerb im Rahmen der Standortkonkurrenz werden. Nach der Industriellen Revolution im 19. Jahrhundert avancierte die nationale Lohnkonkurrenz mittels der Etablierung moderner Betriebsorganisation und der Bildung nationaler Arbeitsmärkte als ausgeprägte Quelle von Lebenschancen größerer Teile der Bevölkerung zu einem wichtigen politischen Argument gegen den Freihandel. Die große Gruppe der Lohnabhängigen konnte primär aufgrund des Wahlrechts nicht mehr von der parlamentarischen Politik ignoriert werden. Arbeitslosigkeit oder stagnierende bzw. sinkende Löhne konnten nicht mehr mit der theoretischen Konstruktion des Freihandels gerechtfertigt werden, dass mit Wohlfahrtsgewinnen in einer offenen Volkswirtschaft für alle Akteure erst „langfristig“ zu rechnen sei (Rieger/Leibfried 1997, 779f).

2.5.3. Gesellschaftliche Gründe pro Wohlfahrtsstaat

Neben den in Kapitel 1.1. zitierten Verpflichtungen staatlicher Wohlfahrt sind weitere Argumente zu nennen. Ein wichtiges Argument zur notwendigen Etablierung eines Wohlfahrtsstaates wird durch den im allgemeinen in einer Gesellschaft bestehenden *Altruismus* genährt. Keinem Gesellschaftsmitglied kann die materielle Not ihrer Mitbürger gleichgültig

sein. Soziale Transfers zum Vorteil einkommensschwacher Menschen kann als ein *öffentliches Gut* bewertet werden. Unter diesen Bedingungen führt die private Bereitstellung zu einer nicht akzeptablen Unterversorgung der Menschen. Staatliche Maßnahmen können in diesem Kontext wohlfahrtssteigernd sein (Fuest 2000, 65f).

Ein *zusätzliches* Argument staatlicher Sozialpolitik bezieht sich auf das Versicherungsprinzip. Ein moderner Sozialstaat garantiert für seine Bürger ein gesellschaftlich angemessenes Existenzminimum. Die staatliche Versicherung gegen das nie ausschließbare Risiko, gar nicht oder nur in sehr beschränktem Maße ein Einkommen zu realisieren, setzt jedoch voraus, dass private Versicherungsmärkte in diesem Bereich nicht so effizient funktionieren wie staatliche Institutionen zur Umverteilung. Der Staat besitzt hier einen komparativen Vorteil gegenüber privaten Anbietern, der aber mittlerweile durch die persistent hohe Arbeitslosigkeit und dem demographischen Faktor sukzessive an Substanz verliert. Der Schutz sozialstaatlicher Institutionen für alle sich nicht mehr selbst zu versorgenden Mitglieder einer Gesellschaft ist als ein vorteilhaftes Versicherungssystem zu bewerten (Fuest 2000, 66).

Marktstabilisierende Regulationen, die Förderung von Industrien durch Subventionen und weitere Formen der Industriepolitik, die Bereitstellung öffentlicher Güter, die Bereitstellung von Infrastruktur, die institutionelle Versorgung der Ausbildungsleistungen, die Regulierung externer Effekte, aber auch die Regulierung von Börsen sind grundlegende Argumente für das nachhaltige Funktionieren von Märkten. Diese Steuerungsmechanismen zum Vorteil einer „guten Gesellschaft“ ermöglicht nachhaltige Wohlfahrtsgewinne, soziale Gerechtigkeit und stabile gesellschaftliche Verhältnisse (Beckert 2001, 48f).

Der Sozialstaat ist mithin eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die gesellschaftlichen Werte wie Individualität und Freiheit nicht nur ein Privileg für die Einkommensstarken und Vermögenden sind. Im Ergebnis fungiert Sozialpolitik als zentrales *Kompensationsinstrument* mit gesellschaftsstabilisierenden Effekten.

Ein zusätzliches zentrales Argument zugunsten staatlicher Umverteilungspolitik resultiert aus der Erfüllung des „Gesellschaftsvertrages“ (Volkert 2000; Eschenburg 2000). Im Vordergrund steht hierbei die *prophylaktische* Perspektive, Verlierer im marktwirtschaftlichen Prozeß zumindest teilweise zu entschädigen (Kaldor-Hicks-Kriterium), um auf diese Weise auch das sozial signifikante Betreten krimineller Pfade und das damit einhergehende Aufkommen sozialer Kosten zu verhindern und so zugleich das Funktionieren der Marktwirtschaft zu sichern. Dieses Gesellschaftsmodell versucht, die Gesellschaft bzw. gesell-

schaftliche Gruppen gegen *soziale Gefährdungen*, die vom nationalen sowie vom globalen Marktliberalismus ausgehen können, zu schützen.

Im übrigen ergibt sich aus *politökonomischer* Perspektive nicht, dass sämtliche staatlichen Umverteilungsmaßnahmen als Negativ-Summen-Spiel zu würdigen sind. Vielmehr verfügen sozialstaatliche Institutionen durchaus über wichtige ökonomische Funktionen. Staatliche Institutionen zur Umverteilung können pareto-optimierende Aufgaben einlösen und aus folgenden Gründen „als Teil der allokativen oder effizienzsteigenden Staatsaktivität“ (Fuest 2000, 65) gewürdigt werden

Die Theorie des Marktliberalismus als Idee der Selbstregulierung der Märkte konnte kein effizientes Konzept gegen soziale Desintegration anbieten. Das gesellschaftliche Ziel, eine „gute Gesellschaft“ über den Marktliberalismus zu formen, wurde deutlich verfehlt. Unter dem programmatischen Terminus der „guten Gesellschaft“ soll eine gesellschaftliche „Organisation wirtschaftlicher Aktivitäten verstanden werden, die wirtschaftliche Effizienz mit Nachhaltigkeit verbindet, eine breite Partizipation am wirtschaftlichen Wohlstand ermöglicht und dadurch auch demokratische politische Strukturen stützt“ (Beckert 2001, 37). Die von der ökonomischen Theorie postulierte „gute Gesellschaft“ zum Vorteil aller Akteure, der ausschließlich durch den Markt zwischen individuell rationalem Handeln und gesellschaftlich intendierten Folgen vermittelt oder koordiniert wird, kann nicht schlüssig nachgewiesen werden. Argumente gegen den Marktliberalismus bestehen primär in der permanenten Schaffung sozialer Ungleichheiten und einer latent drohenden *Destabilisierung* der gesellschaftlichen Ordnung. Dabei werden diese gesellschaftlichen Ungleichgewichte nicht als „vorübergehende Störung eines Marktgleichgewichts“ bewertet, sondern eine solche Störung wird dem Markt als *konstitutives, inhärentes Merkmal* zugerechnet.

Häufig wird in jüngerer Vergangenheit auf den großen Vorteil bei Beschäftigungszahlen und Einkommenszuwachsen wenig qualifizierter Arbeitnehmer in den USA hingewiesen (Alber 2001, 83). Diese nachweisbaren Fortschritte verdanken amerikanische Arbeitnehmer aber keineswegs der Prosperität, auch nicht dem Paradigma *welfare by workfare*. Vielmehr erfolgte in den USA sowohl eine dezidiert sozialpolitisch begründete 17%ige Realerhöhung des Mindestlohnes als auch eine für den Niedriglohnbereich sozialpolitisch ausgewiesene Steuervergünstigung. Zum andern setzte die US-Regierung aber auch strikere Arbeitsauflagen für Empfänger von sozialen Transferleistungen durch.

Nicht nur im neoklassischen Musterland der USA zeigt sich, dass an der gesellschaftlichen Peripherie die sozialen und ökonomischen Probleme drohend kumulieren. Die Gesellschaft wird überdeutlich gespalten, der soziale Friede wird gefährdet. Die gesellschaft-

lichen Kern- und Randschichten konstituieren eigene Lebenswelten, kultivieren eigene soziokulturelle Milieus und ziehen sich in ethnische Milieus zurück (Butterwegge 2004). Auch läßt sich am Beispiel der USA aufzeigen, mit welchen *ökonomischen* Konsequenzen der Verzicht auf einen gewissen Standard an sozialer Integration zu rechnen ist. Die USA gelten immer noch als reichstes Land der Welt, zugleich weisen sie aber einen der höchsten Anteile an Armutsbevölkerung und die höchste Ungleichheit bei der Einkommensverteilung aus. Das Niveau staatlicher Sozialausgaben für arme, bedürftige Menschen ist nach wie vor sehr niedrig (Murswieck 1997).

Eine gut begründete *These* lautet, dass die *Kosten* für die *Bekämpfung* der *Kriminalität* in den USA ein *funktionales Äquivalent* für den durch eine unzureichende Entwicklung des nur schwach ausgeprägten Wohlfahrtsstaates ist. Beide Komponenten sind eng miteinander verwoben. In den USA werden etwa 500 Straftaten auf 100.000 Einwohner begangen, während in Deutschland nur 80 Straftaten auf 100.000 Einwohner statistisch ausgewiesen sind. Als in Kalifornien das *three-strike law* eingeführt wurde, nach der bereits die dritte Straftat unweigerlich eine lebenslange Haft für den Delinquenten nach sich zieht, kolportierten Kritiker, dass hier „staatliche Altersheime für Kriminelle“ eingerichtet werden, was einer großen Verschwendung von Ressourcen gleich käme (Greenwood 1994). Ein anderer Zusammenhang zwischen Strafrecht und Wohlfahrtsstaatlichkeit ist in der Debatte um die Einführung von „Waisenhäusern“ zu sehen. Dort heißt es, dass Kinder aus durch Kriminalität gefährdeten schwarzen Familien ihren Eltern – zumeist ihren allein erziehenden Müttern – genommen werden sollen, um sie in Waisenhäusern vor den fatalen Folgen der Kriminalität zu schützen (Dilulio 1994).

Für eine zu große soziale Ungleichheit zahlt die Gesellschaft einen hohen sozialen Preis. Nicht nur wachsende Kriminalität, sinkende Arbeits- und Sozialmoral oder eine sinkende Legitimation des politischen und auch wirtschaftlichen Systems sind die Folgen. Auch hohe ökonomische Kosten sind mit diesem normativ abweichenden Verhalten verbunden. Die Ausgaben für Sozialleistungsprogramme steigen, vermindert langfristige wirtschaftliche Wachstumsraten, beeinträchtigt die berufliche Qualifikation. Zudem wachsen die öffentlichen Ausgaben für Polizei, Justiz und für die Kompensierung der Folgen des Mißbrauchs von Rauschmitteln (Butterwegge 2004). Die von verschiedenen Ökonomen vertretene These, eine hohe Staatsquote sei eine Resultante von zu hohen Sozialleistungen, ist nur bedingt korrekt. Die Staatsquote ist nicht nur von Sozialtransfers und sozialen Dienstleistungen abhängig. Öffentliche Dienstleistungen aller Art wirken sich auf die Höhe der Staatsausgaben aus. Diese

aber sind vor allem im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wie für Polizei, Rechtspflege und Strafvollzug stark angestiegen (Dahme 2008, 16).

Die angespannte Beziehung zwischen der – weltweiten und auch der regionalen – Globalisierung der Ökonomie und der nationalen Sozialpolitik erfährt weiterhin insofern an Profil, als nämlich die Herausforderungen an den dezentral organisierten Sozialstaat unter dem Einfluß der Globalisierung größer werden. Zum einen zeigen Studien, denen zufolge die Globalisierung in den Industrieländern vor allem die Einkommensunterschiede zwischen hoch und niedrig qualifizierter Tätigkeit drastisch ausweitet. Zum andern verdeutlichen Untersuchungen, dass die Globalisierung die Einkommensunsicherheit zum Nachteil sowohl der hoch als auch niedrig qualifizierten Arbeit fördert (Fuest 2000, 67). Wird der Sozialstaat ursprünglich als gemeinnütziges Aggregat zur Versicherung gegen Einkommenschwankungen interpretiert, dann werden die sozialpolitischen Institutionen unter globalen Einwirkungen zunehmend strapaziert.

Empirische Nachweise (Fuest 2000, 67) dokumentieren in den westlichen Industriestaaten seit der ölpreisinduzierten Wirtschaftskrise ab Mitte der 1970er Jahre eine *steigende Divergenz* in der Entwicklung von Einkommen und den Beschäftigungschancen zwischen hoch- und niedrig qualifizierter Arbeit. Welche Folgen sind mit diesem Phänomen verbunden? Auf der einen Seite steigt die Nachfrage nach hoch qualifizierter Arbeit, während die Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit sinkt. Dieser Rückgang der Nachfrage führt einerseits zu sinkenden Lohneinkommen, andererseits zu fallenden Beschäftigungszahlen oder gar zu einer Kombination von beiden Folgewirkungen. Während in den USA eine Anpassung an diesen Trend primär durch sinkende Lohneinkommen zur Folge hatte, wurde in den europäischen Industriestaaten die Bandbreite für Lohnsenkungen infolge der – vergleichsweise hohen – Sozialtransfers institutionell erheblich mehr limitiert. Zudem haben europäische Gewerkschaften gemäß ihrem sozialverpflichtenden Gerechtigkeitsparadigma über etliche Dekaden gerade in den unteren, unterprivilegierten Lohngruppen signifikante Erhöhungen durchgesetzt. Daraus resultierte im Bereich der geringqualifizierten Beschäftigten eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit (Fuest 2000, 67f).

Es besteht die schlüssige These, nach der die Liberalisierung des Außenhandels die hochentwickelten und reichlich mit Humankapital ausgestatteten Staaten animieren, ihren Handel mit niedrig entwickelten und reichlich mit niedrig qualifizierter Arbeit ausgestatteten Staaten intensivieren. Das hat die logische Konsequenz, dass humankapitalprivilegierte Staaten sich auf die Produktion von Gütern mit humankapitalintensiver Produktionstechnologie spezialisieren. In diesen Ländern steigt mithin die Nachfrage nach hoch

qualifizierter Arbeit, während dagegen die Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit zurückgeht.

Untersuchungen (Fuest 2000, 68) verdeutlichen derweil, dass in den USA der Außenhandel *lediglich zehn bis zwanzig Prozent* der festgestellten Einkommensdivergenzen zwischen hoch und niedrig qualifizierter Arbeit begründet. Die wichtige Ursache dafür besteht hauptsächlich im Handel mit Entwicklungs- und Schwellenländern. Eine *andere These* begründet die Einkommensdifferenzen mit der *Produktivitätssteigerung*, der rasanten Entwicklung des technologischen Fortschritts, der völlig unabhängig von – externen – Einflüssen des Außenhandels hoch qualifizierte Tätigkeit privilegiert (*skill based technological change*). Weiterhin bleibt anzumerken, dass die Globalisierung zum einen das Niveau der Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit negativ verändert. Zum andern erhöht die Globalisierung aber auch die *Elastizität der Nachfrage* nach niedrig qualifizierter Arbeit. Grund: Komplementäre Produktionsfaktoren werden international mobiler und der Wettbewerbsdruck auf den Absatzmärkten steigt.

Die europäischen Lohnvereinbarungen resultieren zumeist aus Verhandlungen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften. Die wachsende Elastizität der Nachfrage nach Arbeit untergräbt zugleich die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht. Daraus folgt, dass die Beschäftigten einerseits über geringere Renten verfügen, andererseits die ökonomische Last von Arbeitsmarktregulierungen, Steuern und Abgaben mehr und mehr von den Beschäftigten zu tragen ist (Fuest 2000, 68f).

Es besteht mithin eine Reihe von Evidenzen, nach der die Globalisierung zu negativen Einkommens- und Beschäftigungschancen vor allem bei niedrig qualifizierter Arbeit führt. Um so mehr wachsen zugleich die Anforderungen gegenüber den sozialen Sicherungssystemen. Es bestehen gesellschaftspolitisch gute Gründe, dass in hochentwickelten Industriestaaten auch in Zukunft wachsende Einkommensungleichheiten durch den globalen Wettbewerb gefördert werden. Die negativen Folgen des Außenhandels für die Einkommensverteilung wird sich – *cum grano salis* – durch die vor allem volkswirtschaftlich wenig entwickelten Mitgliedstaaten der MOEL sowie Bulgarien und Rumänien, die seit dem 1. Januar 2007 der EU angehören, weiter verschärfen. Das gilt insbesondere dann, wenn in den westlichen Staaten die Bereitschaft fehlt, sinkende Einkommen bei niedrig qualifizierten Beschäftigten zu akzeptieren. Dadurch steigen notwendigerweise die finanziellen Anforderungen an die jeweiligen Sozialsysteme.

2.6. Systemische Effizienz durch Wohlfahrt: ein historischer Nachweis

Staatliche Sozialpolitik richtet sich nicht nur auf allokativen, paretianische Effizienzen, auf Verteilung mit ihrem Effizienzkriterium gesellschaftlicher Gerechtigkeit (Fritsch et al. 1993, 3ff) sowie auf soziale Sicherheit des Individuums. Darüber hinaus übt Sozialpolitik auch eine vielfach unterschätzte Effizienz aus: Sie ist unter optimalen Bedingungen in Staaten mit hohem Wohlfahrtsstatus in der Lage, politische Systeme zu stabilisieren.

2.6.1. These zur gesellschaftspolitischen Stabilisierung durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen

Im folgenden wird die These begründet, nach der wohlfahrtsstaatliche Institutionen einen erheblichen Einfluß auf die Stabilisierung politischer Systeme ausüben. Bleiben hinreichende sozialpolitische Kompensationen aus, können unerwünschte gesellschaftspolitische Effekte, die in einer Spannweite zwischen fehlender stabiler Mehrheit im Parlament, sozial bedingter gesellschaftlicher Destabilisierung bis zur Entstehung alternativer politischer Systeme reichen, ausgelöst werden. Sozialpolitik bedeutet nicht nur individuelle Wohlfahrt, sondern nimmt gleichzeitig einen *kollektiven* Charakter an. Staatliche oder öffentliche Interventionen des Staates setzen ein „öffentliches Interesse“ voraus. Die *Theorie öffentlicher Güter* unterstellt „öffentliche Bedürfnisse“ oder „kollektive Nutzen“, deren Befriedigung durch den Markt nicht gesichert ist. Dazu gehören meritorische Güter wie Schulausbildung, berufliche Qualifikation, innere oder äußere Sicherheit etc. Das öffentliche Interesse richtet sich mithin auch auf mutmaßliche Folgen, die aus der (Nicht-)Befriedigung individueller Bedürfnisse resultieren. Die ökonomische Theorie blickt hauptsächlich auf den Produktions- und Verteilungsaspekt bestimmter Güter oder auf den ökonomischen Nutzen sowie auf den Kostenaspekt externer Effekte. Damit ist aber nur ein kollektives Kriterium genannt. Ein „öffentliches Interesse“ beinhaltet im besonderen Maße auch die notwendige Herstellung und Sicherstellung einer öffentlichen Ordnung oder damit zugleich die Herstellung einer weitgehend systemkonformen Massenloyalität (Kaufmann 1982, 64f). Bleibt diese aus, so kann ein destabilisierender Prozeß einsetzen.

Unter gesellschaftlicher Destabilisierung soll folgendes verstanden werden: Gesellschaftliche Destabilisierung bezeichnet einen Prozeß der Auflösung bestehender Strukturen in der Gesellschaft. Durch alternatives Wahlverhalten nebst der notwendigen Formierung neuer *Veto-player* entwickelt sich ein Prozeß, der auf eine neue politische Identität in einem nicht mehr akzeptierten System gerichtet ist. Es handelt sich dabei um kritische Reaktionen eines

größeren Teiles der Bevölkerung auf eine Neuausrichtung individueller Perspektiven. Die „innere Erosion“ dieser nutzenorientierten Wähler gegenüber der herrschenden Vorstellung sozialer Gerechtigkeit, verursacht durch die Zerstörung vertrauter sowie sozial schützender gesellschaftlicher Reproduktionspotentiale, sucht die parlamentarische Realisierung seiner Bedürfnisse unter Wahrnehmung einer neuen parteipolitischen Identität. Revolutionäre Prozesse, wie jüngst in der DDR, sollen hier ausgeschlossen werden.

Erfolgreiche und weniger erfolgreiche Steuerungen durch eine mehr oder minder deutliche Sozialpolitik gesellschaftlich und politisch unerwünschter Zusammenhänge – wie der Ausbildung sozialer Gefährdungspotentiale einschließlich ihrer politisch reaktiven Auswirkungen auf Staat und Gesellschaft – können uneindeutig in verschiedenen historischen Epochen der deutschen Sozialgeschichte nachgewiesen werden: Im Industrialisierungsprozeß des 19. Jahrhunderts, in der verheerenden Weltwirtschaftskrise, der Großen Depression Ende der 1920er Jahre (James 1988), im Dritten Reich respektive des Zweiten Weltkriegs (Aly 2005), in der Ära der frühen Bundesrepublik Deutschland, in den totalitären kommunistischen Regimen und insgesamt in den politischen Konflikten der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts (Polanyi 1957; Hockerts 1998).

2.6.1.1. Sozialpolitik als Systemschutz des Wilhelminischen Reiches

Die erste Industrialisierungsphase zwischen den Jahren 1835 und 1873 war charakterisiert durch den Übergang von der handarbeits- zur maschinenorientierten Tätigkeit. Es gab einen strukturellen Umbruch in der Beschäftigungsstruktur, bei dem vor allem die Anzahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten abnahm und der Anteil der Beschäftigten in der Industrie stieg (Lampert/Althammer 2001, 64). Vor der deutschen Reichsgründung gab es trotz der 1848 erfolgten Entstehung politischer Parteien bis zum Jahre 1863 keine Arbeiterpartei, in den Parlamenten bzw. in den Ständevertretungen der Länder dominierten die Adeligen, die Großgrundbesitzer und die Beamten. Für eine staatliche Sozialpolitik gab es kaum angemessene institutionelle Voraussetzungen. Gleichwohl erfolgten während dieser Epoche sozialpolitische Maßnahmen des Staates primär zum Arbeitnehmerschutz. So ist das am 9. März 1839 verabschiedete und später verbesserte „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken“ zu nennen. Das Motiv zu diesem preußischen Regulativ lag weniger im Gesundheitsschutz, sondern vielmehr im Rückgang der Wehrtauglichkeit der durch die Fabrikarbeit gesundheitsgeschädigten Jugendlichen (Lampert/Althammer 2001, 41, 66). Die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom Juni 1869 brachte zum ersten

Mal einen speziellen Schutz für Frauen, der die Beschäftigung von Frauen in Bergwerken sowie an Arbeitsplätzen mit stark anstrengenden Arbeitsbedingungen untersagte. Damit war ein gewisser Mutterschutz verbunden.

Das *Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege* vom 31. Dezember 1842 sorgte für die Sicherung der dringlichsten Lebensbedürfnisse, von der aber jung Zugereiste in die finanziell meist schwach ausgestatteten Gemeinden erst nach einem Jahr profitieren konnten. Die Sicherung der Beschäftigten vor ökonomischen Folgen einer Krankheit regulierte die Gewerbeordnung von 1845 dadurch, in dem die Gemeinden jeden Gesellen oder Gehilfen zum Eintritt in eine bestehende, beitragspflichtige Ortskrankenkasse zwang. Mit diesem Regulativ war der institutionelle Einstieg in die neuzeitliche Zwangsversicherung geschaffen worden (Lampert/Althammer 2001, 66). Von außerordentlicher Bedeutung für die künftige sozialpolitische Entwicklung sollte die Einführung des allgemeinen, direkten und geheimen Wahlrechts sein. Diese erstmalige Akzeptanz demokratischer, partizipativer Prinzipien auf deutschem Boden ermöglichte auch den staatlich subversiven, sozialistischen Parteien, ihre sozialpolitische Perspektiven auf parlamentarischem Wege zu realisieren. Die sukzessive Erstarkung der Arbeiterbewegung war letztlich ein wesentlicher Grund für den institutionellen Aufbau des Sozialversicherungssystems wie der Kranken-, Unfall- sowie der Invaliditäts- und Altersversicherungen (Lampert/Althammer 2001, 67ff). Dieses umfassende Versicherungssystem kündigte Kaiser *Wilhelm I.* am 17. November 1881 in seiner „Kaiserlichen Botschaft“ an. *Wilhelm I.* beabsichtigte, dass die Heilung der sozialen Schäden nicht nur im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern auch auf dem Wege der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sei. Die unmittelbare Kausalität zwischen dieser Sozialgesetzgebung, der erstarkenden Arbeiterbewegung und vor allem der revolutionären Sozialdemokratie dokumentiert eine Rede des Reichskanzlers Otto von Bismarck im Reichstag vom 15. März 1884, in der die soziale „Besserung des Schicksals der Arbeiter Hand in Hand mit demselben (dem Sozialistengesetz, KZ) gehen sollte. Das ist meines Erachtens das Komplement für das Sozialistengesetz“ (Lampert/Althammer 2001, 67). Die staatlichen, auf Loyalität bezogenen Maßnahmen zielen auf eine politische Kanalisierung der Arbeiterbewegung in das bestehende System.

Einen historisch-empirisch verifizierbaren Nachweis zur gesellschaftspolitischen Destabilisierung des herrschenden Systems beim vorsätzlichen oder fahrlässigen Unterlassen der Heilung gesellschaftlicher Widersprüche dokumentiert mithin sehr deutlich die unter Otto von Bismarck vollzogene Sozialgesetzgebung in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts. Sie erfolgte als unmittelbarer Reflex auf die zunehmend wachsende – revolutionär orientierte

sozialistische, sozialdemokratische – Arbeiterbewegung. Die national-konservative Regierung im Deutschen Reich wollte gegen diesen „staatsgefährdenden“ Zuspruch der Arbeiterschaft gegenüber den „gemeingefährlichen Bestrebungen“ oppositioneller Organisationen ein alternatives, staatlich organisiertes sozialpolitisches Auffangbecken für die allgemein in großer sozialer Not befindlichen Arbeiter zur Verfügung zu stellen. Das stabilitätspolitisch motivierte „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“ (19. Oktober 1878 – 30. September 1890), bekannt unter dem Terminus „Sozialistengesetz“, verbot sozialistische Organisationen und deren Aktivitäten außerhalb des Reichstages, was einem Parteienverbot gleichkam. Im Deutschen Reichstag selber aber konnten solche Parteien agieren. Dieses Sozialistengesetz zielte insbesondere darauf ab, der wachsenden sozialistischen Bewegung den politischen Nährboden zu entziehen. Die sozialistischen Organisationen, die Arbeiterbewegung, nahmen sich gezielt den Bedürfnissen der sozialen Verelendung der Arbeiterschaft an. Solche grundlegenden sozialen Bedürfnisse wurden nur sehr unzureichend im Parlament von den bürgerlichen Parteien angeboten. Gleichwohl konnte Reichskanzler Otto von Bismarck aber das politisch intendierte Ziel der Entfremdung der Arbeiterschaft von der Sozialdemokratie nicht erreichen. Im Ergebnis resultiert die Ursache zur Einführung staatlicher Sozialpolitik zum einen aus dem Existenzschutz sozial Schwacher, zum anderen eindeutig aus der Gefährdung des sozialen Friedens, welche die gesellschaftspolitischen Fundamente des Staates bedrohten (Lampert/Althammer 2001, 69, 152).

Aus der historischen Perspektive (Achinger 1958; Bruch 1985; Schmidt 1998; Tennstedt 1997) fungiert staatliche Sozialpolitik auch als kompensatorisches Instrument zur Stabilisierung politischer Systeme, wenn der gesellschaftliche Anteil von „Systemverlierern“ zur kritischen Masse heranwächst. Die umfangreiche Sozialgesetzgebung gegen Ende des 19. Jahrhunderts durch den „Eisernen Kanzler“ Otto von Bismarck erwies sich als unmittelbarer Reflex auf die zunehmend erstarkende, als „umstürzlerisch“ geltende und – nach moderner und argumentativ hilfloser Terminologie – als „populistisch“ zu bewertende Sozialdemokratie. Die parlamentarische Vertretung der deutschen Arbeiterbewegung durch die Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag wuchs enorm und damit veränderte sich zugleich bedrohlich das Machtverhältnis zum Nachteil der konservativen und nationalliberalen Parteien. Diese als „vaterlandslose Gesellen“ diffamierte Sozialdemokratie etablierte bereits frühzeitig in ihren gewerkschaftlichen Organisationen stark ausdifferenzierte sozialpolitische Schutzsysteme (Zapka 1983), deren Mitglieder die Arbeiter nun wurden. Das geschundene Proletariat nahm die schützenden Sozialsysteme der Arbeiterbewegung mit großer sozialer

Dankbarkeit und eindrucksvoller politischer Zustimmung an. Die SPD und auch die *Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands*, der gewerkschaftliche Dachverband im Wilhelminischen Reich, galten als revolutionäre, systemändernde Institutionen, die zumindest zeitweise das kapitalistische System und damit zugleich die wilhelminische Obrigkeit stürzen wollten. Die anwachsende Industrialisierung und die gleichzeitige zunehmende Proletarisierung der Gesellschaft bot für einen intendierten Umsturz des Systems *peu à peu* die erforderlichen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse. Ziel des wilhelminischen Sozialistengesetzes galt einer deutlichen Reduzierung der sozialistischen Mandate bei den Wahlen zum Reichstag. Diese radikale politische Absicht des Obrigkeitsstaates sollte die politische Integration von Arbeitern in die Arbeiterbewegung erschweren und statt dessen in die obrigkeitlichen Normen des wilhelminischen Staates einbinden helfen. Um diesen „staatsgefährdenden“ Zulauf zur Sozialdemokratie zu unterbinden bzw. mit synergetischen Effekten zu kanalisieren, reagierte das Deutsche Reich unter Kaiser *Wilhelm I.* mit der systemstabilisierenden Errichtung sozialer Schutzsysteme (Butterwegge 2005, 38ff). Es gelang ihm aber nicht, so dass die SPD bei den Reichstagswahlen im Jahr 1890 fast 20 Prozent aller Stimmen und im Jahr 1912 fast 35% aller Stimmen auf sich vereinigen konnte (Lampert/Althammer 2001, 70). Die gewaltige Erstarkung der Arbeiterbewegung gilt als einer der wesentlichen Gründe für den Aufbau der sozialen Sicherungssysteme. Primär gilt die wilhelminische Sozialpolitik als „Arbeiterpolitik“ und richtete sich auf die in der Regel organisierten, „gehobenen Arbeiterschichten“, während die sozial schwächsten Schichten auf die Armenpflege angewiesen blieb (Lampert/Althammer 2001, 67f). Das Deutsche Reich adaptierte die erfolgreichen sozialen Sicherungsmodelle der organisierten Arbeiterbewegung, die noch heute weitgehend als sozialpolitisches Paradigma gelten. Mit der staatsautoritären, im Prinzip repressiv orientierten Sozialpolitik ist sowohl kausal die Bekämpfung der Arbeiterbewegung als auch der Schutz der bestehenden Ordnung verknüpft (Lampert/Althammer 2001, 120).

Kaiser *Wilhelm II.* bemühte sich auch nach dem Jahr 1890, die Lösung der Arbeiterfrage voranzutreiben und damit das Vertrauen der Arbeiterschaft zur Monarchie zurückzugewinnen. Sein politisches Augenmerk richtete er deshalb auf die Weiterentwicklung des Arbeitnehmerschutzes, der in der Phase der Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme vernachlässigt worden war. Im Rahmen der Novellierung der Gewerbeordnung wurden unter anderem der Gesundheitsschutz und die Arbeitszeiten, die Sonntagsruhe, ein totales Beschäftigungsverbot für schulpflichtige Kinder, ein Verbot der Nachtarbeit ein Wöchenerinnenschutz sowie die demokratisch begründete Verpflichtung der Betriebe, Arbeiteraus-

schüsse zur Festsetzung von Arbeitsbedingungen zu bilden, durchgesetzt. Neben der Zusammenfassung der verschiedenen Versicherungsgesetze zu einem einheitlichen Gesetz in der Reichsversicherungsordnung (RVO) vom 19. Juli 1911 darf insbesondere die Schaffung einer Sozialversicherung für Angestellte gegen Alter, Berufsunfähigkeit und Witwen- sowie Waisenschaft hervorgehoben werden. Nicht zu vergessen ist die ansatzweise Schaffung der Arbeitsgerichtsbarkeit (Lampert/Althammer 2001, 70ff).

2.6.1.2. Defizitäre Wohlfahrt, Destabilität der Weimarer Republik

Die ökonomische Ära der Weimarer Republik läßt sich in drei Phasen untergliedern: Zum einen in die direkte, wirtschaftlich desolate Nachkriegsperiode zwischen den Jahren 1919 und 1923, sodann in die Phase der „Goldenen 20er Jahre“ zwischen 1924 und 1928 und schließlich in die Periode der Weltwirtschaftskrise zwischen 1929 und 1933 (Lampert/Althammer 2001, 74). Politisch sehr brisant zeigte sich diese wirtschaftlich und politisch instabile Epoche unter anderem durch die Abtretung von Elsaß-Lothringen, der Saar und Oberschlesiens, die Abtretung von 90% der deutschen Handelsflotte sowie der enormen Reparationsleistungen durch den insbesondere von Frankreich rigide verfaßten Versailler Vertrag infolge des verlorenen Ersten Weltkrieges, wodurch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Geldwertstabilität in Deutschland erheblich beeinträchtigt wurde. Die galoppierende Inflation der Reichsmark begleitete die Weimarer Epoche kontinuierlich und steigerte sich von 70% (1919) auf enorme 2.420% (1922) und endete bei währungspolitisch völlig desolaten 1,8 Millionen Prozent im Oktober 1923. Die markanteste soziale Folge der Inflation aber bestand in der Enteignung der Besitzer von Geldvermögen, wie vor allem der Inhaber von staatlichen Schuldtiteln. Nach der Stabilisierung der Reichsmark setzte ein von hohen Investitionen gefördertes wirtschaftliches Wachstum ein, was die Arbeitslosigkeit gegenüber den unmittelbaren Nachkriegsjahren reduzierte und die realen Einkommen stetig wachsen ließen. Die wirtschaftliche Erholung war jedoch nur von kurzer Dauer. In der Zeit der Weltwirtschaftskrise zwischen den Jahren 1929 und 1933 stieg die Arbeitslosigkeit sprunghaft an, das Nettosozialprodukt sowie die Einkommen sanken deutlich.

Die Voraussetzungen für eine Weiterentwicklung staatlicher Sozialpolitik erwiesen sich in dieser kurzweiligen Epoche als außerordentlich ungünstig. Nachteilige Folgen auf die Entwicklung der Sozialpolitik übten auch außergewöhnliche politische Ereignisse aus. Zahlreiche Generalstreiks, Spartakus-Aufstand (1919), gemeinsamer Kampf der SPD mit rechtsradikalen Freicorps gegen Kommunisten, der Kapp-Putsch (1920), kommunistische

Aufstände im Ruhrgebiet, Bayern, Sachsen und Thüringen, der gegenüber Deutschland vom französischen Premierminister Georges Clemenceau gezielt veranlaßte demütigende Versailler Vertrag nebst gewaltigen Reparationszahlungen, Gebietsabtrennungen wie Elsaß-Lothringen, Westpreußen, Oberschlesien, Saargebiet, Verlust deutscher Kolonien, die von Frankreich lancierte Alleinschuld Deutschlands am Ausbruch des Ersten Weltkrieges, die Besetzung des Ruhrgebiets durch Frankreich (Januar 1923) aufgrund nicht erfüllter Reparationsleistungen der Deutschen, Putschversuch durch Adolf Hitlers durch den Marsch auf die Münchner Feldherrnhalle (November 1923), bürgerkriegsähnliche Straßenschlachten zwischen Kommunisten und Nationalsozialisten mit zahlreichen Toten und Verletzten sowie massive Hungersnöte der deutschen Bevölkerung prägten das politisch völlig labile Szenario.

Als angstbasierter Reflex auf die kommunistische Revolution im Jahr 1917 in Rußland und der Weltwirtschaftskrise von 1929 erschien am 15. Mai 1931 sogar die *Sozialenzyklika Quadragesimo anno*. In dieser von Papst Pius XI. autorisierten Schrift zum „Vierzigsten Jahrestag“ der Veröffentlichung der päpstlichen Enzyklika *Rerum novarum* (Papst Leo XIII) wird die Ursache gesellschaftlicher Fehlentwicklungen und Instabilität im „Grundirrtum der individualistischen Wirtschaftswissenschaft“ verortet. Die päpstliche Aufforderung bemühte mit großer institutioneller Nachhaltigkeit das Subsidiaritätsprinzip zur angemessenen Hilfe für sozial unterprivilegierte Mitglieder der Gesellschaft (Becker 2002, 645f).

Die Vielfalt und die Uneinigkeit der Parteien im Weimarer Reichstag verhinderte immer wieder eine erforderliche regierungspolitische Stabilität. Die vierzehn verschiedenen Kabinette in den vierzehn Weimarer Jahren dokumentieren eindrucksvoll die politische Labilität zu dieser arg hyperventilativen Zeit in Deutschland. Die Substituierung der einstigen autoritären, aristokratischen Obrigkeit durch eine demokratische, republikanische Verfassung löste einen grundlegenden gesellschaftlichen Wandel nach dem Ersten Weltkrieg aus (Lampert/Althammer 2001, 76).

Trotz des revolutionären Sturzes der obrigkeitlichen Gesellschaftsordnung und den politischen Wirren in der Nachkriegszeit gelang es den politischen Entscheidungsträgern, verschiedene sozialpolitische Institutionen durchzusetzen. Zu nennen sind vor allem die Verabschiedung der gesetzlichen Anerkennung der Tarifautonomie (Zapka 1983). Art. 151 der Weimarer Verfassung beinhaltete den normativen Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit, der Erhaltung der Gesundheit, der Arbeitsfähigkeit, des Mutterschutzes, des Jugendschutzes und der Schaffung eines umfassenden Versicherungswesens. Der Arbeitnehmerschutz an besonders gefährdeten Arbeitsplätzen wurde ausgebaut, der Mutterschutz in Form eines Beschäftigungsverbotesechs Wochen vor und sechs Wochen nach der Geburt des Kindes

und in Form eines besonderen Kündigungsschutzes konnte gesetzlich verankert werden (Lampert/Althammer 2001, 77f). Im Rahmen der Sozialversicherung wurde die Schaffung einer reichseinheitlichen Sozialversicherung für Bergleute durch das *Reichsknappschaftsgesetz* verabschiedet. Die Knappschaftsversicherung war nach dem Krieg durch die Inflation kaum bestandsfähig und konnte nur „auf niedrigsten Niveau und nur mit Hilfe von Reichszuschüssen“ (Lampert/Althammer 2001, 78) die versicherten Bergleute versorgen. Mit der Weltwirtschaftskrise geriet das System aber erneut in größte finanzielle Bedrängnisse.

Im Jahr 1926 entstand durch das *Arbeitsgerichtsgesetz* eine noch heute gültige dreistufige, hierarchisch geordnete Gerichtsbarkeit (Instanzenzug): Arbeitsgericht, Landesarbeitsgericht (LAG), Reichsarbeitsgericht (RAG). Das *Betriebsrätegesetz* von 1926, Vorläufer des heutigen Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG), ermöglichte die Errichtung von Betriebsräten in Betrieben mit mindestens 20 Arbeitnehmern, welche die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber wahrzunehmen hatten (Lampert/ Althammer 2001, 79).

Trotz etlicher sozialpolitischer Fortschritte war die junge Republik dem politischen Untergang geweiht, weil vor allem die äußerst problematische wirtschaftliche Lage und die damit einhergehenden sozialen Verwerfungen als Katalysator der Zerstörung wirkten. Die einsetzende Weltwirtschaftskrise offenbarte die grundlegende „Bedeutung der ökonomischen Absicherung von Sozialleistungsansprüchen, die sozialpolitische Bedeutung wirtschaftlichen Wachstums und das politische Gewicht einer geordneten wirtschaftlichen Entwicklung“, womit deutliche Kürzungen (Wiedereinführung des Bedürftigkeitsprinzips) für Leistungsberechtigte verbunden waren (Lampert/Althammer 2001, 80). Die desaströsen sozialen Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise wie die Massenarbeitslosigkeit und die sehr geringfügige sozialpolitische Versorgung großer Teile der Bevölkerung zwischen 1929 bis 1933 sowie die unter anderem später auch daraus resultierende nationalsozialistische Bewegung respektive ihres katastrophalen Wirkens dokumentieren die deutlich destabilisierenden Wirkungen auf Staat, Politik und Gesellschaft, wenn hinreichende sozialpolitische Maßnahmen ausbleiben: „Wenngleich die wirtschaftliche Entwicklung nur eine von mehreren Determinanten der politischen Entwicklung ist, so ist doch der Zusammenhang zwischen der Weltwirtschaftskrise und dem Nationalsozialismus unübersehbar“ (Lampert/Althammer 2001, 80).

2.6.1.3. Wohlfahrtsstaatlichkeit im Dritten Reich

Demokratisch legitimiert wurde die NS-Herrschaft durch einen Großteil der deutschen Wähler. Die Wähler wiederum rekrutierten sich vor allem aus den Schichten, die sich von der desaströsen Krise in ihrer Existenz um ihre Zukunft bedroht fühlten oder bereits einen sozialen Absturz erfahren. Die NSDAP verkörperte durchaus den Typus einer Volkspartei. Den stabilen Kern der Wähler bildeten Angehörige der mittleren Schichten, das durch Inflation finanziell ruinierte, teils stark verarmte und hoffnungslos gewordene Kleinbürgertum, kleinere und mittlere Angestellte, besonders Kaufleute und Gewerbetreibende, durch die Krise arbeitslos gewordene Arbeiter und Fachleute wie kleine und mittlere Landwirte, Beamte sowie Rentner und Pensionäre (Thamer 1996, 23f).

Mit der Übernahme der Regierungsmacht durch die NSDAP und der Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler durch den Reichspräsidenten Paul von Hindenburg am 30. Januar 1933, der baldigen Überwindung der sozialen Folgen der Weltwirtschaftskrise sowie der zügigen Ersetzung der parlamentarischen Demokratie wurden die politischen Grundlagen der künftigen Sozialpolitik durch den totalitären Führerstaat gelegt und geprägt. Ausschlaggebend für die zügige Unterstützung breiter Bevölkerungskreise zur nationalsozialistischen Politik war unter anderem auch die schnelle Bewältigung der sozialen Verwerfungen, welche die desaströse Weltwirtschaftskrise hinterließ: Durch die Aufnahme enormer Kredite des NS-Staates kam es zu einem wirtschaftlichen Wachstum (Aly 2005, 52; Lampert/Althammer 2001, 81). Dem nationalsozialistischen Regime gelang es durch eine kompakte, keynesianisch gesteuerte Wirtschaftspolitik in Form von massiven zivilen und militärischen Arbeitsbeschaffungsprogrammen innerhalb eines Jahres die enorme Zahl der Arbeitslosen von sechs auf vier Millionen und damit um über 30 Prozent zu verringern. Im Juni 1934 sank die Arbeitslosigkeit auf 2,5 Millionen. Die Arbeitslosenquote betrug im Jahr 1938 in Deutschland nur noch 1,3%, während sie zum Beispiel in den USA bei fast 19%, in den Niederlanden bei 10% oder in Großbritannien bei etwa 8% lag (Lampert/Althammer 2001, 81). Das „Gefühl der ökonomischen Erholung“ genügte, „um die Loyalität der großen Mehrheit für den nationalsozialistischen Staat zu wahren“ (Aly 2005, 49). Mit der zügigen Überwindung der ökonomischen Krise verfügte das Dritte Reich – numerisch bezeichnet nach dem Heiligen Römischen Reich deutscher Nation (911-1806), dem *Sacrum Romanum Imperium* mit dem seit dem 15. Jahrhundert bestehenden Zusatz *Nationis Germanicae* und dem Deutschen Reich (1871-1918) – über eine für die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik günstige Ausgangslage, die sodann in allen Teilen konsequent auf das politische System und seinen Zielsetzungen ausgerichtet wurde (Lampert/Althammer 2001, 82ff). Sozialpolitische

Maßnahmen waren ein wichtiges Politikfeld, auf dem die Nationalsozialisten die Bevölkerung für ihre Ziele gewinnen wollten (Aly 2006). Nationalsozialistische Sozialpolitik war ein wichtiges Instrument der Systemstabilisierung, wobei die ethisch motivierte Wohlfahrt durch eine rassistisch, staatspolitisch orientierte Zweckrationalität ersetzt wurde. Sozialpolitik diente nicht mehr primär den Schwachen, sondern fixierte sich auf die Etablierung systemtreuer „Volksgenossen“ und damit als politisches „Erziehungs- und Disziplinierungsinstrument“ (Lampert/Althammer 2001, 85).

Im einzelnen wurde unter anderem der Arbeitnehmerschutz durch Verordnungen zum Gesundheitsschutz, durch weitere Unfallverhütungsvorschriften verbessert. Die Arbeitsmarktpolitik änderte sich völlig, indem die in bisherigen demokratischen Institutionen abgeschafft wurden. Anstelle der *Allgemeinen Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes* (ADFG) und der Arbeitgeberverbände trat die „deutsche Arbeitsfront“. Durch das *Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit* (1934) wurde die Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie, das Streikrecht und das *Betriebsrätegesetz* aus dem Jahr 1920 abgeschafft. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen setzte der „Reichstreuhand der Arbeit“ fest, der den Weisungen des Reichsarbeitsministers unterstand. Mit dem *Gesetz zur Regelung des Arbeitseinsatzes* wurde die Freiheit der Arbeitsplatzwahl und der Freizügigkeit aufgehoben, wodurch sich der NS-Staat eine totale staatliche Planung des Arbeitskräfteeinsatzes vorbehielt.

Der NS-Staat stützte sich auf die Lehre der Ungleichheit der Rassen und versprach der deutschen Bevölkerung gegenüber dem wilhelminischen Reich und der Weimarer Republik eine größere Chancengleichheit. Der nationale Sozialismus resultierte teils aus dem linkssozialistischen Ideologie (Aly 2005, 15). So war es keineswegs ein Zufall, dass für die große Masse der Bevölkerung die Steuern gesenkt wurden (Aly 2005, 66ff). Gleichzeitig wurden die Körperschaftssteuern und die Steuern für Spitzenverdiener, welche aber nur marginale vier Prozent der Bevölkerung betrafen, kräftig erhöht. Die „breitenwirksame Sozial- und Steuerpolitik entlastete die Familien, das Einkommenssteuergesetz vom Oktober 1934 erhöhte den steuerlichen Grundfreibetrag erheblich, verschaffte den Geringverdienenden einen Vorteil. Die Reform war so ausgelegt, dass die Staatseinnahmen insgesamt nicht geschmälert wurden“ (Aly 2005, 51). Zwar erhob der NS-Staat zur Finanzierung seiner Kriege gemäß der Kriegswirtschaftsverordnung (KWVO) einen „Kriegszuschlag“ von 50 Prozent auf die Lohn- und Einkommenssteuer. Diese kriegsfiskalische Maßnahme galt aber nur für hohe Jahreseinkommen, zumal eine sehr hohe Freigrenze für solche Steuerabgaben aufgestellt wurde. Im Ergebnis waren von dieser KWVO nur vier Prozent aller Einkommenspflichtigen betroffen (Aly 2005, 67f).

Eine ähnliche Rücksichtnahme widerfuhr den deutschen Bauern, die als einziger Wirtschaftszweig während des gesamten Krieges in der Preis- und Steuerpolitik außerordentlich begünstigt wurden (Aly 2005, 71). Gleiches erlebten auch die weitgehend bescheiden lebenden Rentner durch eine im Jahr 1941 erfolgte tiefgreifende Rentenreform, bei der ihre Renten spürbar erhöht wurden. Darüber hinaus führte diese Reform neben einer großzügig Bemessung der Rentenanwartschaft auch eine obligatorische Krankenversicherung für alle Rentner ein. Bis zum diesem Zeitpunkt hatte sich der Rentner entweder privat zu versichern oder er fiel der öffentlichen Fürsorge zur Last (Aly 2005, 71ff). Selbst die Lohnersatzleistungen (Sold, Löhnung) an die Soldaten und an deren Familien (Einsatz-Familienunterhalt) waren sehr großzügig geregelt (Aly 2005, 93). Bombengeschädigten kam eine schnelle und unbürokratische Soforthilfe zugute (Aly 2005, 139ff). Dagegen schöpfte das Dritte Reich etwa 80 bis 90 Prozent der Unternehmensgewinne steuerlich ab (Aly 2005, 77ff, 85f).

Eine zentrale sozialpolitische Rolle nahm auch die Familienpolitik ein, die sich entsprechend der nationalsozialistischen Ideologie zu einer rassistisch, arisch orientierten Bevölkerungspolitik zur Ausbildung einer „Herrenrasse“ profilierte. Folgende Maßnahmen umfaßte diese Politik: Erheblich höhere Ermäßigungen der Steuerlast bei entsprechender Kinderzahl als vorher. Es gab einmalige und kontinuierliche Kinderbeihilfen und eine von der Kinderzahl abhängige Versicherungsleistung (Lampert/Althammer 2001, 82ff). Wie groß der familienpolitische Stellenwert zu dieser Zeit war, zeigt die Verleihung des „Ehrenkreuz der deutschen Mütter“ (Mutterkreuz), das in drei Stufen verliehen wurde: in *Bronze* für Mütter ab drei Kindern, in *Silber* für Mütter ab sechs Kindern, in *Gold* für Mütter ab acht Kindern. Die Auszeichnung mit dem Mutterkreuz war ein loyalitätsförderndes Analogon zum ebenfalls mehrstufigen „Ritterkreuz des Eisernen Kreuzes“ (Ritterkreuz), welches Soldaten als höchste deutsche militärische Tapferkeitsauszeichnung für ihren besonderen Einsatz im Kampf gegen den Feind verliehen wurde.

Um im Dritten Reich auf die ständig neuen – auch sozialpolitischen – Herausforderungen reagieren bzw. die politische Balance halten zu können, bewegte sich Hitler nach Würdigung von Götz Aly (2005, 357) „ähnlich einem dilettierenden Seiltänzer, der sein Gleichgewicht nur mit Hilfe immer weiterer, immer schnellerer, schließlich hastig-zielloser Ausgleichsbewegungen halten kann – und zuletzt notwendigerweise stürzt.“ Die individuell adaptierten Vorteile großer Teile der Bevölkerung, die im Grunde ideologisch verabreichte sozialpolitische Anästhesie, ließen letztlich kaum politische Gefährdungen des Systems durch den überwiegenden Teil der deutschen Bevölkerung entstehen.

In der gesamten deutschen Geschichte existierte vor dem Dritten Reich keine Epoche, in der staatliche Sozialpolitik in vielen Bereichen mit so großer Stringenz zu einem ideologisch kompakten, staatspolitischen Instrument entwickelt worden ist. Insbesondere wurde die Sozialversicherung zu einem wichtigen Instrument der politischen Systemstabilisierung (Teppe 1977, 249f; Butterwegge 2005, 59ff; Hockerts 1998; Lampert/Althammer 2001, 85). Für Alexander Rüstow waren es letztlich die sozialpolitischen Scheuklappen gegenüber dem Marktliberalismus, welche aufgrund der sozialen Verelendung großer Teile der deutschen Bevölkerung die nationalsozialistische Machtübernahme im Jahr 1933 erst ermöglichten (Rüstow 1949; Beckert 2001, 41f).

2.6.1.4. Stabilisierung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg

Eine gesellschaftlich gewünschte oder erforderliche soziale Stabilität ist wegen der antagonistischen Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit vom neoklassischen Ordnungsmodell nicht zu erwarten (Beckert 2001, 36ff). Aus diesem Grund warnt Karl Polanyi (1957, 108) vor dem Markt als alleinigem Lenker des menschlichen Daseins, denn mit dieser monopolistischen Marktmacht werde die Gesellschaft zerstört. Er fordert deshalb eine *Doppelbewegung* als notwendiger Voraussetzung der Koexistenz von Märkten und Gesellschaften. Breiten sich Märkte aus, dann müssen deren destruktiven Folgen durch machtbasierende Institutionen begrenzt werden (Beckert 2001, 41).

Dieser kompensatorischen, marktkorrigierenden Forderung schließt sich bereits in den 1940er Jahren der Ökonom sowie der Hauptvertreter und Mitbegründer der neoklassischen Theorie Alexander Rüstow (1895-1963) an. Nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges sah er eine Zukunft des kapitalistischen Systems nur durch einen „liberalen Interventionismus“ gewährleistet.

Diese historisch abgeleitete Erkenntnis setzte sich in der jungen Bundesrepublik Deutschland in Form des politischen Konzepts der „sozialen Marktwirtschaft“ (Erhard 1960; Lampert 1988) durch. Der Anspruch war, dass Ungleichheitseffekte marktlicher Allokation notwendigerweise durch staatliche Redistributionen kompensiert werden müssten. Insbesondere die institutionelle Einbettung des Marktes durch den Ausbau sozialer Sicherungssysteme, auch die Institutionalisierung von korporativen Formen industrieller Beziehungen seien erforderlich. Auf diese Weise konnten soziale Ungleichheiten und ökonomische Unsicherheiten positiv durch den Staat gesteuert werden. Durch Interventionen

in den Markt können sowohl politisch als auch wirtschaftlich unerwünschte Folgen aufgehalten werden. Unterstützung erhielt dieses Konzept auch von der ökonomischen Theorie. Die bis in die 1970er Jahre weitgehend dominante keynesianische Wirtschaftstheorie verzichtete auf das marktliberale Paradigma von marktlichen Gleichgewichten und bestand statt dessen aufgrund positiver Erfahrungen unbedingt auf staatliche Steuerungseingriffe zur Stabilisierung des Konjunkturzyklus (Beckert 2001, 42).

Auch die demokratische Gründungszeit der frühen Bundesrepublik Deutschland nach 1945 war anfangs hochgradig nicht nur wegen der Kriegsfolgenbewältigung durch eine innere politische Labilität gekennzeichnet, die dringend von der Sozialpolitik absorbiert werden mußte (Hockerts 1986; Lampert/Althammer 2001, 86ff; Prollius 2006, 18ff). Die unmittelbare Epoche nach dem Zweiten Weltkrieg war im besonderen Maße „geprägt durch eine Erschütterung des Vertrauens in den Markt vor allem durch die Weltwirtschaftskrise, ... die größte Krise in der modernen Wirtschaftsgeschichte mit katastrophalen Folgen auch für die Demokratie und den Frieden in Europa. Daher erschien den Europäern im Schatten des Zweiten Weltkrieges eine massive Staatsintervention ein wichtiger Garant gegen solche Krisen. Darüber hinaus war in einer Reihe wichtiger europäischer Länder durch den Krieg eine neue Erwartung entstanden, die auch oft von der Politik in den durch Deutschland besetzten oder bedrohten Ländern erzeugt worden war: grundsätzliche soziale Reformen und mehr soziale Sicherheit für die Bevölkerung nach dem Krieg“ (Kaelble 2000, 43f).

Neben den weitgehend demokratisch geformten Parteien wie der CDU oder der SPD bemühten sich auch solche Parteien um politischen Einfluß, deren demokratische Anliegen zumindest sehr zweifelhafter Natur waren. Anzumerken ist, dass die CDU anlässlich ihres Beschlusses eines Wirtschafts- und Sozialprogramms im Ahlener Programm am 3. Februar 1947 eine sozialistisch geformte Gesellschaft nicht ausschloß. Dort heißt es: „Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden.“ Die SPD löste sich erst im Jahr 1959 in ihrem Godesberger Programm vom Sozialismus.

Nach dem Kriege konstituierte sich auch die nationalsozialistisch orientierte *Sozialistische Reichspartei Deutschlands* (SRP), deren Gefolgschaft sich vor allem unter ehemaligen NSDAP-Angehörigen rekrutierte (Hansen 2007), um ihren Machteinfluß mit Hilfe der notleidenden Bevölkerung durchzusetzen. Die offen auf die NSDAP Bezug nehmende SRP löste sich im September 1952 – in Erwartung und kurz danach erfolgten Verbots des Bundesverfassungsgerichts im Oktober 1952 – selber auf. Neben einer weiteren national-konservativen Rechtspartei, der *Deutschen Partei*, konkurrierte der konservative

Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) um politischen Einfluß. Während sich die SPD erst im Jahr 1959 in ihrem Godesberger Programm von der Durchsetzung einer sozialistischen Gesellschaft programmatisch distanzierte, hielt die im Dritten Reich verbotene und im Jahr 1956 aufgrund ihrer Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht erneut verbotene *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPD) stoisch an einer diktatorischen Gesellschaftsform nach sowjetischem Muster fest. Nach ihrem Verbot konstituierte sich nach jahrelanger illegaler Parteilarbeit als Nachfolgepartei die *Deutsche Kommunistische Partei* (DKP), die von der stalinistisch-diktatorisch geführten DDR mit erheblichem finanziellen Aufwand gefördert und auf diese Weise in Westdeutschland mit politisch unbedeutendem Impetus am Leben erhalten wurde. In der SBZ erfolgte im Jahr 1946 eine Zwangsvereinigung zwischen der SPD und der KPD zur *Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands* (SED), die über Jahrzehnte eine faschistoide Diktatur einrichten sollte. Mit welchem martialischem Aufwand die DDR ihre Diktatur schützte, zeigt folgende Zahl: Die DDR setzte zur Kontrolle ihrer knapp 17 Millionen Bürger 190.000 hauptamtliche und genauso viele nebenberufliche Stasi-Spitzel ein. Für die im Dritten Reich agierende Gestapo arbeiteten respektive aller Sekretärinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung dagegen nicht einmal 7.000 Personen, der SD verfügte über deutlich weniger Personal, um 60 Millionen Bürger zum Schutze staatlicher Stabilität zu beargwöhnen (Aly 2005, 27).

Die brisante soziale Lage des jungen, sich formierenden demokratischen Staates war unter anderem gekennzeichnet von über acht Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen, weiteren knapp zwei Millionen Flüchtlingen aus der *Sowjetisch besetzten Zone* (SBZ) bzw. der späteren DDR (1949), die bis 1950 in den Westen kamen. Das entsprach immerhin 20 Prozent der westdeutschen Bevölkerung. Dazu kamen über vier Millionen Kriegsoffer, die sozialpolitisch versorgt werden mußten. 40 Prozent der Bevölkerung gehörten als Witwen oder Waisen, als Kriegsbeschädigte, Invaliden, Totalbombengeschädigte, Flüchtlinge oder Vertriebene zu den unmittelbaren Kriegsoffern. Bis zum Jahr 1947 strömten zehn Millionen Flüchtlinge und Vertriebene in das Gebiet der späteren Bundesrepublik Deutschland. Knapp zwei Millionen Spätheimkehrer aus der Kriegsgefangenschaft erreichten zwischen 1947 und 1955 den Westen. Im Jahr 1946 betrug das Sozialprodukt etwa 40 Prozent des Sozialprodukts von 1938 bei einer etwa gleich hohen Bevölkerungszahl (Lampert/Althammer 2001, 86).

Weiterhin wartete die einheimische Bevölkerung aufgrund der enormen Vermögensverluste durch Kriegszerstörung auf *Kriegssachentschädigung*. Diese soziale Institution gilt als solidarischer Risikoausgleich für die unterschiedlich verteilten Kriegswirkungen. Über vier Millionen Bürger (Haushaltsvorstände ohne Familienangehörige), die ihr Haus, Wohnung

samt Einrichtung oder das Betriebsvermögen durch Ausbombung verloren, erhielten ab dem Jahr 1952 nach dem *Lastenausgleichsgesetz* eine finanzielle Kompensation. Schließlich erwarteten auch die von der am 20. Juni 1948 vollzogenen *Währungsreform* besonders hart Betroffenen eine angemessene Kompensation. Dieser drastische Währungsschnitt hatte alle Geldvermögen zu 95 Prozent entschädigungslos enteignet. Den betroffenen Personen, die von ihren Ersparnisse zu leben hatten, drohte eine dramatische Verarmung. Es war zudem ein Programm für die „Wiedergutmachung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung“ aufzulegen. Auch hätte die bestehende Wohnungsknappheit infolge einer signifikanten Angebotsknappheit von ca. fünf Millionen Wohnungen, was einem Drittel des notwendigen Wohnungsbestandes entsprach, nach der Logik der Marktwirtschaft die Mieten in enorme Höhen getrieben, so dass der Staat einen sozialen Wohnungsbau zu organisieren und zu finanzieren hatte. Die „Wiege der Sozialen Marktwirtschaft“ ist in den Worten von Peter Koslowski (2006, 15) die „gemeinsame, auf dem Umlageverfahren beruhende Altersrente.“ Darüber hinaus gelang der jungen Bundesrepublik in den 1960er Jahren eine „Demokratisierung der Konsumchancen“ (Hockerts 1986, 40) zu etablieren.

Mit der grundrechtlich verbürgten Einführung der Koalitionsfreiheit, der Tarifautonomie, der betriebsdemokratischen Mitbestimmung, der Wiedereinführung der Verbände der freien Wohlfahrtspflege sowie einer unabhängigen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit legte der demokratische Staat in Westdeutschland das notwendige Fundament für die Sozialpolitik: „Der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesrepublik ist es gelungen, eine freiheitliche, überwiegend marktwirtschaftlich gesteuerte Wirtschaftsordnung mit einem hohen Gehalt an sozialer Gerechtigkeit zu schaffen“ (Lampert/Althammer 2001, 100). Das starke Wirtschaftswachstum, die allgemein zugänglichen Konsumchancen und ein institutioneller Ausbau umfassenden sozialen Schutzes für alle Bevölkerungsteile galt als wichtige Integrationsformel, die den sozialen Sprengstoff schnell entschärfen konnte.

2.6.1.5. Wohlfahrtsstaatliche Reformierung: Von der ölpreisinduzierten Weltwirtschaftskrise zur Agenda 2010

Seit Mitte der 1970er Jahre startete aufgrund der Wirtschaftskrise eine bis heute anhaltende Entwicklung stetigen Sozialstaatsabbaus insbesondere durch Kürzung von Transferleistungen. Die gewaltigen Wachstumseinbrüche sollten sich als Menetekel eines grundlegenden Wandels der politischen und ökonomischen Organisation der Weltwirtschaft herausstellen. Die Nationalstaaten sind seit dieser Zeit erheblich stärker als zuvor in einen wachsenden

Weltmarkt eingebunden, der Wettbewerb zwischen den Volkswirtschaften nahm zu. Dabei entwickelte sich eine neoklassisch begründete Wachstumsphilosophie, die Wachstum selbst um den Preis weniger Arbeitsplätze (*jobless growth*) fördern sollte. Soziale Verwerfungen durch Massenarbeitslosigkeit sind seitdem die Folge. In der Wirtschafts- und Finanzpolitik setzten sich seither neoklassische Modelle zur Reaktivierung des Wirtschaftswachstums, zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Etablierung eines „Schlanken Staates“ durch. Staatsausgaben und primär Sozialleistungen stehen zur kritischen Prüfung auf der angebotsorientierten Agenda. Dabei wurde immer wieder verdeutlicht, dass eine Rückkehr zum „alten“ Wohlfahrtsstaat nicht mehr möglich sei (Dahme 2008, 10ff).

Im folgenden sollen lediglich allgemeine Würdigungen sowie einige markante Änderungen des sozialpolitischen Systems und deren Auswirkungen nach Einsetzen der ölpreisinduzierten Weltwirtschaftskrise wie die Arbeitsmarktreform *Agenda 2010* als gravierender Paradigmenwechsel in der deutschen Sozialpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg, die markanten Eckpunkte der Renten- und Gesundheitsreform vorgestellt werden, die zur Neujustierung gesellschaftlicher Verhältnisse führten. Sozialpolitische Reformen wirkten sich in der Regel als Kürzungen über Umfang und Höhe von Sozialleistungen aus. Die ab Mitte der 1970er Jahre allmählich einsetzende „Krise des Sozialstaates“ (Lampert/Althammer 2001, 100) durch die zunehmende Ausbreitung der Massenarbeitslosigkeit erfaßte einen Großteil der deutschen Bevölkerung. Abschließend soll eine Wertung vorgenommen werden, ob bereits Indikatoren destabiler gesellschaftlicher Verhältnisse zu benennen sind.

Über lange Zeit ist das traditionelle Wirtschafts- und Sozialmodell nach dem Zweiten Weltkrieg aufgrund seiner wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung, seiner grundlegenden Bedeutung für den sozialen Frieden und den gesellschaftlichen Zusammenhalt, der Verknüpfung von Erwerbsarbeit und kollektivem Aufstieg (Heise 2004, 3; Vogel 2004, 48) als vorbildlich bewertet worden. Leitprinzip des „sorgenden Staates“ war in der Nachkriegszeit der aufstiegsorientierte Beschäftigte. Im Zuge dieser gesellschaftlichen Orientierung formierte sich eine stark ausgeprägte Mittelschicht, die sich vor allem durch die Entstehung einer breiten Konsumgesellschaft entwickelte (Prinz 2003). Die Hinwendung zum Sozialstaat und die Orientierung an der Verteilungsgerechtigkeit als Ausdruck einer demokratischen Nachkriegsgesellschaft gilt als die wichtigste Säule politischer Legitimität und demokratischer Stabilität der Nachkriegsjahrzehnte. Das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsmodell (Roller 2002) spiegelt als politisch positives Synonym für Inklusion und als Institution sozialer Teilhabe, Kompensation und Emanzipation die gesellschaftliche Erwartung wider, das die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung trotz hoher Sozial-

versicherungsbeiträge und Steuern im bestehenden Umfang keineswegs ändern möchte (Butterwegge 2005, 12ff, 109ff). Mittlerweile zeigen sich jedoch deutliche Symptome einer konzeptionellen Abkehr vom traditionellen Sozialversicherungsstaat (Horn 2005).

Gleichzeitig zerbröseln die christ- und sozialdemokratischen Säulen der Gesellschaft, die weithin als Repräsentanten gesellschaftlicher Stabilität und damit als verantwortliche und sorgende Säulen des deutschen Staates gelten. Diese *Volksparteien* beschränken ihre Mitglieder und Wähler nicht auf eine soziale Schicht oder Klasse oder eine bestimmte Konfession, sondern sind auf mehrere Schichten verteilt. Volksparteien sprechen nach Möglichkeit viele Wählergruppen an und erhalten bei landesweiten Wahlen 35% oder mehr der Stimmen (Lösche 2006, 7). Die seit langem etablierten Volksparteien der CDU und SPD, die seit Ende des Zweiten Weltkrieges abwechselnd regierten, verlieren wegen ihrer restriktiven Sozialpolitik zunehmend den Zuspruch ihrer Wähler und auch ihrer Mitglieder. Zugleich ist in Ost-Deutschland die Zustimmung zur Demokratie von 49% im Jahr 2000 auf alarmierende 38% gesunken, in West-Deutschland von 80% auf 71% (Korbjuweit 2006). Diese Erosion traditioneller politischer Repräsentation sowie sozialpolitischer Institutionen unterhöhlen die lange stabilen Fundamente des Wohlfahrtsstaates und der Parteien-demokratien (Cuperus 2003; Kleinert 2007).

Nicht nur Deutschland, sondern auch in anderen westlichen Wohlfahrtsstaaten droht seit der Etablierung der sozialen Demokratie ein asymmetrischer Wohlstandsverlust. Fritz Scharpf prognostiziert dabei ein düsteres Szenario: „Wo die Marktkräfte dominieren, wie etwa in den USA, werden sich die neuen Verteilungsrelationen naturwüchsig durchsetzen. Die Folge sind steigende Kapitaleinkünfte, stagnierende oder rückläufige Einkommen, zunehmende Lohn-differenzierung und sich ausbreitende Armut. Wo aber, wie in den europäischen Sozialstaaten, Politik und Gewerkschaften stark genug sind, um an einer egalitären Verteilungspolitik festzuhalten, sinken die Investitionen, stagniert die Beschäftigung und steigt die Arbeitslosigkeit bei gering qualifizierten Arbeitskräften – mit der zusätzlichen Folge, daß die hohen Kosten der Massenarbeitslosigkeit auch die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme überfordern“ (Scharpf 1998a, 167).

Der Staat fungiert nicht mehr als reagierender Sozial- und Wohlfahrtsstaat (Vorländer 2001), Politiker nahezu aller Parteien distanzieren sich zunehmend von der Wahrnehmung sozialpolitischer Interessen (Trampusch 2004), „rückschrittliche Konzepte“ neoklassischer Provenienz prägen den Umbau des gesellschaftlich und politisch effizienten Wohlfahrtsstaates (Butterwegge 2005, 27). Traditionelle sozialpolitische Sicherungssysteme unterliegen weitgehenden restriktiven Reformen (Ostner et al. 2001; Müller 2003). Die „Durchlöcherung

des Netzes der sozialen Sicherungssysteme“ determiniert eine „weitere Verschiebung in den gesellschaftlichen Macht- und Verteilungsverhältnissen zugunsten der Reichen und der Privatwirtschaft“ (Memorandum 2005; Hradil 2005, 380). Mit der zunehmenden Verschuldung der öffentlichen Haushalte und den daraus resultierenden Einsparungen (Palm 2004) magert der Sozialstaat entgegen der deutlichen Erwartungshaltung der überwiegenden Mehrheit der Bürger ständig weiter ab (Butterwegge 2005, 75ff). Insgesamt setzte sukzessive ab dem Jahr 1974 ein sozialpolitischer Abbau ein (Lampert/Althammer 2001, 92-101).

So sichert die prekäre Finanzsituation der öffentlichen Rentenkassen nicht mehr die sozialpolitische Grundsatzentscheidung des im Jahr 1957 eingeführten Prinzips der Lebensstandardsicherung aufgrund des demographischen Faktors sowie der wachsenden Zahl von Rentnern (Sesselmeier 2006; Leisering 2003, 18). Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sind Rentenkürzungen (Weltzk 2006) gemäß dem Rentenanpassungsgesetz durch ausbleibende Erhöhungen ausgeblieben, es erfolgte eine allgemeine Besteuerung von Renten (NJW 2002, 1103-1111; Sesselmeier 2006), eine Finanzierung der Krankenkassen durch obligatorische Einzahlungen der Rentner sowie die faktische Rentenkürzung durch die Erhöhung des Renteneintrittsalters auf derzeit 67 Jahre (Bauer 2006; Ebert/Kistler/Staudinger 2007). Um den aktuellen Rentenstatus ohne Leistungskürzungen und Beitragserhöhungen aufrechtzuerhalten, verlangt Klaus Zimmermann, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), eine Anhebung des Rentenalters auf 70 Jahre, Hans-Werner Sinn vom Münchner ifo-Institut fordert sogar einen Eintritt in die Rente erst mit 77 Jahren (Spiegel-online vom 22. November 2007).

Mittlerweile beschäftigen 60 Prozent der Betriebe keinen Arbeitnehmer mehr, der älter als 50 Jahre ist (Gauper 2004, 6). Ergo ist mit ganz großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass in Zukunft eine weitere Annäherung der durchschnittlichen Rentenhöhe an das sehr niedrige Sozialhilfeniveau respektive einer Altersarmut zu einer demokratischen Legitimationskrise des gesamten Sozialsystems führen wird (Butterwegge 2005, 111). Der Pfad zur angelsächsischen, sozial restriktiven Grundsicherung ist damit nicht nur im Rahmen der Alterssicherung beschritten.

Mit einer stark abweichenden Sichtweise bezüglich der negativen Rentenanpassung argumentiert der Ökonom Stefan Welzk (2006). Die Besteuerung von Renten sowie die Anhebung der Rentenbezugsgrenze auf 67 Jahre als Ausdruck faktischer Rentenkürzungen werden in der Regel mit mangelnder Finanzierbarkeit der Sozialsysteme begründet. Stefan Welzk (2006, 707) sieht indessen nicht das – im bunten Chor unterschiedlicher Interessenvertreter stets refrainartig zitierte – „Gespenst der Demographie“ für bestehende

Finanzierungsprobleme der Renten verantwortlich, sondern vielmehr „politische Reaktionen auf überzogene Globalisierungsängste“. Ursächlich für die „programmierte Altersarmut“ sei hingegen die „Ausbildungs-, Arbeitsmarkt- und Lohnkatastrophe“. Allgemein sei zu erwarten, dass eine allmähliche Annäherung der durchschnittlichen Rentenhöhe an das kaum als existenzfähig geltende Sozialhilfeniveau zu einer ernsten Legitimationskrise des gesamten Sozialsystems führt.

Auch der gesundheitspolitische Bereich mit seiner besonderen legitimatorischen Bedeutung sozialstaatlicher Demokratie (Roller 2006) steht im Prozeß eines spürbaren Paradigmenwechsels: Mit der hohen individuellen Belastung staatlich verordneter Gesundheitsabgaben durch die Einführung bzw. Erweiterung von „Nutzungsgebühren“ als Maßnahme zur Konsolidierung der sozialen Systeme wird sowohl nachhaltig die Binnenkonjunktur und das Wirtschaftswachstum gebremst als auch das knappe Budget der schwächsten gesellschaftlichen Glieder, die Arbeitnehmer und die Patienten, spürbar zusätzlichen Belastungen ausgesetzt (Bauer 2006; Grabow 2006). Aufgrund des Rückzuges der staatlichen Verantwortung aus wesentlichen Versorgungsbereichen wird die soziale Situation breiter Bevölkerungskreise deutlich verschlechtert (Gaupeur 2004, 28). Institutionelle Weichen zur staatlichen Grundsicherung und zur privaten Vorsorge (NJW 2002, 1103-1111; Bauer 2006) sind auch schon rechtlich gestellt. Eine prozessuale Konvergenz des Bismarck-Typs mit seiner umfassenden Statussicherung als besonderes Prädikat deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit hin zum angelsächsischen Beveridge-Typ (Beveridge 1971) des „Gewährleistungsstaats“ in Form einer institutionellen Grundversorgung ist zu konstatieren (Butterwegge 2005, 25).

Die deutlich wirtschaftspolitisch begründete, angebotsorientierte Anpassung sozialstaatlicher sowie arbeits- und sozialrechtlicher Leistungen (*workfare* statt *welfare*) unter dem sozialdemokratischen Bundeskanzler Gerhard Schröder setzt auch auf Deregulierung und Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse. Der Staat definiert sich nun als Wettbewerbsstaat und will „gleichzeitig aber den Wohlfahrtsstaat durch Abbau und Umbau seiner Leistungstiefe und seines Leistungsumfanges erhalten“ (Dahme 2008, 13). Diese Strategie des sogenannten „Dritten Weges“ wird unter dem Label „Flexicurity“ thematisiert. Diese Wachstums- und Beschäftigungsstrategie soll *Outsidern* des Arbeitsmarktes wie atypisch Beschäftigte oder Langzeitarbeitslose einen Weg zur Beschäftigung und in die sozialen Versicherungssysteme öffnen (Dahme 2008, 13). Die Flexicurity-Strategie scheint aber wenig effizient zu sein, zumal sie das Entstehen von Prekariat fördert. Durch die Angebotspolitik der 1980er Jahre sind prekäre Arbeitsverhältnisse geschaffen worden, die

durch die aktuelle *Workfare*-Politik aufgrund des notwendigen Niedriglohnsektors weiter stimuliert wird. Im Jahr 2007 erhielten etwa 1,3 Millionen Beschäftigte zu ihrem geringen Einkommen zusätzliche Leistungen aus der Grundsicherung nach dem SGB II. Insgesamt waren im Jahr 2007 etwa 7,4 Millionen Bürger von den minimalen Leistungen der Grundsicherung abhängig, die Zahl der in Leiharbeit Beschäftigten stieg von 1980 bis zum Jahr 2005 von etwa 48.000 auf etwa 500.000 Beschäftigte (Dahme 2008, 15). Laut einer Studie steht ein Drittel, etwa 12 Millionen, der deutschen Beschäftigten nicht in einem „Normalarbeitsverhältnis“, d. h. sie besetzen keine sozialversicherungspflichtige und unbefristete Vollzeitstelle (Spiegel-online vom 17. Januar 2008). Die Wirtschaftspolitik selbst trägt in nicht unerheblichem Maß dazu bei, soziale Verwerfungen zu produzieren (Dahme 2008, 16).

Bislang erklärte der ökonomische *Mainstream* zuversichtlich, dass „*social dumping*, also eine europäische Standortkonkurrenz, die ... notwendig zu einem Abbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit führt oder eine marktadäquatere Sozialpolitik erzwingt, bestenfalls ein theoretisches, schlechtestenfalls ein ideologisches Konstrukt“ (Rieger 2001, 312) sei. Gleichwohl vollzieht die rigide Umsetzung (Blanke 2003) der Arbeitsmarktreform *Agenda 2010*, ohne die Ursachen der Massenarbeitslosigkeit zu berücksichtigen (Butterwegge 2005, 184ff), der abrupte Abschied vom Normalarbeitsverhältnis (Bosch 2002; Dombois 1999; Keller 2006), die Anpassung an niedrige Sozialstandards und begründet mit diesem sozialpolitischen Paradigmenwechsel gleichwohl einen Ansatz zum *race to the bottom*. Mit dem Hartz-IV-Gesetz, Kern der *Agenda 2010*, findet der bisher massivste Eingriff in die sozialen Besitzstände der Individuen statt (Staritz 2004). Es nimmt betroffenen Bürgern ihre bisher sozialstaatlich verbürgte Stattsicherheit, *gewährleistet* ihnen eine nur äußerst knapp bemessene Grundversorgung, beschleunigt in signifikantem Maße das Risiko des sozialen Abstiegs und führt zu weiteren erheblichen sozialen Verwerfungen (Giesecke/Groß 2005; Urban 2003, 435). Einer rechtlichen Expertise zufolge widerspricht diese rigide Reform sogar geltendem Verfassungsrecht (Kutscha 2006, 357). Auch werde die grundrechtlich verbürgte Menschenwürde, die Individuen am gesellschaftlichen Reichtum partizipieren zu lassen, nicht geheilt. Statt dessen werde sie zunehmend restriktiveren Tendenzen ausgesetzt (Hinrichs 2006). Die Arbeitsmarktreform gelte deshalb als deutliches Symbol des sozialen Kahlschlags (Marschall 2005; Supiot 2004).

Die *Agenda 2010* löste eine nachhaltige und politisch brisante Lawine emotionalen Flurschadens durch massive Abstiegsgefühle vieler Bürger aus (Pies 2005, 357). Sie mindert – unter Rechtfertigung zur Stärkung des neoliberalen Wirtschafts- und Kapitalraums Europa

(Schiek 2003) und zur Stärkung des nationalen Standortwettbewerbs – in gravierendem Ausmaß bislang gesicherte soziale Besitzstände des Bürgers (Butterwegge 2005, 192ff). Ein nicht unerheblicher Impuls zur Arbeitsmarktreform resultiert aus der *Lissabon-Strategie*, um über die Senkung von Faktorpreisen die Europäische Union als dynamischste und wettbewerbsfähigste Region der Welt bis zum Jahr 2010 (sic!) zu formieren. Laut Presse- und Informationsamt „leistet die Bundesregierung mit der *Agenda 2010* ihren Beitrag zum Gelingen der Lissabon-Strategie“. Im programmatischen Vordergrund steht dabei unter Nutzung eines Benchmarking-Verfahrens die kostensenkende Stärkung des Wirtschafts- und Kapitalraumes Europa bei gleichzeitiger Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an standortbedingte Markterfordernisse (Butterwegge 2005, 27). Die Auswirkungen führen jedoch bei großen Teilen der Bevölkerung zu weiteren sozialen Verwerfungen und Existenzängsten (Urban 2003, 435). Die *Agenda 2010* heißt nicht zufällig so, sondern korrespondiert deutlich mit dem bis zum Jahr 2010 zu realisierenden Lissabonner Anliegen, der Europäischen Agenda 2010.

Die hohe Zeit des entwickelten Fordismus oder des „Keynesianischen Wohlfahrtsstaates“ (Butterwegge 2005, 115ff, 159ff) scheint endgültig vorbei, der moderne Sozialstaat gerät wegen der Wirtschaftskrise ab Mitte der 1970er Jahre zunehmend in finanzielle Bedrängnis (Leisering 2003). Die persistente Massenarbeitslosigkeit belastet mehr und mehr die sozialen Versicherungssysteme, worauf der Staat zur Sicherung seines sozialen Schutznetzes zu reagieren hat. Der Staat handelt fortan als Schumpeterianischer Leistungsstaat, als aktivierender *workfare state* (Butterwegge 2005, 237ff). Jeder Akteur ist Unternehmer seiner eigenen Arbeitskraft. Die wesentlichen Gründe liegen im wirtschaftlich-strukturellen Kontext wie dem technologische Wandel, der wachsenden Interdependenz der Märkte, der stetigen Zunahme globaler neuer Wettbewerber (Ostner 2000, 72), woraus sich auch ein fataler Wettbewerb der Standorte ergibt.

2.7. Deregulierung, Veto-player und Wähler

Jede staatliche Maßnahme ist in einem demokratischen Rechtsstaat zu legitimieren. Regierungen haben sich vor ihren Bürgern zu rechtfertigen. Nationale Regierungen werden kraft Wahlrecht nicht nur vom tatsächlichen Souverän, dem Bürger, legitimiert, sondern deren materiellen Ergebnisse werden wiederum durch den Souverän mittels demokratischen Wahlrechts gewürdigt und damit zugleich einer demokratischen Kontrolle unterzogen.

2.7.1. Abkehr vom Wohlfahrtsstaat trotz positiver gesellschaftspolitischer Effekte

In der wissenschaftlichen Literatur wird mit hohem Konsens von einer positiven Korrelation zwischen wirtschaftlichem Wohlstand, einer umfassenden Sozialpolitik und stabiler Demokratie ausgegangen (Sunde 2006). Der heutige Wohlfahrtsstaat gilt als „Produkt der Großen Depression der Zwischenkriegszeit und der Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges. Umfassende Sozialprogramme und aktive Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsplanung galten als Lösungen jener Probleme, die die europäischen Gesellschaften zu zerreißen drohten und auf die damals mit Schutzzöllen und Autarkiepolitik reagiert wurde: wirtschaftliche und soziale Unsicherheiten aufgrund von Massenarbeitslosigkeit, großdimensionale sektorale Umbrüche, beruflicher Abstieg, sinkende Löhne und kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse“ (Rieger/Leibfried 1997, 774). Auch gingen im ersten Nachkriegsjahrzehnt mit großer Überzeugung Politik- und Wirtschaftswissenschaftler wie Karl Deutsch, E. H. Carr, John Maynard Keynes, Wilhelm Röpke, Lionel Robbins und Gunnar Myrdal noch davon aus, der Durchbruch und der Aufstieg des Wohlfahrtsstaates als neue soziale Ordnung der entwickelten und demokratischen Nationalstaaten schlossen es aus, das frühere Niveau weltwirtschaftlicher Verflechtung wiederzugewinnen“ (Rieger/Leibfried 1997, 774).

Trotz der stabilitätspolitischen Funktion des gesellschaftlichen Systems durch sozialpolitische, demokratisch-partizipative Maßnahmen lodern mit stoischer Stetigkeit politische Bestrebungen auf, den „Nationalstaat als Grundformel der Sozialverfassung“ (Rieger/ Leibfried 1997, 772), sprich: den Wohlfahrtsstaat als institutionalisierte Konfliktlösung zwischen Kapital und Arbeit, zu dezimieren. Gegenüber dem systemstabilisierenden Paradigma steht die resistente These, dass der Wohlfahrtsstaat die Wettbewerbsfähigkeit unterminiere. Sie ist so alt wie der Wohlfahrtsstaat selber (Butterwegge 2005, 75ff). Diese These bezieht sich unter anderem auf zu hohe Löhne und Sozialabgaben, zu viele Regulierungen, zu viel rückwärtsgewandte Stuserhaltspolitik, die angebliche Mutation vieler Wohlfahrtsstaaten zu „Renterstaaten“ oder schaffe gar „soziale Hängematten“ und führe zu „Sozialschmarozertum“. Mittlerweile liegen aber Analysen vor, die einen Zusammenhang zwischen Abbau des modernen Sozialstaates und einer wachsenden Wettbewerbsfähigkeit dementieren (Bullmann/Kunz 2007). Andererseits kursiert die These, dass gerade nach dem Fall des „real existierenden Sozialismus“ viele „Arbeitnehmerrechte und soziale Sicherungen nicht mehr Teil des westlichen Verteilungssystems, sondern bloße Hindernisse auf dem Weg zur Profitmaximierung“ (Reinhard 2007, 21f) sind. Bereits im Deutschen Reich wurde befürchtet, der Ausbau der sozialen Sicherung führe zum Pensionsspekulantentum, obwohl zu

dieser Zeit nur eine Sozialleistungsquote von zwei Prozent existierte (Ostner 2000, 71). Lediglich nach dem Zweiten Weltkrieg (Butterwegge 2005, 63ff; Hockerts 1986) herrschte eine gewisse Zeit die gegenteilige Meinung vor, nach der der Wohlfahrtsstaat ein notwendiges und komplementäres Element einer effizienten und wettbewerbsfähigen kapitalistischen Ökonomie sei. Die hohe Zeit des entwickelten Fordismus oder des „Keynesianischen Wohlfahrtsstaates“ (Butterwegge 2005, 115ff, 159ff) scheint endgültig vorbei zu sein, der moderne Sozialstaat gerät wegen der ölpreisinduzierten (Welt-)Wirtschaftskrise ab Mitte der 1970er Jahre zunehmend in finanzielle Bedrängnis (Leisering 2003). Die wachsende Massenarbeitslosigkeit belastet mehr und mehr die sozialen Versicherungssysteme, worauf der Staat zur Sicherung seines sozialen Schutznetzes zu reagieren hat. Der Staat handelt fortan als Schumpeterianischer Leistungsstaat, als aktivierender *workfare state* (Butterwegge 2005, 237ff). Jeder Akteur ist Unternehmer seiner eigenen Arbeitskraft. Die wesentlichen Gründe liegen im wirtschaftlich-strukturellen Kontext wie der technologische Wandel, die wachsende Interdependenz der Märkte, die stetige Zunahme globaler neuer Wettbewerber (Ostner 2000, 72), woraus sich auch ein Wettbewerb der Standorte ergibt.

Hauptsächlich seit der letzten Dekade werden in Deutschland deutlich destabilisierende Symptome aufgrund der konzeptionellen Abkehr vom traditionellen Sozialversicherungsstaat (Horn 2005) transparent und zunehmend öffentlich beklagt. Der öffentliche Diskurs wird durch auffallend pejorative Begriffe begleitet: soziale Ungleichheit, neue Armut oder Polarisierung der Gesellschaft (Butterwegge 2005, 195), verstärkt auftretende Kinderarmut (Holz 2006), höhere Morbidität und frühere Mortalität sozial benachteiligter Schichten (Richter/Hurrelmann 2007), sozialökonomische Apartheid (Amin 2004, 819), neoliberale Re-Darwinisierung des Ökonomischen und Sozialen (Kurz 2001, 881), Exklusion sozialer Gruppen (Häußermann 2004; Prinz 2003) bzw. großer Teile der Bevölkerung (Lessenich 2004, 469), neue Unterklasse (Hradil 2005). Die in den 1980er Jahren vorschnell verkündete „Entstrukturierung der Klassengesellschaft“ (Müller/Wegener 1995, 7; Walter 2006b) sei historisch überholt, vielmehr bestehe eine revitalisierte Konstituierung einer „neuen Klassengesellschaft“ (Walter 2006) sowohl mit entsprechenden Parteistrukturen (Afheldt 2005; Böhnke 2005) als auch mit wachsendem Nationalismus (Lübbe-Wolff 2004, 140f). Sämtliche hier zitierten sozialen Problemlagen sollten aus stabilitätspolitischen Gründen von einem Wohlfahrtsstaat kompensiert werden.

Alle einzeln aufgelisteten Indikatoren können politische Prozesse mit gesellschaftspolitischen Instabilitäten initiieren, instabile Verhältnisse implizieren zugleich Gefährdungspotentiale für das bestehende System. Die soziale Destabilisierung der Gesellschaft gefährdet

langfristig die demokratische Gesellschaft (Butterwegge 2005, 111). Es scheint so, dass das „Modell Deutschland“, einst hofiert als Positiv-Summen-Spiel mit hoher Wertschöpfungskraft aufgrund der gesellschaftlichen Pflege des Human- und Sozialkapitals, nicht mehr zeitgemäß (Heise 2004) ist.

2.7.2. Sozialabbau, Exklusion, Reaktanz des Demos

Die im vorangegangenen Kapitel zitierten und sezierten Szenarien unterhöheln offensichtlich den lange Zeit gehüteten sozialen Frieden. Das relativ stabile Sozialsystem bot in der Vergangenheit weitgehende Abfederungs- und Kanalisierungsmöglichkeiten vom sozialen Abgleiten und dem Anwachsen populistischer Parteien (Franke 2003, 24). Selten aber wurde ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Demokratie und dem Ende der langen Phase der Prosperität formuliert. Diesen Zusammenhang faßt Adam Przeworski (1985, 211) wie folgt zusammen: „The crisis of Keynesianism is a crisis of democratic capitalism.“ Die einst als erfolgreich geltende Symbiose zwischen sozialer Demokratie und Kapitalismus zerbricht (Platzer 1996, 25; Castellucci 2004, 46ff) mit der Folge, dass „die soziale Gerechtigkeit“ zu Beginn des 21. Jahrhunderts wieder zum gesellschaftspolitischen Thema avanciert. Die wachsende soziale Polarisierung nimmt angesichts der Massen- und Dauerarbeitslosigkeit zunehmend deutlichere Strukturen an (Hülsemann 1997, 47; Schäfer 2005). Deutschland als moderner Sozialstaat mit seinem grundrechtlich verankerten Sozialstaatsgebot (Art. 20 I GG) und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 II GG) ist eine historisch gewachsene Norm zur Überbrückung oder zur Kompensation sozialer Spannungen zwischen den Klassen. Auch die historische Empirie verdeutlicht, dass ein gesellschaftlich gewünschter sozialer Frieden offenbar nur mit stabilen Lebensbedingungen korreliert. Notwendig dazu ist eine stabile Sozialpolitik (Kutscha 2006; 183; Bergmann 2004; Broß 2003; Vobruba 1997).

Die gesellschaftliche Anerkennung politischer Entscheidungen findet stets bei Wahlen statt. Jede einzelne Rücknahme staatlicher Versorgungsangebote und Leistungsversprechen ist legitimations- und zustimmungspflichtig. Folglich korreliert die gesellschaftliche Akzeptanz politischer Maßnahmen mit (Status-)Veränderungen des betroffenen Bürgers (Rothschild 2001, 4ff; Kiwitt/Voigt 1998, 321). Deutschland steht im Prozeß des gesellschaftlichen Wandels, den aber große Teile der Bevölkerung nicht mitzutragen gedenken. Der Bürger akzeptiert den Rückzug „der Politik“ aus ihrer sozialpolitischen Verantwortung nicht, denn in der Wählerschaft überwiegt eine dezidiert wohlfahrtsstaatliche Erwartung (Nullmeier 2003).

Die christ- und sozialdemokratischen Säulen der Gesellschaft zerbröseln. Die jahrzehntelang für soziale und politische Stabilität verantwortlichen und als „soziale Mitte“ apostrophierten Volksparteien, die seit Ende des Zweiten Weltkrieges erfolgreich regieren, verlieren aufgrund ihrer restriktiven Sozialpolitik, der Anpassung sozialpolitischer Maßnahmen an globale Marktprozesse zunehmend an wohlwollendem Zuspruch sowohl ihrer Wähler als auch ihrer Mitglieder. Zugleich sinkt in Ost-Deutschland mit seinen erheblichen sozialpolitischen Defiziten die Zustimmung zur Demokratie von 49% im Jahr 2000 auf alarmierende 38%, in West-Deutschland sinkt der zustimmende Anteil von 80% auf 71% (Korbjuweit 2006). Diese signifikante Erosion der politischen Repräsentation unterhöhlt die Fundamente der Demokratie, des Wohlfahrtsstaates und auch der Parteiendemokratien (Cuperus 2003).

Einige Beispiele sollen diesen ernstzunehmenden Umstand anlässlich der Verabschiedung der *Agenda 2010* bei verschiedenen Wahlen in der jüngeren Vergangenheit verdeutlichen. Wegen ihrer restriktiven Sozialpolitik verbuchte die SPD allein im Jahr 2004 einen bis dato unbekanntem Massenaustritt von etwa 45.000 Parteimitgliedern (Spiegel-online vom 2. Februar 2005). Als verantwortliche Regierungspartei im Bundestag mußte die SPD infolge des negativ besetzten „Schröder-Effekts“ (Sauer 2005, 120; Hategan 2004) bei allen Kommunal- und Landtagswahlen in NRW (FTD vom 28. 9. 2004, 12; Feist/Hofmann 2006), den Landtagswahlen in Brandenburg (Niedermayer 2005b), Sachsen (Jesse 2005), im Saarland (Winkler 2005), bei der Bundestagswahl (Korte 2005) und bei der Wahl zum Europäischen Parlament (EP) (Niedermayer 2005a) massive Wahlverluste durch den Bürger hinnehmen. Bei der EP-Wahl büßte die SPD gigantische 60% ihrer Stimmen ein, von allen deutschen Wahlberechtigten votierten nur 9% (sic!) für diese Volkspartei (Niedermayer 2005, 9, 17). Wesentliche Ursache der „Abstrafung“ der SPD durch den Bürger war ihre „negative Gerechtigkeitsbilanz“ (Korte 2005, 16). Nach Meinungsumfragen bewegt sich das Wählerpotential der erodierenden Volkspartei der SPD im Frühjahr 2008 nur noch bei 20%. Ursache dafür ist: „Die Sozialdemokraten haben die Mitte der Gesellschaft erreicht. Und das hat bei vielen von ihnen das Verlangen gefördert, sich nach unten abzuschließen, eine Symbolik und Alltagskultur der Distinktion gegen den aufstiegsunfähigen ‚Bodensatz‘ zu verwenden. Überraschend sind solche Prozesse nicht. Man hat das historisch unzählige Male erlebt. Eine Bewegung hat Erfolg, verliert fortan an Substanz und Ethos, an Antrieb und Sinn – und kann sich letztlich überflüssig machen“ (Walter 2008). Mit der dem Freihandelsmodell inhärenten Deregulierung sozialstaatlicher Institutionen geht eine schleichende Delegitimation der

repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen einher, die erheblich ernsthaftere Folgen als die viel zitierte Politikverdrossenheit des Bürgers haben kann (Butterwegge 2004).

Nicht-Wähler gelten als Indikatoren einer wenig stabilen Demokratie: „The passive citizen, the nonvoter, the poorly informed or apathetic citizen – all indicate a weak democracy“ (Almond/Verba 1963, 339). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Demokratien der Partizipation bedürfen, zumindest aber der Teilnahme des Bürgers an Wahlen (Geißel 2006, 5). Wird die Wählerbeteiligung der oben zitierten Wahlen zugrundegelegt, dann könnte die These fundiert werden, dass Deutschland angesichts der niedrigen Wahlbeteiligungen nicht mehr über eine stabile Demokratie verfügt. Zumindest aber büßt der demokratische Staat seine zentrale Legitimationsgrundlage ein. Weite Teile der Wählerschaft sind mit ihren gesellschaftspolitischen Anliegen durch keine Partei mehr im Parlament vertreten. Die Freisetzung einer großen Wählergruppe zeigt die Unfähigkeit oder Ignoranz von Partieliten, zentrale Anliegen ihrer Anhängerschaft aufzugreifen (Mielke 2005, 14).

In NRW lag die Wählerquote lag bei nur bei 45%, wobei nur ein relativ geringer Anteil aller Wahlberechtigten für die beiden großen Volksparteien CDU (23%) und SPD (17%) votierten. In der Saar gingen 55%, in Brandenburg 56% und in Sachsen 59% an die Urnen (Mielke 2005, 14). Auffällig gering mit 43% war die Beteiligung an den EP-Wahlen (Kraus 2004, 722 ff; Guérot 2004). Zwar übertrifft die Wahlbeteiligung bei den im Jahr 2005 erfolgten Bundestagswahlen deutlich die Beteiligungsraten bei Landtags-, Kommunal- oder Europawahlen, doch stellt sie mit 78% die bisher niedrigste Wahlbeteiligung bei einer Bundestagswahl dar (Jung/Wolf 2005, 8). Auch bei den im Jahr 2008 stattgefundenen Landtagswahlen hat sich das Wahlverhalten der Bürger nicht wesentlich verändert, auch hier gingen in Niedersachsen nur 57% und in Hamburg nur 62% der Wahlberechtigten zu den Wahlen. Der Anteil der Nicht-Wähler erreicht stabile historische Höchstquoten und verdeutlicht die mangelnde Wahrnehmung von Interessen vieler Bürger und sozialer Gruppen durch die etablierten Parteien. Gleichzeitig öffnet die hohe Vakanz der Wahlbeteiligung auch politisch alternative Pfade für neue *Veto-players*, um brachliegende Wählerstimmen mit entsprechenden Inhalten zu gewinnen.

Die marktkonforme Justierung des Sozialstaates führt verstärkt zu sozialen Gefährdungen, die nicht nur gesellschaftliche Randlagen erfaßt. Diese die bislang geübte soziale Gerechtigkeit amputierende Politik wiederum führt nicht nur bei vielen jungen, älteren, sondern auch selbst bei beruflich hochqualifizierten Bürgern zu nachteiligen Auswirkungen in Form von Sozial- und Arbeitsplatzabbau (Patel 2005; Kemmerer 2005; Graff 2005; Schild 2005). Die bisher weitgehend verschonte *gesellschaftliche Mitte*, die

„hartverbitterte Mittelstandsgesellschaft“ (Vogel 2005, 12; Vogel 2004), wird nun auch vom Strudel des sozialen Abstiegs erfaßt (Butterwegge 2005, 195). Hauptsächlich die Mittelstandsgesellschaft verdankt sowohl ihren Aufstieg als auch ihre Statusstabilität dem kontinuierlichen Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Ein breites Niveau von Wohlstand und sozialstaatlichen Leistungen entwickelte sich für diese soziale Gruppe erst in der Nachkriegszeit (Patel 2005, 25). Der Wohlfahrtsstaat förderte über Jahrzehnte die mittleren Soziallagen des öffentlichen Dienstes, der technisch-sozialen Berufe, der industriellen Facharbeiter sowie der hochqualifizierten Berufsgruppen wie Journalisten, Informatiker, Techniker, Werksleiter, Kaufleute oder Banker. Der Wohlfahrtsstaat fungiert für diese große Gesellschaftsgruppe als sozialer Aufstiegs-katalysator und wirkt deshalb als zentrale Stabilisierungsinstanz einer demokratisch orientierten Gesellschaft (Welzer 2002, 2004; Pies 2005, 357).

Die Abkehr vom Prinzip der Statussicherung trifft vor allem die breite Gruppe der sozialen Mitte als Aufsteigerin in der Gesellschaft. In der „Mitte der Gesellschaft“ sind deutlicher als anderswo Abstiegsängste, Aufstiegshoffnungen und die Bewahrung von Wohlstand und Sicherheit verortet. Ein ausgeprägter Orientierungspunkt dieser sozialen Mentalität artikuliert sich im Konsum zum einen als Eckpfeiler symbolischer Positionsgewinne und andererseits als Entrée zum wohlfahrtsstaatlichen Leistungssystem. Der real gewordene Entzug ihrer gesellschaftlichen Statussicherung löst in der „Mitte der Gesellschaft“ andere Wirkungen als in den gesellschaftlichen Randlagen aus. Hierbei rückt insbesondere die „Prekarität des Wohlstandes“, d. h. der potentielle gesellschaftliche Abstieg und die Destabilisierung ihrer sozialen Lage, ins Zentrum des Konfliktszenarios. Vom potentiellen sozialen Abstieg ist etwa ein Viertel der deutschen Haushalte bedroht. Prognosen gehen von einer deutlichen Tendenz zur Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse aus (Reisen 2006; Dörre 2005; Kronauer 2002). Die strukturelle Einheit von Wohlstandssicherung und Deklassierungsvermeidung gerät mit der neoklassischen Neujustierung des Wohlfahrtsstaates zunehmend ins Wanken und löst besonders in dieser sozialen Gruppe große Verlustängste aus (Vogel 2004, 37; Vogel 2005, 7; Decker/Brähler 2005), die sich in der Wahl rechtspopulistischer Parteien kanalisiert (Cuperus 2003, 2). Die Erfahrung und das Empfinden sozialer Unsicherheit führt zu massiven gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen (Dörre 2006). Im Vergleich zur Gruppe der sozialen Mitte wirkt der sozialpolitische Abbau bei gesellschaftlichen Randlagen weiter auf die Verfestigung von Armut ein (Vogel 2004, 40ff).

Das *Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung* (DIW) legte im Jahr 2008 eine Studie vor, nach der Deutschlands Mittelschicht aufgrund geringerer Einkommen stark erodiert. Einer der Stützpfeiler der sozialen Marktwirtschaft, die Mittelschicht, gerät ins Wanken. Zur Mittelschicht zählt nach dieser Studie die soziale Gruppe, die zwischen 70 und 150% des mittleren Einkommens bezieht. Unter dem Druck der Globalisierung verschiebt sich die soziale Lage vor allem dieser gesellschaftlichen Schicht erheblich unvorteilhafter als es bislang bekannt wurde. Im Jahr 2000 gehörten noch 62 Prozent der Deutschen zur Mittelschicht, während es im Jahr 2008 nur noch 54 Prozent sind. Nach den Autoren der Studie (Grabka/Frick 2008) reduzierte sich der numerische Anteil um fünf Millionen Menschen. Die verantwortlichen Risiken dieser sozialen Abwärtsbewegung liegen vor allem in der längeren Dauer von Arbeitslosigkeit sowie in den niedrigen Lohnersatzleistungen beim Bezug von Arbeitslosengeld II. Ein weiterer Faktor resultiert aus der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, der in einer abnehmenden Bedeutung des „klassischen“ Normalarbeitsverhältnisses, d. h. im Sinne einer unbefristeten Vollzeitstelle, in Erscheinung tritt. In den USA und Großbritannien vollzog sich dieser soziale Erosionsprozeß der gesellschaftlichen Mitte bereits in den 1980er und 1990er Jahren. Nach dieser Studie ist insbesondere in dieser bedrohten Mittelschicht die Angst vor dem Abstieg sehr ausgeprägt. Stefan Hradil spricht von der „Angst, die die Bürotürme hinaufkriecht.“ Dagegen vergrößerte sich der Anteil der Spitzenverdiener, die mehr als 150% des mittleren Einkommens erhalten, in den letzten Jahren von knapp 19% auf 20,5%. Die Studie verdeutlicht die dramatische Zuspitzung der sozialen Spaltung in der deutschen Gesellschaft und damit zugleich die Zunahme eines gestörten sozialen Friedens in der Gesellschaft (Sauga/Triebe 2008). Ähnliche sozial bedingte Angstsyndrome herrschten im übrigen zeitweise auch bis zum Ende der Weimarer Republik im Jahre 1933 vor.

In Deutschland rekrutieren sich die meisten Wähler aus der „politischen Mitte“ (Schönig/Theisen 2002). Mittlerweile aber entstammen immer mehr Nicht-Wähler der „sozialen Mitte“, deren Mitglieder vom gesellschaftlichen Abstieg, Statusverlust und sozialer Deklassierung betroffen sind. Diese gesellschaftliche Gruppe gilt bislang als weitgehend parteitreu in ihrer Wahlentscheidung und leistete einen wichtigen Anteil zur Stabilität der Gesellschaft (Kesting 2004, 424; Birsl/Lösche 2001). Allerdings ist die derzeitige Freisetzung von Wählern aus der Gefolgschaft der verantwortlichen Regierungsparteien in der deutschen Wahlgeschichte ohne Beispiel (Mielke 2005, 11ff). Die geringe Wahlbeteiligung gilt als Indikator für die aktive Ablehnung der Politikangebote etablierter Parteien (Welzer 2004). Etwa zwei Drittel der wahlberechtigten Bürger fühlen sich in ihren Interessen primär von bestehenden Volksparteien nicht mehr vertreten und entziehen ihnen aufgrund der negativen Vergangen-

heitsbilanz und wegen mangelnder Gerechtigkeit das Vertrauen (Dienel 2002; Gneis 2003, 43). Vertrauen aber gilt als unerläßliches Sozialkapital (Straubhaar 2004a, 342) zur notwendigen Legitimation von Politik, die demokratische Gesellschaften stabilisieren.

2.7.3. Populistische Veto-player und Sozialabbau

Politisch führt Markttradikalismus zu verstärkter Sozialdemagogie links- und rechtsextremer oder nationalistischer Parteien, die langfristig zur Krise der Demokratie reifen kann (Butterwegge 1998). Die wirtschaftliche Krise, der strukturelle Umbau des Sozialstaates respektive der Exklusion zahlreicher Bürger führte folglich zur Freisetzung von Wählern aus der Gefolgschaft der verantwortlichen Regierungsparteien, die in der jüngeren Wahlgeschichte ohne Beispiel ist (Mielke 2005). Wegen der „immer noch weithin unterschätzten Reduzierung des sozialen Integrationsvermögens von der Mitte der Gesellschaft ... in die Kellergewölbe des Systems“ (Walter 2006), kann in Zukunft nicht mehr ausgeschlossen werden, dass es zu einer „Wahlallianz der Verlierer“ aus der absteigenden Mittelklasse mit Verlieren aus der unqualifizierten Arbeiterklasse“ kommt (Kriesi/Grande 2004, 414). Mit der Ausweitung deregulativer Effekte werden auf Dauer gesellschaftlich unerwünschte Folgen evident werden, die sich aufgrund mangelnder Gerechtigkeit in Form *populistischen Paternalisierungen* artikulieren können (Gneis 2003, 44; Helmerich 2004).

Das „parlamentarische Regime“ definierte der Jurist Hugo Preuß zu Beginn des 20. Jahrhunderts als „die gleichberechtigte freie Konkurrenz der parlamentarischen Parteien um die politische Macht“ (Langewiese 2007, 318). Die allgemeinen Ausdehnungen des Wahlrechts und die Parlamentarisierung der Politik ermöglichen mithin die Konstituierung neuer politischer *Veto-players* (Rieger/Leibfried 1997, 781ff). So entstehen als Reaktion auf den sozialpolitischen Abbau ab den 1990er Jahren in sämtlichen europäischen Staaten parallel zu der überwiegend neoliberal begründeten Politik zugleich etliche sozialpopulistische, d. h. rechtsradikale, rechtspopulistische, nationalistisch oder links-populistisch gesinnte Parteien (Decker 2003; Loch/Heitmeyer 2001), die auf Dauer in gegenseitiger Bedingtheit sowohl das nationalstaatliche als auch das supranationale System destabilisieren können. Ziel dieser als populistisch gebrandmarkten Parteien ist es, (sozial-)politische Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsteile zu bedienen, die parlamentarisch nicht mehr von den etablierten Parteien angeboten oder vertreten werden. Auf diese Weise ist historisch die SPD gegen Ende des 19. Jahrhunderts entstanden. Gleiches gilt auch für die historisch relativ junge Partei „Die Grünen“ gegen Ende des 20. Jahrhunderts, die dank ihrer Wähler der politischen Pubertät entwachsen ist. Einstige als populistisch diffamierte Parteien konnten sich in Staat und

Gesellschaft nachhaltig etablieren. Zu Beginn ihrer Gründung waren alle Parteien populistisch. In „sämtlichen historischen Fällen nährte sich der Populismus in seiner ursprünglich parteibildenden Sattelzeit aus rückwärtsgerichteten Motiven, aus lang überlieferten Glücksversprechen, die durch eine rauhe Gegenwart jäh frustriert wurden. Über eine realistische, zukunftsadäquate Programmatik verfügte keine der in ihrer Entstehungszeit populistischen, im Jahr 2005 aber längst solide etablierten Parteien“ (Walter 2005b, 62).

Auch in anderen hochregulierenden Wohlfahrtsstaaten der Europäischen Union herrscht eine elektoral meßbare Unzufriedenheit über Prozesse sozialpolitischer Deregulierungen vor. Als Reaktion darauf formierten sich mit teils großem Erfolg anti-europäische, sozialpopulistische Protestparteien, die sich gegen die politische Elite als Verursacherin des sozialen Dilemmas (Diedrichs/Wessels 2005, 290) richten. Mit der zunehmenden politischen Apathie sowie der Politikverachtung vieler Bürger entfaltet sich langfristig ein zunehmender Nationalismus (Lübbe-Wolff 2004, 140f). Dabei ist der Weg zum „quasi-demokratischen Autoritarismus“ nur ein kurzer Weg (Decker 2003, 278). Mit dem anschwellenden Rechtspopulismus drängt sich die keineswegs polemisch artikulierte Frage nach „Rückkehr der Führer“ (Scharenberg 2005) in die öffentliche Diskussion.

Selbst die europäische Ebene wird nicht von nationalistisch gesinnten Parteien ausgenommen (Scharenberg 2005), zumal die einst für gesellschaftlich stabile Lagen sorgenden Mitte-Links-Parteien ihr Stimme an rechtspopulistische und rechtsextreme Parteien verlieren (Schönig/Theisen 2002). Einige prominente Beispiele sollen diesen Sachverhalt verdeutlichen. Nach dem Willen des flämischen Nationalisten Filip DeWinter (*Vlaams Belang*, vormals *Vlaams Blok*) soll unter Führung des österreichischen Nationalisten Jörg Haider (FPÖ) eine „Vereinigte extreme Rechte“ im Europäische Parlament angesiedelt werden. Zu dieser „Bewegung“ zählt auch die *Front National* aus Frankreich und die italienische *Lega Nord*, *Alleanza Nazionale*, *Forza Italia* sowie die postfaschistische *Movimento Sociale Italiano (MSI)*. In den Niederlanden sorgen die *Lijst Pim Fortyn* und *Partij voor de Vrijheid*, in Dänemark die *Dänische Volkspartei*, in England die *British National Party*, in Skandinavien weitere Rechtsparteien zum überwiegenden Teil in Parlamenten für Unruhe. Auch in den ost- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten konstituierten sich nationalistische Parteien.

In Deutschland konstituiert sich derzeit eine „Vereinigte Rechte“, die in den Deutschen Bundestag einziehen will. Die Vermutung liegt nahe, dass sich auch diese deutsche rechtsextreme Vereinigung der „Europäischen Bewegung“ anschließen wird (Spiegel-online – 9. Dezember 2004). In der Europäischen Union konstituierte sich zudem eine transnationale

Fraktion von Vertretern rechtspopulistischer Parteien, dem „Treffen patriotischer und nationaler Parteien und Bewegungen“, mit dem stark nationalistisch orientierten Ziel, im Europäischen Parlament (EP) der wirtschaftlichen Aggression von Niedriglohnländern zu begegnen und eine „Ausweitung der europäischen Integration auf geographisch, kulturell, religiös und ethnisch nicht europäische Gebiete Asiens und Afrika“ zu verhindern (FAZ vom 15. 11. 2005, 7). Der Abgeordnetenanteil der „nationalistischen Fraktion“ im EP stieg im Jahr 2004 von 8% auf 12% (Röper 2004, 591; Hrbek 2004, 212). Im EP sitzen derzeit 24 Abgeordnete der „Europakritiker“ und 44 Abgeordnete der „Nationalkonservativen“. Nach Roland Sturm (2004, 289) ist ein solch nationalistischer Trend überall in Europa zu beobachten, in dem sich „wieder das garstige Haupt des blanken nationalen Egoismus, der nationalstaatlichen Machtpolitik und wenn es ganz schlimm kommt, des Nationalismus“ erhebt. Der Rechtsextremismus wird sich nach einer Studie von Albert Scharenberg (2005, 582) „stabilisieren und möglicherweise weiter anwachsen.“

In Deutschland sind – mit Ausnahme von Ostdeutschland und seiner auf der populären PDS fußenden Partei *Die Linke* – populistische Parteien im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande oder Österreich parlamentarisch noch relativ unbedeutend. Nach aktuellen Untersuchungen von Tor Bjorklund ist der Wählerzugriff auf populistische Protestparteien gerade in Ländern mit hochentwickeltem Wohlfahrtsstatus kein Zufall. Der Grund: Hauptsächlich die Befürchtungen vom sozialen Absturz arbeitsloser Bürger und geringfügig Beschäftigter fördern nationalistische Parteien: „Low unemployment contributes to the success of the radical parties“ (Bjorklund 2007, 261). Dass bei sozialen Krisen der Rechtsextremismus aus seiner Latenz tritt, bestätigen vorliegende Studien (Decker/Brähler 2005; Falk/Zweimüller 2005).

Das große Potential sozialer Verlierer sowie weitverbreitete Ängste vieler Bürger vor sozialem Abstieg fungiert quasi als Katalysator zur Entfaltung sozialpopulistischer Parteien, die zur Verteidigung nationaler Interessen meist einfache Lösungen gegen deregulative Politiken anbieten. Favorisiert werden extreme Lösungen zur Eindämmung des Freihandels wie die nationale Abschottung und die Schließung der Grenzen (Vobruba 2000, 945f; Beck 2005, 6). Die Ökonomisierung der Politikangebote etablierter Parteien, die damit einhergehende zunehmende Demokratiefeindlichkeit, die Rückwärtsorientierung und das Ansteigen ausgrenzender Orientierungen stellen Facetten desselben sozialpsychologischen Vorgangs dar, wie eine Umfrage theatralisch zusammenfaßt: „Zwischen Hartz und Hitler geht die Demokratie aus einem stabilen in einen labilen Zustand über“ (Pies 2005, 357; Welzer 2004). Die nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende Erfolgskarriere demokratischer Institutionen

muß mit großer Vorsicht betrachtet werden, zumal über die Auswirkungen des transnationalen Kapitalismus auf die demokratische Qualität eines Landes bisher kaum Informationen vorliegen (Heitmeyer 2001, 530).

Christoph Butterwegges pathetisch anmutende Wertung ist mit großer Wahrscheinlichkeit nur eher stereotyp zutreffend, nach der nur „dem Vermögenden ein magersüchtiger Staat gleichgültig“ (Butterwegge 2005, 1421) ist. Eine nicht ausschließbare Gefahr instabiler Verhältnisse sind aufgrund zunehmender Einkommensverluste gleichwohl gegeben. Eine mehr substantiierte Begründung liefert Michael Prinz. Prinz (2003, 31) sieht nur in einer Konsumgesellschaft eine Gewährleistung stabiler demokratischer Verhältnisse in Wohlfahrtsstaaten. Die historische Schwelle zur Konsumgesellschaft liegt erst dort, wo aufgrund „hoher Einkommen und standardisierter Massenproduktion ausreichend Ressourcen zur Befriedigung des Wohlbedarfs zur Verfügung stehen“ (Prinz 2003, 32f). Die Konsumgesellschaft geht also über den Grundbedarf hinaus. Die Konsumgesellschaft hat sich nach der Währungsreform im Jahr 1948 zu einer festen sozialen Institution entwickelt: „Dank der zeitlichen Demokratiegründung hat sich der Anspruch, eine Konsumgesellschaft zu sein, ... zu einem zentralen, positiv besetzten Bestandteil des Staatsverständnisses entwickelt“ (Prinz 2003, 31). Es entwickeln sich „aus dem Gefälle von Konsumchancen in verschiedenen Bereichen einer Gesellschaft“ (Prinz 2003, 33) scharfe soziale Spannungen, wie die historischen Beispiele der Weimarer Republik und der DDR beweisen.

Die große Volkspartei der SPD als einstige Inkarnation sozialer Gerechtigkeit verlor bei zahlreichen vergangenen Wahlen nicht nur einen wichtigen Teil ihrer sozial diskreditierten Mandanten, sondern hat sich mit ernstzunehmenden, parteipolitischen Konkurrenzen auseinanderzusetzen. Mittlerweile ist als Reflex vieler Bürger auf den Sozialabbau die alternative Wahl populistischer Parteien als „ernstzunehmende Attraktivität“ (Korte 2005, 17) zu konstatieren. So haben in den wirtschaftlich weniger begünstigten Bundesländern Ostdeutschlands bei Landtags- und Bundestagswahlen im Jahr 2005 vor allem wegen der *Agenda 2010* mit teils großem Stimmenanteil die sozialpopulistischen Parteien der NPD, DVU und PDS (Decker/Brähler 2005; Rademaker 2004; Wiesmann 2004; Korte 2005) stark profitiert. Renommiertere Parteienforscher schätzen das rechtspopulistische Wählerpotential bundesweit auf etwa 15% (Spiegel-online vom 20. 9. 2004), während zudem bisher im Osten Deutschlands ein Drittel der Wähler die linkspopulistische PDS mit Sitzen in den Parlamenten versorgte.

Das Aufkommen populistischer Parteien als Reflex auf die gesellschaftliche Entwurzelung etablierter Parteien und als nicht mehr zu ignorierendes Spiegelbild sozialer (Fehl-)Entwicklung (Decker 2005, 104ff) verdeutlicht, dass politische „Institutionen an Legitimation verloren haben, dass ... ganze gesellschaftliche Gruppen ... sich sozial verloren,

... ökonomisch betrogen fühlen“ (Walter 2005b, 62). Parlamentarisch fühlen sich die potentiellen Verlierer nicht mehr vertreten. Der populistische Protest sollte jedoch noch nicht als Anschlag auf die Demokratie diskreditiert werden. Vielmehr gilt er als „elementarer Seismograph für Fehlentwicklungen in Demokratien“ (Walter 2005b, 63).

Selbst historisch jung formierte Parteien mit geringem Wählerpotential, das teils nur wenig über der parlamentarischen Zutrittsnorm, der 5%igen parlamentarische Sperrklausel liegt, können trotz ihres geringen Machtpotentials bereits politökonomisch bedingte sozialpolitische Effekte auslösen. Dies bewies überzeugend die erst seit dem Jahr 2007 bundesweit konstituierte Partei *Die Linke*. Sie ist einerseits ein gesellschaftspolitisches Produkt aus der vor allem in Ostdeutschland herrschenden sozialen Misere stark präsenten und dort als metamorphosierte SED zur Volkspartei aufgestiegenen *Partei des Demokratischen Sozialismus* (PDS). Andererseits ist sie eine Resultante aus der erst im Jahr 2004 gegründeten *Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit* (WASG), die sich als Reflex auf neoliberal gewichtete Wirtschafts- und Sozialpolitiken konstituierte (Jun et al. 2006; Schoen/Falter 2005). Bei Wahlen zu den Landtagsparlamenten in Niedersachsen (7,1%), Hessen (5,1%) und Hamburg (6,4%) im Januar und Februar 2008 zeigte dieser neue *Veto-player* eindrucksvoll, trotz ihrer teilweisen personalen Einbindungen in die totalitäre DDR-Obrigkeit, wie sie primär mit den Stimmen sozial schwacher und sozial bedrohter Wähler in den zitierten westdeutschen Landesparlamenten souverän einziehen konnte. Im hessischen Landtag verursachte der Einzug der *Linken* seit dem 27. Januar 2008 außerordentliche Probleme bei der Koalitionsbildung, potentiell koalierende Parteien bilden ein parlamentarisches Patt. Die einst herrschende parlamentarische Stabilität ging dort bereits verloren. Nahezu alle deutschen Parlamente werden primär wegen sozialer Verwerfungen durch verantwortliche etablierte Parteien bundesweit parteipolitisch neu sortiert, wobei hauptsächlich die noch als Volkspartei apostrophierte SPD viele traditionelle Wähler an diese neue Partei abgeben mußte. Die wesentliche Ursache für die sozialdemokratischen Wählerverluste bei diversen Bundes-, Landtags- und Kommunalwahlen begründet sich in der Durchsetzung der *Agenda 2010* unter der Kanzlerschaft Gerhard Schröders. Die Arbeitsmarktreform *Agenda 2010* erhöht – wie bereits oben ausgeführt – erheblich das Risiko des sozialen Abstiegs (Giesecke/Groß 2005; Hensche 2005; Opielka 2004; Seifert 2005)

So revidierte bereits im Vorfeld verschiedener Landtagswahlen im Jahre 2008 die traditionelle SPD als aktuelle Koalitionspartei der CDU in der amtierenden Bundesregierung unter der Kanzlerschaft Merkels sozialpolitische Deregulierungen und setzte wieder die Zahlung des unter Kanzler Gerhard Schröder stark gekürzten *Arbeitslosengelds I* an ältere

Arbeitnehmer durch, das dem Standortinstrument der *Agenda 2010* zum Opfer fiel Auch thematisierte die sozialdemokratische Regierungspartei zum Erhalt ihrer Machtposition die – vermutlich auf den Arbeitsmarkt negative Effekte (Hagen 2008) auslösende – Durchsetzung von Mindestlöhnen, um gegenüber der Partei *Die Linke* nicht weitere Wähler zu verlieren. Die Sorge um die diffundierende Macht scheint keineswegs unberechtigt zu sein, zumal das bundesweite Wählerpotential der Partei *Die Linke* nach Meinungsforschern bei bedeutenden 14 Prozent liegt (Eichinger/Gaugele 2008; Meiritz/Wittrock 2008).

In Deutschland verursachte hauptsächlich – im unmittelbaren Zusammenhang mit der supranationalen *Lissabon-Strategie* als Instrument zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Standorte – die Arbeitsmarktreform *Agenda 2010* mit ihrem Abbau sozialer Leistungen eine deutliche Abkehr vieler Wähler von den beiden großen Volksparteien (SPD, CDU), die diese sozialpolitische Anpassung politisch zu verantworten haben: „Die Reform des deutschen Sozialstaates ist für beide Volksparteien riskant“ (Schäfer 2007, 666) geworden. Weitere Deregulierungen durch etablierte Parteien enthalten durchaus ein parlamentarisches Potential zunehmender gesellschaftspolitischer und parlamentarischer Neujustierungen, welches aufgrund der Parteienkonkurrenz („Parteiendemokratie“) und des Verhältniswahlrechts möglich und realistisch ist. Beim angelsächsischen Westminster-Modell mit seinem institutionellen Zweiparteiensystem hingegen erweist sich ein populistisch begründeter Politikwechsel als bedeutend schwieriger oder ist gar ausgeschlossen.

Es wird die im nächsten Kapitel zu untersuchende Frage suggeriert, ob ein positives Konzept der Europäischen Sozialpolitik – analog zur nationalstaatlichen Ebene – auch als politischer Interventionsfaktor zur Stabilisierung der Europäischen Union fungiert. Nach dem *Theorieansatz der internationalen Beziehungen* wird Sozialpolitik nicht nur nationalstaatlich determiniert, sondern ist im Grunde nur als Wechselwirkung aus den ökonomischen und politischen Interdependenzen zwischen den Staaten zu verstehen. Die *Kompensationsthese* wohlfahrtsstaatlicher Intervention versteht sich als Reflex auf die „außenwirtschaftliche Verwundbarkeit kleiner offener Volkswirtschaften zur Abfederung von weltmarktinduzierten *Spill-over*-Effekten, während die *Effizienzthese* gerade in der fortschreitenden ökonomischen Verflechtung eine Bedrohung für hohe Sozialstandards identifiziert“ (Obinger/Kittel 2003, 363). Wobei die Setzung sozialpolitischer Standards sowohl aus Perspektive der *funktionalistisch* ausgerichteten Theorie zur politischen Stabilisierung der Europäischen Integration als auch aus optimistischer Sicht der „*neo-konflikttheoretischen*“ Variante, dem Machteinfluß des Mitgliedstaates zur Durchsetzung nationaler Präferenzen und den liberal orientierten Wettbewerb, betrachtet werden kann.

3. Sozialpolitik in der Europäischen Union

In diesem Kapitel werden im Rahmen der historischen Entwicklung nicht nur phänotypisch die wesentlichen sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union aufgezeichnet, sondern auch mitgliedstaatliche Motive zur Weiterentwicklung sozialpolitischer Strukturen. Der supranationale Kompetenzzuwachs erweist sich in der Regel als Reflex auf wettbewerbsfördernde Reform- oder Erweiterungsprozesse der Europäischen Integration.

3.1. Entwicklungsprozesse sozialpolitischer Kompetenzen

Das grundlegende – in der Präambel und den Artt. 2, 3 lit.j, 125ff, 136 EG-Vertrag verortete – normative Ziel der Europäischen Sozialpolitik gilt es nach wie vor der stetigen Besserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zwischen den Mitgliedstaaten, der Durchsetzung eines hohen Beschäftigungsniveaus und der Verwirklichung eines hohen Maßes an sozialem Schutz. Dieses umfassend sozialpolitische Arsenal der Europäischen Union ist auf den ersten Blick beeindruckend. Allerdings waren diese prägnanten Ziele der Europäischen Union lange Zeit nicht in dieser komplexen Form normativ verankert worden. Sozialpolitik nahm anfangs einen stark *untergeordneten* Rang ein. Ein wesentlicher Grund dafür besteht vor allem darin, dass Sozialpolitik zu den wesentlichen Politikbereichen gehört, die stärker als andere Bereiche von nationalstaatlichen Traditionen, von spezifischen historischen Entwicklungspfaden mit einer außerordentlich starken nationalen Identität geprägt sind. Die Mitgliedstaaten mit ihren unterschiedlich standardisierten Wohlfahrts- bzw. Sozialnormen verhindern deshalb bis heute, der Europäischen Gemeinschaft weitgehende Kompetenzen in der Sozialgesetzgebung zu überlassen.

Trotzdem wird schon seit Inkrafttreten der EWG am 1. Januar 1958 die soziale Perspektive (*acquis sociale*) der Europäischen Integration diskutiert, die in der Regel als der wirtschaftlichen Integration insofern nachgeordnet bewertet wird, als sie nicht den Binnenmarkt stören dürfen. Schon der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) von 1951 enthielt sozialpolitische Bestimmungen, die später in den Römischen Verträgen aufgenommen wurden. Fünf sozialpolitische Entwicklungsphasen, die jeweils im wesentlichen durch bestimmte Ereignisse wie Krisen, institutionelle Reformen des EG-Vertrages oder Erweiterung der Gemeinschaft abgegrenzt werden können, sind zu unterscheiden:

3.1.1. Erste Phase: Frühgeschichte der EG-Sozialpolitik (1957–1974)

Zentrales Anliegen der im Jahr 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) galt primär der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes und der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten (Freiheit der Faktoren Kapital und Arbeit, Dienstleistungen und Waren). Ein geschlossenes Konzept zur Sozialpolitik existiert nicht in den Römischen Verträgen, dem EWG-Vertrag. Zur sozialpolitischen Flankierung des Binnenmarktprojektes bestehen mehrere widersprüchliche Normen, bei denen allerdings die Zielsetzung und die normativ verorteten Kompetenzen teils weit auseinanderklaffen (Benner 1998, 43; Ringler 1997, 89ff; Schnorpfeil 1996, 110ff). Das gemäß Präambel zitierte Ziel der „stetigen Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen“ sowie das in Art. 2 EWGV genannte Ziel der „Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität“ bot wenig faktischen Anlaß für sozialpolitische Maßnahmen auf der gemeinschaftlichen Ebene. Zu dieser Zeit bestand überwiegend die feste politische sowie die – nach dem Ricardo-Modell wirtschaftstheoretisch hinlänglich und solide begründete – ökonomische Überzeugung des Freihandelssystems, nach der das sozialpolitische Ziel der avisierten Wohlfahrtssteigerung im Grunde automatisch als Folge durch die wirtschaftliche Integration zu erreichen sei. Mithin ist das Ricardo-Modell gleichzeitig als Sozialmodell der Europäischen Integration zu identifizieren bzw. zu bewerten. Es herrschte zudem das handlungsleitende Credo: „Social harmonization was seen as an end product of economic integration rather than a prerequisite“ (Hantrais 1995, 1). Sozialpolitik galt zu keiner Zeit als Voraussetzung der Europäischen Integration, sondern sie resultierte notwendigerweise im Sinne des Freihandelssystem quasi automatisch aus der ökonomischen Integration.

Während der Verhandlungen über den EWG-Vertrag vertrat Frankreich unter Führung von René Coty, französischer Staatspräsident (1954-1959) der Vierten Republik, allerdings den dezidierten Plan, die weitgehend wirtschaftliche Liberalisierung des Marktes mit verbindlichen sozialpolitischen Kompetenzen zu flankieren. Hauptsächlich verlangte Frankreich, die Verwirklichung von *quatre préalables sociaux*, den vier Vorbedingungen bzw. Forderungen zur Vereinheitlichung der wöchentlichen Arbeitszeit und Überstundenzuschläge, der Zahlung gleicher Löhne für Männer und Frauen, die gleiche Dauer bezahlter Urlaubszeiten sowie der Zahlung von Kindergeldzuschlägen (Kowalsky 1999, 62ff). Mit der Forderung nach Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern entstand bereits in der Gründungsphase der EWG die Forderung nach einem dezidierten Verbot von Lohndiskriminierungen, um insbesondere Sozialdumping zwischen den Mitgliedstaaten auszuschließen.

Auch der französische Ministerpräsident Guy Mollet artikulierte erhebliche Bedenken, die französische Wirtschaft im Rahmen des gemeinschaftlichen Freihandels einer ungehinderten Konkurrenz auszusetzen. Frankreich hatte sich gerade von den katastrophalen Folgen der Weltwirtschaftskrise sowie der deutschen Besatzung im Zweiten Weltkrieg erholt und war in verschiedenen Sektoren noch nicht konkurrenzfähig. Zugleich sind etliche Sozialleistungen durchgesetzt worden. Die Profiteure sozialpolitischer Regelungen wollten deshalb keine Rückkehr zu wirtschaftsliberalen Politiken, welche die modernen Errungenschaften in Frage gestellt hätten (Loth 2007, 313). Frankreich hielt seine „Sozialordnung für die fortschrittlichste“ (Wagener/ Eger/Fritz 2006, 475) im europäischen Raum, verfügte als Gründungsmitglied über die vergleichsweise höchsten Sozialkosten in der EWG und verlangte von Anfang an, der französischen Sozialpolitik als verbindliche Norm der EWG transnationale Geltung zu verschaffen und sie damit als Wettbewerbsfaktor zu harmonisieren (König/Pechstein 1995, 149; Kollmeier 2001, 339). Statt eines vollständigen Abbaus jeglicher Handelshemmnisse und der Implementierung einer supranationalen Zoll- und Handelspolitik sollte eine flexible Reaktion auf konjunkturelle Entwicklungen, Harmonisierung der Sozialkosten und ein gemeinsamer Investitionsfonds, der rückständige Regionen und Branchen fördert, in den EWG-Vertrag verankert werden (Loth 2007, 313). Frankreich nahm die keynesianische Position ein, nach der nur dann gleiche Chancen für den binnenmarktlichen Wettbewerb gegeben seien, wenn die sozialen Kosten (nicht-tarifäre Handelshemmnisse), die den ökonomischen Akteuren aus den sozialpolitischen Verpflichtungen entstehen, einander angeglichen werden (Raasch 2004, 410). Die Kosten eines modernen Sozialsystems wie Arbeitszeitregelung, Familienlasten, Lohngleichheit zwischen Mann und Frau sind um der Wettbewerbsgleichheit willen „nach oben“ zu harmonisieren. Diese Kosten stellten „künstliche“ Kosten dar, diese Asymmetrie zwischen den Nationalstaaten müsse geheilt werden. In Frankreich war zu dieser Zeit vor allem die Gleichbehandlung der Geschlechter schon erheblich weiter entwickelt als in anderen Mitgliedstaaten, so dass Frankreich deutliche Wettbewerbsnachteile für die französische Wirtschaft auf dem Binnenmarkt aufgrund zusätzlicher Sozialkosten der Unternehmen befürchtete (Raasch 1990, 65). Ein zentraler handlungspolitischer Aspekt um die französische Durchsetzung gleicher Sozialkosten darf aber nicht unterschlagen werden: Hätte Frankreich sein frühes und umfangreiches Modell zur sozialpolitischen Harmonisierung durchsetzen können, dann wären auf die übrigen Mitgliedstaaten hohe Anpassungskosten zugekommen. Frankreich wären indessen solche Kosten erspart geblieben, Frankreich hätte sich praktisch als normativer Sieger in dieser wettbewerblichen Szenerie behaupten können.

Nach dem im Jahr 1956 erschienenen Spaak-Bericht – genannt nach Paul-Henri Spaak (1899-1972), ehemaliger und mehrmaliger belgischer Premierminister, zwischen 1952 bis 1954 Präsident der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), als Leiter eines Ausschusses auf der Konferenz von Messina eingesetzt, welcher wiederum zur Unterzeichnung der Römischen Verträge führte – sollte kein besonderes sozialpolitisches Kapitel in den EWG-Vertrag aufgenommen werden. Schon in Art. 68 EGKSV blieben die Löhne und Sozialleistungen grundsätzlich unangetastet. Allerdings forderte hauptsächlich die französische Regierung eine weitgehende sozialpolitische Harmonisierung. Mit Ausnahme der Kindergeldzuschläge akzeptierte der *Spaak-Bericht* die restlichen drei französischen *préalables* als Faktoren der Wettbewerbsverzerrung und damit als wichtige Ansatzpunkte für eine sozialpolitische Harmonisierung (Kowalsky 1999, 63). Frankreich drohte bei Ignoranz seiner sozialpolitischen Anliegen unverhohlen, für seine Industrie *protektionistische* Schutzmaßnahmen zu treffen, die in Zöllen und Subventionen der Kontingente bestehen konnten (Kowalsky 1999, 64). Die Franzosen unterstellten, dass der „Gemeinsame Markt ... vor allem der deutschen Industrie nützen“ (Vaubel 2007, 85) werde.

Die französischen Forderungen waren weniger sozialpolitisch motiviert, sondern sie waren vielmehr von einem *ökonomischen* Kalkül getragen. In der jungen EWG herrschten zwischen den sechs ökonomisch relativ homogenen Mitgliedstaaten jedoch starke Verzerrungen im Niveau der Sozialkosten, die eine gemeinschaftliche Konvergenz in der Preisentwicklung stören kann (König/Pechstein 1995, 150). Frankreich verfügte bereits zu dieser Zeit über ein erheblich ausdifferenzierteres Sozialsystem als die übrigen Gründerstaaten der EWG. Frankreich bzw. die französische Industrie befürchtete aufgrund dieser „künstlichen Kosten“ (Kowalsky 1999, 64; Oppermann 1991, Rn. 1548) Wettbewerbsnachteile wegen der vergleichsweise hohen französischen Sozialstandards und plädierte für eine Harmonisierung von Sozialvorschriften in der EWG. In der *Industrieökonomik* wird dieses Vorgehen als *the strategy of raising rivals` costs* bezeichnet (Schuster/Vaubel 1996, 191). Die Mitgliedstaaten mit einer hohen Regulierungsdichte und Sozialleistungsquote versuchen, die Wettbewerbsfähigkeit der weniger hoch regulierten Mitgliedstaaten anzupassen und damit zu beeinträchtigen. Die Zentralisierung der Sozialpolitik dient primär dazu, die Arbeitskosten in den konkurrierenden Mitgliedstaaten anzuheben, um auf diese Weise die eigene (Standortort-)Wettbewerbsfähigkeit zu optimieren. Alle Mitgliedstaaten „versuchen einerseits, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, andererseits sollen Harmonisierungsforderungen den Wettbewerbsdruck mindern“ (Lachmann/Mitschke

2006, 560). Mit dieser Forderung aber sind auch hohe *Anpassungskosten* zu Lasten der übrigen Mitgliedstaaten verbunden, deren sozialpolitisches Niveau unter dem der französischen Sozialstandards angesiedelt ist (Henningsen 1992, 204). Eine Harmonisierung der Wettbewerbspolitik bedeutet aber auch, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften reduziert werden kann (Lachmann/Mitschke 2006, 560).

Dieses Anliegen stieß aber auf energischen Widerstand bei der deutschen Regierung unter Bundeskanzler Konrad Adenauer (Knelangen 2006). Unterstützt vor allem durch deutsche Ökonomen wies Kanzler Adenauer die französischen Forderungen nach umfassenden Harmonisierungen von Sozialleistungen als absurd zurück (Kowalsky 1999, 64). Zum einen war die erst im Mai 1949 gegründete Bundesrepublik Deutschland bei etwa zehn Millionen zu integrierenden Vertriebenen auf Nahrungsmittel- und Rohstoffimporten angewiesen. Das notwendige Kapital für den Wiederaufbau der kriegszerstörten Industrie mußte durch Exportüberschüsse erwirtschaftet werden. Dieser Umstand motivierte die junge Bundesrepublik, sich zugunsten der Handelsliberalisierung einzusetzen (Küsters 2007, 321). Zum andern bewerteten deutsche Ökonomen die französischen Vorstellungen als „Sünden wider die ökonomische Vernunft“ (Loth 2007, 313) In der Bundesrepublik Deutschland vertraute man auf die im Jahr 1960 vom deutschen Wirtschaftsminister Ludwig Erhard (Gemper 2007) geprägte Formel „Wohlstand durch Wachstum“, d. h. dass der gemeinsame Markt im Sinne des Ricardo-Theorems wettbewerbs- und damit wachstumsfördernd wirke und sich daraus quasi automatisch eine Angleichung der Wohlfahrtsniveaus ergebe (Wagener/Eger/Fritz 2006, 475). Die Vertreter der neoliberalen Schule vermeiden nach Möglichkeit, staatliche Interventionen in den Markt. Gleichwohl legen die Neoklassiker entscheidenden Wert auf die Erkenntnis, nach der eine sich selbst überlassene Marktwirtschaft jedoch durch Kartelle, Oligopole und Monopole zerstört werden könne. Mithin müsse der Staat korrigierend in den Markt eingreifen, um die Freiheit des Wettbewerbs und damit die Marktwirtschaft zu erhalten. In diesem Zusammenhang wird auch vom Ordoliberalismus gesprochen. Die Absicherung des Wettbewerbs wird nicht als staatliche Intervention bewertet, sondern als Ausdruck eines „freiheitlichen Ordnungsdenkens“. Mit der Erhaltung des Leistungswettbewerbs werde zugleich „soziale Gerechtigkeit“ hergestellt. Staatliche Eingriffe zu anderen Zwecken sind dagegen generell auszuschließen (Rinck/Schwank 1989, § 3 Rz. 55).

Die deutsche Regierung vertrat dagegen nicht die Perspektive, nach der sozialpolitische Regelungen künstliche Regelungen seien, die wettbewerbsverzerrend wirken und deshalb angeglichen werden sollten. Vielmehr vertrat die deutsche Regierung die Position, dass es

sich hierbei um standortbedingte, „natürliche“ Kosten handle und dementierte energisch ihre Wettbewerbsrelevanz (Ringler 1997, 51). Sozialkosten seien wie andere Kostenfaktoren (z.B. Steuern, Gebühren) zu behandeln. Es wurde argumentiert, dass eine nationale Standortattraktivität von der bilanziellen Erfassung und Bewertung der Sozialkosten durch die Unternehmen abhängt. Wenn danach ein Wettbewerb der Sozialkosten zwischen den verschiedenen Volkswirtschaften in Form eines Standortvorteils zugunsten von Mitgliedstaaten mit sozialpolitisch niedrigen Standards gegeben sei, dann würde sich eine Harmonisierung der Sozialkosten als nicht erforderlich erweisen (König/Pechstein 1995, 149). Deutschland vertrat einen dezidiert neoklassischen Standpunkt, nach der die Sozialkosten ebenso wie andere – der Hoheit der Mitgliedstaaten unterliegende – Kostenfaktoren wie Steuern oder Gebühren zu klassifizieren seien. Deshalb sei eine Harmonisierung der Sozialkosten für ein System des unverfälschten Wettbewerbs nicht notwendig (König/Pechstein 1995, 149). Erst ein vertrauliches Gespräch unter vier Augen zwischen dem französischen Staatspräsidenten Guy Mollet und Bundeskanzler Konrad Adenauer konnte eine Einigung bei diesem strittigen Thema erzielen. In der Folgezeit sollte sich herausstellen, dass die französische Industrie trotz der hohen zu tragenden Sozialstandards mit keinen Nachteilen beim Wettbewerb belegt wurde (Kowalsky 1999, 64f).

Ein kaum ignorables französisches Motiv, seiner mitgliedstaatlichen Konkurrenz zusätzliche Sozialkosten aufzuerlegen, lag offensichtlich auch im chronischen Devisenmangel aufgrund kolonialer Verpflichtungen und in der labilen innenpolitischen Lage in Frankreich. Frankreich war genötigt, protektionistisches Denken und das überkommene System der *planification* zur Modernisierung der eigenen Wirtschaft aufzugeben. Auf diese Weise mußte die internationale Wettbewerbsfähigkeit erlangt werden (Küsters 2007, 321).

Die Ziele bzw. Kompetenzen im einzelnen lauten:

- Präambel des EWG-Vertrages: Ziel „durch gemeinsames Handeln wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern“ und eine „stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen“ anzustreben
- Art. 2 EWGV: Aufgaben der Gemeinschaft: eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Maß an sozialem Schutz und die Hebung der Lebenshaltung anzustreben
- Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gemäß Art. 48-51 EWGV (Art. 39-42 EGV)

- Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit gemäß Art. 48 EWGV (Art. 39 EGV)
- Koordinierung der Sozialversicherungssysteme gemäß Art. 51 EWGV (Art. 42 EGV)
- soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer gemäß Art. 51 EWGV (Art. 42 EGV)
- Förderung der engen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialpolitischen Fragen, wie auf dem Gebiet der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der beruflichen Ausbildung, der sozialen Sicherheit, der Verhütung von Betriebsunfällen und Berufskrankheiten, des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit, des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemäß Art. 117 EWGV (Art. 136 EGV), Art. 118 EWGV (Art. 137 EGV)
- Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Entgelt gemäß Art. 119 EWGV (Art. 141 EGV)
- Förderung der beruflichen und räumlichen Mobilität durch finanzielle Hilfen des Europäischen Sozialfonds (EFS) gemäß Artt. 146-150, ex-123 – 127 EGV
- Generalermächtigung zum Tätigwerden der EWG, um eines ihrer Ziele zu verwirklichen, ohne dass im EWG-Vertrag explizite Kompetenzen vorgesehen sind (Art. 228a, ex-235 EGV).

Artt. 136ff, ex-117ff EGV beinhalten die „eentlichen“ sozialpolitischen Aufgaben der Gemeinschaft. Mit dem stark defensiv formulierten, deutlich programmatisch akzentuierten Anliegen unterliegt die gemeinschaftlich formulierte Sozialpolitik im Prinzip weiterhin der nationalstaatlichen Hoheit (Kowalsky 1999, 61ff; Lenz 1994, Art. 117 Rn.1ff). Die EWG erhielt lediglich diffus formulierte Aufgaben bzw. weitgehende Kompromisse gemäß Art. 136, ex-117 EGV und Art. 137, ex-118 EGV. Art. 136, ex-117 EGV sieht – neben der stetigen Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen – zwar eine „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ (verbindliche Harmonisierung) vor, ohne aber den europäischen Organen dafür entsprechende Kompetenzen zu verleihen. Ähnliches gilt auch für die in Art. 137, ex-118 EGV diffus formulierte *Förderung* „einer engen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ... insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der beruflichen Ausbildung und der Fortbildung, der sozialen Sicherheit, der Verhütung von Betriebsunfällen und Berufskrankheiten, des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit, des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Zu diesem Zweck wird die Kommission in enger

Verbindung mit den Mitgliedstaaten durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Verbreitung von Beratungen tätig“.

Art. 136, ex-117 EGV und Art. 137, ex-118 EGV werden primär als beschäftigungs-politische Sozialvorschriften (König/Pechstein 1995, 150) interpretiert. Zugleich beschränkte sich dieser Bereich auf die „Abstimmung der Sozialordnungen“ unter den Mitgliedstaaten. Nach Art. 136 II, ex-117 II EGV soll sich diese Abstimmung sowohl aus dem „begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben.“ Der deutsche, sprich: der Standpunkt neoklassischer Wirtschaftspolitik, nach dem sich die sozialpolitische Integration automatisch aus der wirtschaftlichen Integration und vor allem aus einem dadurch bedingten Wirtschaftswachstum resultiere, ist verantwortlich für das Fehlen originärer Kompetenzen, die eine eigenständige Sozialpolitik auf europäischer Ebene hätte begründen können. Erst mit der Entschließung des Ministerrates am 21. Januar 1974 über das sozialpolitische Aktionsprogramm setzte sich explizit eine Abkehr der neoliberalen Tradition durch. Dieses Programm zur expliziten Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und zur Zusammenarbeit der Sozialpartner hebt „die Kohärenz zwischen der Sozialpolitik und den anderen Gemeinschaftspolitiken“ hervor. Sie soll „gleichzeitig die Ziele der Sozialpolitik und die Ziele anderer Politiken“ verwirklichen (König/Pechstein 1995, 151).

Art. 136 I, ex-117 I EGV beabsichtigt, den „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt“ zu sichern und die „stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker“ anzustreben. Allerdings beinhaltet Art. 136 I, ex-117 I EGV keine Kompetenz zur Verabschiedung von verbindlichen Rechtsakten: „Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen.“

In Art. 136 II, ex-117 II EGV wird statt dessen hervorgehoben, dass die Verantwortung für sozialpolitische Maßnahmen nach wie vor in den Händen der Nationalstaaten verbleibt: „Sie (die Mitgliedstaaten, KZ) sind der Auffassung, daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird.“

Die inhaltliche Formulierung des Art. 136, ex-117 EGV stellt einen – in der Sache ineffektiven – Kompromiß zwischen den abweichenden Auffassungen der damaligen

Mitgliedstaaten über die Wettbewerbsneutralität der sozialen Kosten dar (Lenz, Art. 117 Rz.1). Diese Norm begründet keine eigenständige Kompetenz der EG, sondern beläßt sozialpolitische respektive sozial- und arbeitsrechtliche Kompetenzen grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten.

Auch Art. 137 I, ex-118 I EGV löst ebenso keine weiteren Rechtswirkungen aus. Diese Norm verfügt:

„Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrages hat die Kommission entsprechend seinen allgemeinen Zielen die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern, insbesondere auf dem Gebiet

- der Beschäftigung,
- des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen,
- der beruflichen Ausbildung und Fortbildung,
- der sozialen Sicherheit,
- der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten,
- des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit,
- des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.“

Art. 137 I, ex-118 I EGV gestattet lediglich Maßnahmen zur Koordinierung der Europäischen Gemeinschaft, zur Förderung sozialpolitischer Zusammenarbeit. Nach Art. 137 II, ex-118 II EGV besitzt die Europäische Kommission „in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten“ nur eine Kompetenz zu unverbindlichen Maßnahmen wie „Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitungen von Beratungen.“

Der EuGH bewertet diese Kompetenzen als programmatischen Charakter, die „keine eigenständige Ermächtigung zum Erlass verbindlichen materiellen Gemeinschaftsrechts“ enthalten und damit auch keine Rechte des Einzelnen bewirken (Lenz, Art. 118 Rz. 1). Der EuGH begründet, dass Art. 137, ex-118 EGV lediglich eine Rechtsgrundlage für verbindliche Entscheidungen der Europäischen Kommission zur Einführung eines Informations- und Konsultationsverfahrens zur Verfügung stellt. Die Kompetenz der Kommission reduziert sich auf die Organisation des Verfahrens zur Mitteilung von Informationen und Konsultationen. Mithin ist es der Kommission nicht möglich, den Nationalstaaten ein Ergebnis zu diktieren oder die Mitgliedstaaten daran zu hindern, bestimmte Vorhaben in Kraft zu setzen, welche die Europäische Kommission nicht in Einklang mit den supranationalen Maßnahmen stehend

bewertet (Lenz, Art. 118 Rz. 2). Inwieweit diese europäischen Normen des Art. 136, ex-117 und des Art. 137, ex-118 EGV nach dem Völkerrecht (*promotional obligations*) tatsächlich rechtsverbindliche Förderungspflichten beinhalten (König/Pechstein 1995, 151), soll hier lediglich rhetorisch in Frage gestellt und nicht weiter thematisiert werden. Die Durchsetzung solcher völkerrechtlicher Verträge (hier: EG-Vertrag) ist durch Dritte (hier: EG) mangels Verwaltungsapparates und mangelnder Hoheitsbefugnisse in der Regel nicht möglich. Möglicherweise werden solche Empfehlungen oder Stellungnahmen von politischen Akteuren in den Mitgliedstaaten adaptiert.

Bei diesen sozialpolitischen Absichten handelt es sich weitgehend um *unverbindliche Absichtserklärungen*. Auch bei dieser Norm ist nicht ausgeführt worden, wie diese Ziele realisiert werden sollten. Der Integrationsprozeß ließ faktisch die spezifischen Eigenheiten der nationalen Sicherungssysteme sowie die der Arbeitsbeziehungen unangetastet (Benner 1998, 43). Beide Vorschriften stellen „einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Auffassungen der Gründerstaaten über die Wettbewerbsneutralität der sozialen Kosten dar“ (Lenz 1994, Art. 117 Rz.1). Art. 136, ex-117 und Art. 137, ex-118 EGV begründen keine Zuständigkeiten der Gemeinschaft, sondern beläßt die Zuständigkeit für die Sozialpolitik grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Von diesem Grundsatz sind jedoch *drei Ausnahmen* zu benennen.

Die wenigen dezidiert rechtlich verbindlichen Maßnahmen wie die Errichtung des *Europäischen Sozialfonds*, der gezielt zur Förderung von Maßnahmen zur Berufsausbildung und Umschulung sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen dienen sollte, wie auch – als *zweite Ausnahme* – die Absicht nach einer *Koordinierung der Sozialversicherungssysteme* waren eineindeutig in dem gemeinschaftlichen Bestreben begründet, bestehende Mobilitäts-schranken des Faktors Arbeit (Allokationseffizienz) zwischen den sechs Gründungsmitgliedern in der EWG aufzuheben, um soziale Probleme der sich transnational bedingten verändernden Arbeitsteilung abzufedern und damit primär die notwendige Voraussetzung für einen gemeinschaftlichen Binnenmarkt, sprich: für eine wirtschaftliche Integration zu schaffen.

Die wichtigste sozialpolitische Bestimmung des EWG-Vertrages ist das „System zur sozialen Sicherheit von Arbeitsemigranten“ (Majone 1996, 225) nach Art. 42, ex-51 EGV. Diese normative Intention steht aber nicht im Abschnitt über „Sozialpolitik“ im EWG-Vertrag, sondern unter der binnenmarktlichen Titelierung „Freizügigkeit, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit“. Normativ gilt mithin dieses sozialpolitische Anliegen der Gemeinschaft als wesentlicher Kern zur Herstellung eines Binnenmarktes, indem der

wirtschaftspolitische Kern der Gemeinschaft, die vier Grundfreiheiten, verifiziert werden sollen. Nach dieser Norm sollten vor allem soziale Nachteile von *Wanderarbeitnehmern* in der Sozialversicherung nach Art. 42, ex-51 EGV beseitigt werden. Die sukzessive Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte, die mit der Inländergleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer hinsichtlich auf die soziale Sicherheit verbunden war, um insbesondere aus ordnungspolitischer Perspektive Mobilitätshindernisse zu vermeiden oder abzubauen (Kleinhenz 1986, 19), stellt einen entscheidenden Pfad zur Verwirklichung der europäischen Integration dar (Schulte 2004, 84f). Die Herstellung des gleichen Zugangs zu den nationalen Sozialsystemen für Wanderarbeitnehmer hatte die explizite Funktion auszufüllen, das ökonomisch begründete Vertragsziel der Freizügigkeit der Arbeitnehmer abzusichern. Ein handlungsleitendes Charakteristikum der gemeinschaftlichen Sozialpolitik ist von Beginn an darin angesiedelt, dass es hierbei „weniger um eine Einhegung von Marktkräften als vielmehr um die Absicherung der Ausdehnung von Marktbeziehungen geht“ (Knelangen 2006, 23). Der Ministerrat hat seit dem Jahr 1958 für den gleichen Zugang zu den Sozialversicherungen und für die grenzüberschreitenden Übertragbarkeit von erworbenen Ansprüchen eine Reihe von Rechtsakten wie die „Freizügigkeitsverordnung“ erlassen. In dieser Verordnung zur *Inländergleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer* werden die Arbeitsbedingungen, Entlohnung und sozialer Schutz verbindlich geregelt. Von besonderer Bedeutung ist, dass Wanderarbeitnehmer nicht durch Unterbietung bezüglich der Lohn-, Arbeits- und Sozialstandards die heimischen Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt verdrängen dürfen (Schulte 2004, 85).

Der *Europäische Sozialfonds* ist keinesfalls als eine primär sozialreformerisch motivierte Norm auszulegen, sondern im wesentlichen ein beschäftigungspolitisches Instrument. Es soll durch die Gewährung von Umschulungs- und Umsiedlungshilfen sowie Zuschüssen zu Lohnkosten die prekäre Lage der Arbeitnehmer in vom Strukturwandel betroffenen Sektoren abfedern helfen. Bis Mitte der 1970er Jahre trug er praktisch die Hauptaktivität der europäischen Sozialpolitik (Benner 1998, 44).

Die *dritte* Ausnahme setzte die französische Regierung dezidiert auf Druck der französischen Wirtschaft durch, nämlich die entgeltliche *Gleichbehandlung der Geschlechter* nach Art. 141, ex-119 EGV, Art. 141 EGV nach Amsterdam (Knelangen 2006, 24; Schulte 2004, 85; Schnorpfeil 1996, 110; Kapitel 4.1. dieses Buches). Mit dieser Norm sollte die von Frankreich beklagte Lohnungleichheit zugunsten weiblicher Arbeitnehmer gegenüber *deutschen* Wettbewerbern kompensiert werden. Der primär ökonomisch begründete Grundsatz der Entgeltgleichheit für gleichwertige Arbeit verhindert zum einen Wettbewerbsnachteile für

Unternehmen, zum andern werden Hindernisse für die Mobilität des Faktors Arbeit beseitigt, schließlich erhalten Frauen und Männer das gleiche Entgelt. Gerhard Kleinhenz (1996, 24) verneint die Forderung nach gleicher Entlohnung für Männer und Frauen als Voraussetzung zur Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes. Er schreibt dieser Entgeltgleichheit einen „sozialpolitischen Eigenwert“ (Maßnahme positiver Integration) zu. Dabei unterschlägt er jedoch ein grundlegendes ökonomisches Prinzip des Gemeinsamen Marktes, nämlich das System des unverfälschten Wettbewerbs. Es bestehen Wettbewerbsverzerrungen durch Unterschiede in den Sozialleistungen, die unterschiedliche Arbeitskosten zur Folge haben (Jungk 1986, 37). Diese Norm bezieht sich ausdrücklich auf die Lohndiskriminierung, sie fungiert nicht als allgemeines Gleichstellungsgebot. Im Jahr 1984 ist im Europäischen Parlament sogar ein „Ständiger Ausschuß für die Rechte der Frau“ etabliert worden (Oppermann 1991, 608-610).

Der Rechtswissenschaftler Rolf Birk spricht von einem „wettbewerbsrechtlich motivierten Europäischen Arbeitsrecht“ (Birk 1994, 329). Mit der im Jahr 1975 verabschiedeten Richtlinie über den „Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen“, der sogenannten Richtlinie zur Lohngleichheit sowie der in diesem Kontext wichtigsten Richtlinie zur „Gleichbehandlung“ (1976), welche die Verwirklichung der Gleichberechtigung beim Zugang zur Beschäftigung, bei der Berufsbildung, beim beruflichen Aufstieg und bei Arbeitsbedingungen beinhaltet, bereicherte nachhaltig das Zivilrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Sie führte zu einer Erweiterung des § 611 BGB (Dienstvertrag): der eingeführte § 611a BGB normiert das Benachteiligungsverbot, wonach ein Arbeitgeber keine Person wegen ihres Geschlechts benachteiligen darf. Im Jahr 1979 konnte die Richtlinie zur „Gleichbehandlung bei sozialer Sicherheit einschließlich der betrieblichen Systeme“, im Jahr 1986 konnte die Richtlinie auch zur „Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständigen Erwerbstätigkeit – auch in der Landwirtschaft – ausüben, sowie über den Mutterschutz“ (ABl. vom 11. Dezember 1986, L 359/56ff) nach Art. 100, 235 EGV verabschiedet werden. In der Richtlinie wird eine „Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen“ gefordert, nach der alle Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines 14wöchigen Mutterschutzes bei Lohnfortzahlung verpflichtet werden. Schwangerschaft und Mutterschaft werden dabei nicht als Themen der Gleichstellung, sondern als Dimension der Arbeitsbedingungen unter dem Begriff „Krankheit“ (Ostner/Lewis 1998, 202) behandelt. Der EuGH verhandelte im Jahr 1984 den Mutterschaftsurlaub und argumentiert, dass die Richtlinie zur Gleichbehandlung nicht darauf

abzielt, „die internen Verhältnisse der Familie zu regeln oder die Arbeitsteilung zwischen den Eltern zu ändern“ (Ostner/Lewis 1998, 201). In Familienfragen hat sich die Gemeinschaft nach Feststellung des EuGH im Jahr 1984 zu enthalten. Die Gemeinschaft verfügt über keine Kompetenzen zur Familienpolitik (Ostner 1996, 556), die nach wie vor dem Nationalstaat vorbehalten ist. Indem jedoch eine Schwangerschaft – aus nationalstaatlicher Perspektive befremdlicherweise – als Krankheit definiert wird, kann bei Schwangerschaft eine krankheitsbasierte Lohnfortzahlung sowie ein Kündigungsschutz normativ durchgesetzt werden. Damit werden zugleich gleiche Arbeitsbedingungen im Sinne der Gleichstellungsrichtlinien verifiziert. Die wiederholt revidierte Richtlinie zur Gleichbehandlung in Arbeitsfragen (ABl. L 269/15 vom 5. 10. 2002) schließt zusätzlich die Diskriminierung aufgrund von Schwangerschaft aus (Schuster 2000). Schließlich erfolgte noch eine Richtlinie zur Teilzeitarbeit (Oppermann 1991, 608ff; Ostner/Lewis 1998, 198ff; Raasch 1990, 68).

Später erfolgte durch die Rechtsprechung des EuGH das in Deutschland bis dahin unbekanntes Rechtsinstitut der „mittelbaren Diskriminierung“ (Blomeyer 1994, 16ff; Ostner/Lewis 1998, 205ff; Schlachter 1995). Nach ihr stellt eine Diskriminierungsabsicht nicht unmittelbar auf das Geschlecht ab. Der Tatbestand ist erfüllt, wenn überwiegend ein Teil des Geschlechts von geringeren Löhnen oder anderen entgeltlichen Kosten (betriebliche Altersversorgung oder Krankengeldzahlung für Teilzeitbeschäftigte) nachteilig betroffen sind. Den Begriff der Beschäftigung legte der EuGH weit über das „Normal-Vollzeit-Arbeitsverhältnis“ aus und subsumierte darunter auch die Teilzeitbeschäftigung. Ein diskriminierendes Verhältnis besteht nach dem EuGH bereits beim Proporz von 60 : 40. Über 90 Prozent der Beschäftigten in der Teilzeitarbeit sind weiblichen Geschlechts, die u.a. wegen geringerer Entlohnung primär mittelbaren Diskriminierungen ausgesetzt sind.

Im Jahr 1997 rundete die „Richtlinie zur Beweislast“ das europäische Gleichheitsgebot ab. Angesichts der großen Beweisschwierigkeiten von Diskriminierungen, da das Beweismaterial in den Händen des Beklagten (Unternehmer) liegt, wurde dieses vertraute zivilrechtliche Prinzip der Beweislast geändert. Hätte zuvor ein Kläger den Beweis wegen einer normativen Unregelmäßigkeit zu erbringen, so hat nun der Arbeitgeber den Nachweis zu erbringen, ob seine Lohnpolitik tatsächlich nicht diskriminierend ist (Bergwitz 1999). Im Jahr 2006 fanden diverse supranationale Richtlinien mit ihrer Implementierung im Allgemeinen Gleichstellungsgesetz, dem AGG, ihre normative Verankerung in Deutschland (Hamann 2007; Hoffjan/Bramann 2007), die seitdem – im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung – auch auf höchstrichterlicher Ebene bekräftigt worden sind (BAG, Urteil vom 11. 12. 2007 – 3 AZR 249/06, Betriebs-Berater 11/2008, 557-562).

Im Jahre 1961 wurde die *Europäische Sozialcharta* (ESC), die im Bereich der wirtschaftlichen und soziale Grundrechte neunzehn grundlegende soziale und wirtschaftliche Rechte schützt, verabschiedet. Die ESC garantiert die in der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht gewährleisteten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und ist von den meisten europäischen Staaten unterzeichnet worden. Die Schweiz ist diesem Abkommen bis heute nicht beigetreten. Sie enthält in den Art. 1 – 19 die Grundrechte auf

- Arbeit
- gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen
- Freiheit und Vereinigung
- Kollektivverhandlungen
- das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz
- das Recht der Arbeitnehmerinnen auf Schutz
- das Recht auf Berufsberatung und auf berufliche Ausbildung
- das Recht auf Schutz und Gesundheit
- soziale Sicherheit
- Fürsorge und das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste
- das Recht Behinderter auf berufliche Ausbildung und Eingliederung
- das Recht auf Familienschutz
- das Recht der Mütter und Kinder auf Schutz sowie
- Freizügigkeitsrechte, verbunden mit dem Recht auf Schutz und Beistand

Die EWG selbst war nicht Vertragspartei der ESC. Dennoch haben sich die Mitgliedstaaten später in der Präambel zur Einheitlichen Europäischen Akte (1987) auf die in der *Sozialcharta* anerkannten Grundrechte bezogen. Wie die Europäische Menschenrechtskonvention sieht auch die ESC ein internationales Rechtsschutzsystem vor, durch das die Einhaltung der Normen durch die Mitgliedstaaten überwacht werden soll. Dieses Verfahren ist aber nicht gerichtsförmig ausgestattet. Das hier geltende Verfahren basiert auf Berichte der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der ESC.

Mit dem *Ersten Sozialpolitischen Aktionsprogramm* der EWG aus dem Jahre 1974 änderte sich nichts an der grundsätzlichen Unterordnung der Sozialpolitik unter den Primat der Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes. Mit diesem Aktionsprogramm sollte an die lange Tradition staatlicher Intervention in den Mitgliedstaaten angeknüpft werden (Kowalsky 1999, 71ff; Schulte 2004, 86). Auf dem Pariser Gipfeltreffen von 1972 wurde die

Europäische Kommission aufgefordert, ein sozialpolitisches Aktionsprogramm vorzulegen, das ausdrücklich der sozialen Flankierung der für das Jahr 1980 geplanten Wirtschafts- und Währungsunion dienen sollte. Das Programm wurde von den Arbeits- und Sozialministern der EWG verabschiedet. Aufgrund der fehlenden Ermächtigungsgrundlagen stützte sich der Rat bei der Umsetzung auf die – zur Vollendung des Binnenmarktes bereitstehenden – *Generalklauseln* gemäß Art. 100 EWGV (Art. 94 EGV n. A.) und Art. 235 EWGV (Art. 308 EGV n. A.). Charakteristisch für die Umsetzung dieses Aktionsprogramm war der Verzicht auf die Möglichkeit zur Harmonisierung. Das Erfordernis der Einstimmigkeit setzte solche Ziele der Kommission eine Grenze. Statt dessen kamen die mitgliedstaatlichen Regierungen in verschiedenen Richtlinien (*secondary legislation*) überein, arbeits- und sozialrechtliche *Mindeststandards* einzuhalten (Knelangen 2006, 23f).

Allerdings wurden die Mitgliedstaaten der EWG zu dieser Zeit zum ersten Mal in ihrer Integrationsgeschichte mit deutlichen Symptomen einer gravierenden Wirtschaftskrise konfrontiert, die sie offensichtlich nicht mehr selbständig auflösen konnten, nämlich mit einer nachhaltigen Massenarbeitslosigkeit verursacht durch die ölpreisinduzierte Weltwirtschaftskrise vom Herbst 1973, als die Organisation der erdölexportierenden Länder (OPEC) vorsätzlich die Fördermengen um etwa fünf Prozent drosselte, um den Preis für Erdöl politisch zu erhöhen. Am 17. Oktober 1973 stieg der Ölpreis um 70 Prozent von drei Dollar pro Barrel (159 Liter) auf über fünf Dollar. Im Verlaufe des folgenden Jahres stieg er auf über 12 Dollar (Abelshauer 2004; Ambrosius 2006). Diese aus damaliger Sicht massive Erhöhung des Ölpreises ist auch bekannt unter dem Begriff „Ölembargo“. Diese Drosselung der Fördermenge war ein politisches Druckmittel der OPEC, die mit der Politik verschiedener erdölimportierender Staaten bezüglich des Jom-Kippur-Krieges nicht einverstanden waren. An diesem Ölembargo nahmen Algerien, Irak, Katar, Kuwait, Libyen, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate teil. Die sozialen Sicherungssysteme der Nationalstaaten wurden vor allem aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit stark strapaziert. Im Jahr 1974 waren über eine Million Arbeitslose registriert. Bereits im Jahr 1974 mußte die Bundesrepublik Deutschland für Ölimporte etwa 17 Milliarden DM mehr bezahlen als im Jahr zuvor, was eine dramatische Wachstumskrise auslöste. In der Folge traten bislang unbekannte Phänomene auf wie Beschäftigungsschock, Kurzarbeit, steigende Sozialausgaben, verstärkte Inflation bzw. Stagflation, steigende Staatsverschuldung, Rationalisierungen, Streiks und Konkurse von Unternehmen. Darauf reagierten die Mitgliedstaaten der EWG mit der Einsicht eines stärkeren gemeinsamen Handelns und der folgenden Zielformulierung:

- Sicherung von Vollbeschäftigung in der EWG
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen mit dem Ziel ihrer Angleichung in der EWG
- Zunahme der Beteiligung der *Sozialpartner* an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der EWG und der Arbeitnehmer an den Geschicken der Unternehmen.

Im Jahr 1974 wurde das erste *Sozialpolitische Aktionsprogramm* vorgestellt (Benner 1998, 48f). Wie auch bei den ähnlich niedergelegten Formulierungen im EWG-Vertrag handelt es sich auch in diesen Fällen um *unverbindliche* Absichtserklärungen der EWG, denen keine operationalen Handlungsinstrumentarien zur Seite gestellt wurden. Ziel dieses Aktionsprogramms war die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zur Herstellung der Vollbeschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die verstärkte Beteiligung der Sozialpartner an wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der EWG sowie die Beteiligung der Arbeitnehmer in (trans)nationalen Unternehmen. Auffallend ist, dass auch kooperative Elemente in dieses Aktionsprogramm aufgenommen wurden. In der Bundesrepublik Deutschland konnte mit diesem Handlungsinstrument, der Konzentrierten Aktion, gegen Ende der 1960er Jahre die erste Wirtschaftskrise in Zusammenarbeit mit staatlichen, gewerkschaftlichen und unternehmerischen Akteuren erfolgreich überwunden werden. Diese Maßnahmen bedurften jedoch wegen des vom französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle („Politik des leeren Stuhls“) initiierten und seit dem Jahr 1966 geltenden *Luxemburger Kompromisses* der einstimmigen Akzeptanz des Ministerrates.

Mitte der 1970er Jahre wurden Schwerpunkte in den Bereichen des Schutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz, die Förderung der Chancengleichheit für Frauen am Arbeitsplatz und die Eingliederung benachteiligter Gruppen in den Arbeitsprozeß gesetzt. Im Jahr 1975 konnte die erste Richtlinie zur *Gleichberechtigung* über gleiches Entgelt für Frauen und Männer sowie Richtlinien zum Arbeitsschutz verabschiedet werden (Balze 1994, 54ff). Diese Richtlinien wurden jedoch aufgrund der normativ verfügbaren Sicherstellung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes (Errichtung eines System des unverfälschten Wettbewerbs) gemäß Art. 100 EWGV bzw. der *Generalklausel* zur Ausräumung von Wettbewerbshindernissen nach Art. 235 EWGV verabschiedet. Damit nahmen diese Regelungen primär den Charakter einer Wettbewerbspolitik an. Erst in sekundärer Hinsicht verfügen diese Maßnahmen als regulative Sozialpolitik über einen sozialpolitischen Charakter. Mit der zunehmenden Verschlechterung der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Situation in den Mitglied-

staaten der um Großbritannien (1973), Irland (1973) und Dänemark (1973) erweiterten EWG begann die nächste Phase der sozialpolitischen Entwicklung.

Die EWG startete unter dem *ordoliberalen Paradigma*, nach dem Märkte das effizienteste Mittel sind, individuelle Wirtschaftstätigkeiten auf eine optimale Ressourcenausnutzung hinzulenken (Hayek 1948). Mit dem EWG-Vertrag von 1957 hat Europa eine Wirtschaftsverfassung erhalten, die diese Aufgabenstellung in nahezu ideeller Weise lösen sollte. Der Römische Vertrag fixierte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft auf das Ziel zur Verwirklichung eines gemeinsamen, wettbewerbsorientierten Marktes. Insbesondere aber soll ein *System des unverfälschten Wettbewerbs* in den intendierten europäischen Binnenmarkt implementiert werden. Die EWG verfügt deshalb nicht über eine Allzuständigkeit (Kompetenz-Kompetenz) eines klassischen Nationalstaates, sondern operiert nur mit einer Reihe enumerierter Kompetenzen (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung). Danach hat die EWG lediglich ein System des unverfälschten Wettbewerbs einzurichten. Zentrale Instrumente zur Öffnung und zur Offenhaltung des Binnenmarktes sind die vier grundlegenden Freiheitsrechte, welche die Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten auflösen. Sie sichern die Wettbewerbsgleichheit und stellen mithin Gleichheitsrechte dar. Diese Freiheitsrechte sind dem Zugriff der Mitgliedstaaten entzogen und können sogar gegen deren Souveränitätsansprüche durchgesetzt werden. Darüber hinaus besitzt die EWG so gut wie keinen interventionistischen Spielraum, hauptsächlich aber fehlen ihr dazu Legitimationsressourcen sowie ein dafür notwendig erforderliches Budget. Das gemeinschaftliche Generalthema richtet sich primär auf die Ermöglichung von Märkten und auf die Domestizierung staatlichen Handelns (Genschel 1998).

Die erste Phase der Europäischen Sozialpolitik läßt sich im europäischen Organismus als „Mauerblümchen“ definieren. Es ist als ein weitgehend sozialpolitisch defensives Zuchtergebnis der Europäischen Integration zu definieren. Die terminologisch charakterisierte „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ wies der Sozialpolitik einen vorsätzlich und deutlich nachgeordneten Stellenwert zu (Kowalsky 1999, 66ff). Primär sind diese Kapitel zur europäischen Sozialpolitik allein aus wirtschaftlichen Motiven in das europäische Regelwerk aufgenommen worden (Schulte 2004, 85). Gleichwohl konnten sich die Mitgliedstaaten trotz des Erfordernisses der Einstimmigkeit auf einige Grundsätze einigen, die der sozialen Dimension der Europäischen Integration erste, zarte Konturen verleihen (Knelangen 2006, 24). Die nachfolgend aufgeführten Gründe für das eher nur marginale Interesse der Mitgliedstaaten, die Wirtschaftsunion durch eine – wie auch immer geartete – Sozialunion zu

ergänzen, prägen nahezu paradigmatisch bis heute die suboptimale Geschichte der Europäischen Sozialpolitik.

Grundlegend festzuhalten ist zunächst, dass die EG-Sozialpolitik nicht auf „den Bürger“, sondern nur auf den *arbeitenden Menschen* abzielt. Das prinzipiell geringe Interesse der gemeinschaftlichen Mitgliedstaaten an sozialpolitischen Maßnahmen in dieser ersten Epoche nach Gründung der EWG begründet sich vor allem in der weitgehend störungsfreien Entwicklung des Wirtschaftswachstums. Insbesondere vertrauten und setzten die politischen und ökonomischen Entscheidungsträger zur Verwirklichung des sozialen Fortschritts auf Effizienzen des Ricardo-Modells, das dem europäischen Binnenmarkt konzeptionell zugrundeliegt. Nach der modernen Außenhandelstheorie verspricht das ricardianische Modell des komparativen Vorteils entsprechende Wohlfahrt für alle Beteiligten. Faktisch gilt das *Modell der Marktliberalisierung* selbst als *Synonym* für ein gemeinschaftliches *Sozial- oder Beschäftigungsmodell*. Folglich herrschte ein dezidiert neoklassisches Verständnis sozialpolitischer Gestaltung vor, wonach die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Grunde automatisch aus dem Wirken des Gemeinsamen Marktes gemäß Art. 117 EWGV resultiert (Gold 1993, 12; Aust 1997, 749, 754).

In dieser Phase dynamischer ökonomischer Prosperität, der Blütezeit des Wohlfahrtsstaates, der Boomphase zwischen den Jahren 1948 und 1973 (Raphael 2004), entwickelte sich – die seit Ende des Zweiten Weltkrieges beginnende prozessuale Etablierung einer hochstandardisierten und wegen der zügig erreichten Vollbeschäftigung sowie der damit korrespondierenden soliden Finanzlage der sozialen Sicherungssysteme – eine weitgehend problemlos finanzierbare Sozialpolitik in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, die einen Transfer sozialpolitischer Kompetenzen auf die gemeinschaftliche Ebene weitgehend ausschloß. Die ökonomische Grundlage für diesen sozialen Fortschritt begründete sich im enormen Wachstumsprozeß, der erst ab Mitte der 1970er Jahre zu erlahmen begann. Das Wachstum beruhte angebotsseitig hauptsächlich auf steigende Produktivität durch Übernahme moderner amerikanischer Produkte und Verfahren sowie nachfrageseitig auf eine Ausdehnung der Binnennachfrage durch eine produktivitätsbasierte Lohnpolitik und wohlfahrtsstaatliche Leistungen (Dauderstädt 2004, 186). Diese Phase gilt als Epoche des Ausbaus moderner Wohlfahrtsstaaten. Die kräftige ökonomische Prosperität bei gleichzeitiger *relativer Abgeschlossenheit* der *Volkswirtschaften* der westeuropäischen Staaten bot hinreichende Möglichkeiten, auf nationalstaatlicher Ebene den Ausbau des Wohlfahrtsstaates voranzutreiben (Knelangen 2006, 37; Ross 1998, 329). Die ordnungspolitischen Alternativen zwischen Marktliberalisierung und Staatsintervention setzten sich wunschgemäß im Sinne des

liberal orientierten Plädoyers der deutschen Regierung zugunsten einer weitgehend sozialpolitischen Askese in der EWG durch. Der Nationalstaat verfügte in dieser Epoche über eine als weitgehend souverän zu bezeichnende Autonomie, sozialpolitische Institutionen zu entfalten.

Die westlichen Sozialstaatsmodelle in dieser Epoche versprachen soziale Sicherheit als wesentliche Bedingung für die Verwirklichung politischer Freiheit und setzten normative Standards sozialer Bürgerrechte. Die damaligen gesellschaftlichen Ordnungsmodelle der Sozialpolitik waren von „kollektivistischen“ Leitmodellen sozialer Normalität geprägt. Die „Integration in die politische Gemeinschaft der Nation, in die soziale Gemeinschaft des Betriebs bzw. des Arbeitskollektivs ... und der Familie steckte in den meisten Ländern Europas den normativen Horizont ab, in dem sich Sozialpolitik bewegte. Weder die sozialen Dienste noch die Versicherungsleistungen blieben davon unberührt. Erst der soziale Wandel in Richtung auf Liberalisierung und Individualisierung der Lebensformen veränderte diese Konstellation“ (Raphael 2004, 66). Im übrigen verdeutlicht die feministische Wohlfahrtsforschung die damals dominanten institutionellen Arrangements, mit denen sich die *patriarchalischen Ordnungsmodelle* der Nachkriegsgesellschaften in den Sozialgesetzen etablierten. Dieses – mit langen historischen Traditionen versehene – Modell setzte auf die Leitfigur des vollerbwerbstätigen Mannes und Familienvaters: Die „sozialpolitische Entwicklung aller westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten ... (wurde) von der Vorstellung beherrscht, dass Männer durch einen entsprechenden Lohn und mit Hilfe von Sozialleistungen in der Lage sein sollten, ihre Ehefrauen und Kinder finanziell zu unterhalten, während sich die Frauen unbezahlt um den Haushalt sowie die Versorgung von Mann und Kindern und gegebenenfalls weitere (pflegebedürftigen) Angehörigen kümmerten“ (Kolbe 2002, 31). Die soziale Gleichberechtigung der verheirateten Frauen endete weiterhin trotz der grundrechtlich verankerten Berufsfreiheit, selbständig eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen. Dazu mußte der Ehemann seine explizite Erlaubnis erteilen. Die gesellschaftlich tabuisierte Position des Patriarchen ermöglichte es bis etwa Anfang der 1970er Jahre, eben solche Interessen in sozialpolitisch zentralen Institutionen wie Verbänden, Parteien und Gewerkschaften zu artikulieren und durchzusetzen (Raphael 2004, 66).

Aus diesem traditionellen sozialpolitischen Geschlechtermodell resultierte, dass in Europa im Jahr 1970 der Tiefstand an alleinlebenden Menschen zu verzeichnen ist, die Heiratsquote entsprechend hoch war und das private Leben für die überwiegende Anzahl der Europäer sich in der Kernfamilie abspielte (Raphael 2004, 67).

Ein anderes zentrales Argument, sozialpolitische Maßnahmen auf der gemeinschaftlichen Ebene nur als rudimentäre Politik anzusiedeln, zielt auf den Erhalt der nationalstaatlichen *Souveränität* und auf die *Kontrolle* über diesen wichtigen Politikbereich. Sozialpolitische Maßnahmen stellen eine zentrale Komponente, einen Kernbereich nationaler Wohlfahrtsstaaten dar, weil sie die *politische Legitimität* und die Kontrolle über wirtschaftliche Ressourcen stärken sowie mögliche Verzerrungen durch den Wettbewerb und die Mobilität beheben (Kersbergen 1997). Auch andere institutionelle Akteure wie die Organisationen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften, Parteien, politische Eliten, Kirchen sowie Wohlfahrtsverbände hatten ein großes Interesse daran, ihre Einflußmöglichkeiten über nationale sozialpolitische Maßnahmen nicht zu verlieren (Genschel 1998, 72; Ross 1998, 329). Schließlich gilt die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Heterogenität der europäischen Staaten als wesentliches Hindernis zugunsten einer supranationalen Sozialpolitik. Sozialpolitische Kompetenzen wachsen nur dann zu einem transnationalen Ereignis heran, wenn sie im binnenmarktlichen Sinne der Verwirklichung wirtschaftlicher Ziele dienen (Taschowsky 2001,16).

In dieser Phase zeichnete sich bereits mit der deutlich markierten ökonomischen Kompetenzausstattung die unstreitige Vorrangstellung der sektoralen Integration und der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes ab: „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“ (Knelangen 2006, 24). Damit dokumentieren die Römischen Verträge frühzeitig und bis dato richtungsweisend das faktische Scheitern föderaler Europapläne (Knelangen 2006, 24).

3.1.2. Zweite Phase: Wirtschaftliche Lethargie und sozialpolitische Stagnation (1975–1986)

Das marktorientierte Paradigma „Wohlstand durch Wachstum“ blieb so lange unangetastet wie die Wirtschaft kontinuierlich wuchs und die Arbeitslosigkeit auf das absolute Minimum einer rein friktionellen Arbeitslosigkeit gesenkt wurde. Diese „goldenen 30 Jahre“ (Wagener/Eger/Fritz 2006, 476) der Nachkriegsperiode endeten abrupt mit dem Krisenjahr 1973. War die Nachfrage nach sozialpolitischen Standards auf der europäischen Ebene aufgrund der weitgehenden nationalstaatlichen Autonomie in der ersten Phase weitgehend ausgeschlossen, so stand die zweite sozialpolitische Phase unter dem – seit Gründung der EWG nicht sofort

erkannten – Stigma der *Inkompatibilität* zwischen supranationaler Marktintegration und nationaler Sozialpolitik. Diese Phase war gekennzeichnet durch einen Rückgang des Produktivitätswachstums und damit auch des Wachstums der Einkommen sowie der Zunahme von Verteilungskonflikten. In vielen europäischen Staaten kam es aber zu einem weiteren Sozialausbau, der jedoch meist nicht einem verbesserten Niveau sozialstaatlicher Versorgung, sondern einer Zunahme hilfsbedürftiger Personengruppen wie mehr Arbeitslose und Rentner zu verdanken ist (Dauderstädt 2004, 186). Gleichwohl veränderte sich in den 1980er Jahren die Situation und damit zugleich der Handlungsspielraum für die europäischen Institutionen (Ross 1998, 330f).

Das in den speziellen historischen Kontexten der 1930er Jahre (Zapka 2007, 28ff) und nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgreich gefeierte *keynesianische Modell*, ein gleichsam *ökonomisches und soziales Modell* des sozial eingebetteten, keynesianisch-korporatistischen Liberalismus, welches die in allen Mitgliedstaaten herrschende desolante Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage auch in den 1970er Jahren beheben sollte, scheiterte mittlerweile aufgrund grundlegender Veränderungen der ökonomischen Verwertungsbedingungen. Der europäische Integrationsprozeß stagnierte ab dem Krisenjahr 1973. Die Wirtschaftskrise respektive ihrer Massenarbeitslosigkeit beendete die harmonisch verlaufende Nachkriegsära der Vollbeschäftigung und damit auch den Traum immerwährender Prosperität (Schulte 2004, 86).

Seit Mitte der 1970er Jahre stieg die Arbeitslosigkeit kontinuierlich und stark an. Statt einer europäisch intendierten *sozialen Kohäsion* entstand eine verstärkte soziale Polarisierung in der Gemeinschaft (Benz 2004, 288f). Es entwickelte sich als Reflex auf die nachhaltig anhaltende Wirtschaftskrise eine zunehmende *Re-Nationalisierung der Wirtschaftspolitik* in der EWG, wodurch nicht nur die geplante Wirtschafts- und Währungsunion scheiterte, sondern auch wegen der unbewältigten wirtschaftlichen und sozialen Eigenproblematik einzelner Nationalstaaten weder Interesse an einer Europäischen Sozialpolitik noch an anderen zuvor geschaffenen Gemeinsamkeiten bestand. Krisenbedingte schwache Wirtschaftsbereiche wurden von den Mitgliedstaaten in eigener Regie gestützt und subventioniert, was den geltenden Wettbewerbszielen der EWG widersprach. Der freie Warenverkehr wurde durch protektionistische Maßnahmen der Mitgliedstaaten bedroht, um ausländischen Unternehmen den Zugang zum heimischen Markt zu verhindern. Der Gemeinsame Agrarmarkt bestand wegen enormer nationalstaatlicher Subventionen, um den Bauern entstandene Verluste zu kompensieren, faktisch nicht mehr. Diese Phase zwischen 1973 und 1986 ging terminologisch als „Eurosclerose“ in die Geschichte der EWG ein (Benner 1998, 49).

Allmählich vollzog sich deshalb in der nationalen Wirtschaftspolitik ein Paradigmenwechsel: die *monetaristische* Perspektive setzte sich mehr und mehr durch. Der Monetarismus steht für eine Position in der Wirtschaftstheorie und in der Wirtschaftspolitik, nach der die Regulierung der Geldmenge der wichtigste Indikator zur Steuerung des Wirtschaftsablaufes darstellt. Die *Geldwertstabilität* als wirtschaftspolitisches Ziel wird gegenüber der Vollbeschäftigung grundsätzlich bevorzugt, staatliche Interventionen in den Markt werden weitgehend abgelehnt (Brunner 1970; Ehrlicher 1978).

Nationale Unternehmen gingen in dieser Phase dazu über, den globalen Markt als Handlungsebene ins Visier zu nehmen. Die damit gleichzeitig einhergehende Produktivitätssteigerung ermöglichte den transnationalen Unternehmen eine bessere Standortqualität. Mit der zweiten und mit gewaltiger Nachhaltigkeit einsetzenden Wirtschaftskrise – bedingt durch die erneute Erhöhung des Ölpreises auf 38 US-Dollar pro Barrel (Förderungsausfälle, Marktunsicherheit) durch die OPEC, ausgelöst durch den im Jahr 1979 erfolgten Sturz von Reza Pahlevi, Diktator und Schah von Persien und der zeitgleichen Rückkehr von Ajatollah Chomenie aus seinem französischen Exil bei gleichzeitiger devolutionärer Etablierung des persischen Gottesstaates sowie dem folgenden Angriff Iraks auf den Iran (Erster Golfkrieg) – prägte eine Phase der Stagnation in der sozialpolitischen Entwicklung, die besonders durch die konservativen Regierungen in Großbritannien unter der „*Iron Lady*“, der Premierministerin Margaret Thatcher (1979-1990) und Bundeskanzler Helmut Kohl (1982-1998) geformt wurde. Insbesondere die vollständige Blockadehaltung der britischen Premierministerin verhinderte durch das vorherrschende Einstimmigkeitsprinzip jede Entwicklungsperspektiven. In diesem Zusammenhang konnte auch nicht die Einheitliche Europäische Akte (EEA) mit ihren sozialpolitischen Absichten durchgesetzt werden. Einige Initiativen zur Verbesserung des Schutzes von Arbeitnehmern vor Mißbrauch und Diskriminierung bei Teilzeit- und Zeitarbeitsverträgen scheiterten an der erforderlichen Einstimmigkeit (Busch 1991, 261ff).

Nur die Initiative von Jacques Delors (1984), die europäischen Sozialpartner in einen *Sozialen Dialog* treten zu lassen, überwand ein wenig den sozialpolitischen Stillstand auf der europäischen Ebene. Der *Soziale Dialog* sah vor, tarifvertragliche Vereinbarungen auf gemeinschaftlicher Ebene zu ermöglichen. Allerdings verweigerten sich die Arbeitgeberverbände als konfliktlösende Akteure auf der europäischen Ebene tätig zu werden. Seit Beginn der 1980er Jahre orientierte sich in zunehmendem Maße die Diskussion um die arbeitsmarktpolitische Lage auf die betriebliche Ebene. Ein europäisches Tarifvertragssystem war in diesem Konzept nicht vorgesehen (Kuper 1997; Ross 1998, 342-353).

Der unter dem Titel „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ institutionalisierte *Europäische Strukturfonds* (Art. 130a–e EGV) stellt eine Erweiterung des Europäischen Sozialfonds dar (Ross 1998, 334ff). Er resultiert aus dem Verlangen der Gemeinschaft, durch eine gewisse Umverteilung markthemmende, regionale Ungleichheiten aufzulösen (Benner 1998, Kapitel V). In dieser Epoche veränderte sich die EWG durch die Aufnahme neuer, strukturschwacher Staaten. Mit Griechenland (1981), Portugal, Spanien (1986) und einige Jahre zuvor Irland (1973) traten volkswirtschaftlich weniger entwickelte Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei. Zum ersten Male bestand in der EWG ein zweigeteilter Wirtschaftsraum, der von den entwickelten Industriestaaten beherrscht wurde. Dennoch sah sich der „Norden der EG ... der großen Gefahr ausgesetzt, daß im neuen Süden die Entwicklungsstrategie der Konkurrenz durch niedrige Löhne und weniger Regulierung verfolgt werden würde“ (Ross 1998, 334). Diese Sorge sollte Anlaß genug gewesen sein, um eine regionalpolitische Umverteilung nachzudenken. Die sodann erfolgte „Reform der Strukturfonds“, die mit dem Delors-Paket präsentiert wurde, sollte der erste wirkliche Versuch sein, den gemeinschaftlichen Ungleichheiten durch Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu begegnen. Die Mittelausstattung der Strukturfonds wurde daraufhin deutlich erhöht und als transnationaler, bedürfnisabhängiger Finanzausgleich festgeschrieben, wie sie bisher nur in föderal organisierten Systemen vorzufinden sind. Primäres Ziel der Gemeinschaft war nicht nur die Prophylaxe, *social dumping* in den Mitgliedstaaten zu verhindern, sondern auch unterentwickelte Regionen aus Gründen wirtschaftlicher Solidarität zu fördern. Posthum bleibt aber festzuhalten, dass *social dumping* nur als marginale Erscheinung zu beobachten war. Es ist spekulativ davon auszugehen, dass diesbezüglich die großzügigen Umverteilungsprogramme der europäischen Fonds in nicht unerheblichem Maße positive Effekte ausübten (Ross 1998, 334ff).

Was ist soziales Dumping? Es wird die populäre These (Berthold 1993, 416f) vertreten, nach der offene europäische Gütermärkte soziales Dumping begünstigen. Nach dieser Vorstellung betreiben vor allem ärmere Volkswirtschaften in der Europäischen Union, deren wohlfahrtsstaatliche Institutionen wenig stark ausgebaut sind, soziales Dumping. Damit verzerren sie den Wettbewerb auf den Gütermärkten. Es sei deshalb notwendig, die sozialpolitischen Aktivitäten stärker aufeinander abzustimmen. Von Dumping kann man aber nur dann sprechen, wenn diese Volkswirtschaften eine gezielte Strategie der Preisdiskriminierung betreiben oder ihre Güter zu einem außergewöhnlichen Preis anbieten, der unter den Produktionskosten liegt. Das scheint aber nicht der Fall zu sein. Es ist nicht erkennbar, dass Mitgliedstaaten mit Preisen diskriminieren, um ausländische Konkurrenten

aus dem Markt zu treiben. Diese Mitgliedstaaten mit einem weniger stark ausgebauten Wohlfahrtsstaat wenden weniger Ressourcen auf, um die Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ staatlich zu produzieren. Folglich liegen die Herstellungskosten privater Güter niedriger. Deshalb verkaufen die Unternehmungen dieser Mitgliedstaaten ihre Produkte aber nicht unter Preis. Sie produzieren sie nur einfach günstiger und nutzen den komparativen Vorteil der internationalen Arbeitsteilung.

Zu nennen ist abschließend die Thematisierung der Armutsbekämpfung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Das *Erste Programm der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Armut* und die damit verknüpfte *Abwendung* von einer einseitig nur auf Arbeitnehmer fixierten Sozialpolitik war damit durchgesetzt (Schulte 2004, 86). In dieser Epoche begann Ende der 1980er Jahre nicht zufällig die diskursive Karriere des „Europäischen Sozialmodells“. Zu dieser Zeit erlebte der Marktliberalismus seinen sukzessiven Aufstieg (Giddens 2006).

Als vorläufiges Resümee ist festzuhalten: In den ersten beiden Epochen sind zumindest die politisch intendierten Stabilisierungseffekte der europäischen Sozialpolitik evident. Etwaige wettbewerbliche Nachteile, die aufgrund komparativer Vorteile einem Mitgliedstaat zukommen können, werden weitgehend frühzeitig kompensiert. Das gilt sowohl für die Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern als auch für die Förderung der Freizügigkeit bei Staaten relativer ökonomischer Homogenität. Mit der Aufnahme volkswirtschaftlich weniger entwickelten Nationalstaaten werden destabilisierende Effekte vor allem in den stark entwickelten Volkswirtschaften und zugleich in den hochstandardisierten Wohlfahrtsstaaten erwartet. Um wohlfahrtsstaatlich hochstandardisierte Mitgliedstaaten aus wettbewerblichen Gründen nicht zu deregulativen Maßnahmen zu nötigen, sind die kompensatorischen Strukturfonds eingerichtet worden. Aber ob diese sozialpolitischen Instrumente tatsächlich deregulative Maßnahmen in sämtlichen Staaten mit hohem Wohlfahrtsstatus ausschließen können, scheint eher fragwürdig zu sein. Aus heutiger Perspektive, wie oben gezeigt, wurden in dieser Hinsicht auch negative Effekte erzeugt.

3.1.3. Dritte Phase: Vollendung des Binnenmarktes, Arbeitsumweltschutz und Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte (1986-1991)

In der dritten sozialpolitischen Phase begann eine Revision der Römischen Verträge durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) im Jahr 1986 (Kowalsky 1999, 106ff, 127ff; Ringler 1997, 170ff; Schnorpfeil 1996, 114ff). Mit ihr wurde neben der Initiierung der *Vollendung des europäischen Binnenmarktes* in einem Zeitraum von sieben Jahren bis zum 31. Dezember 1992 auch – nach dem krisenbedingten Scheitern des Werner-Plans – die revitalisierte Idee einer *Europäischen Währungsunion* auf eine neue Grundlage gestellt. Zu diesem Zeitpunkt einer längeren ökonomischen Prosperität schien sogar eine soziale Integration Europas zu stimulieren. Der seit dem Jahr 1984 amtierende Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, hatte einen wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung. Das übergeordnete Ziel bestand in der Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den – stark nach neoklassischen Paradigmen geprägten – ökonomischen Konkurrenten USA und Japan (Moravcsik 1991). Die Gemeinschaft sah sich im wettbewerblichen Rahmen einer „Triadenkonkurrenz“ eingebettet. Die Forderungen im *Weißbuch* der Europäischen Kommission und im Entwurf der EEA konzentrierten sich unter diesen gegebenen Voraussetzungen auf das Durchsetzbare im Ministerrat und strichen mithin kontroverse Themen wie Sozialpolitik nahezu vollständig von ihrer Agenda. Großbritannien widersetzte sich mit kontinuierlicher Stringenz einer weiteren Aufnahme von sozialpolitischen Kompetenzen in den EG-Vertrag. Vielmehr hoffte die britische Premierministerin Thatcher, mit der durch die Vollendung des Binnenmarktes bedingten Deregulierungen bestimmte nationalstaatliche Sozialstaatsprinzipien überwinden zu können, die auf nationaler Ebene nicht direkt zu kippen waren (Loth 2004, 33).

Auf Vorschlag von Dänemark konnte eine wesentliche gesundheitspolitische Norm zur *Verbesserung des Arbeitsumweltschutzes* implementiert werden, nach der alle Faktoren zur Sicherheit und Gesundheit wie physische und psychische Belastungen der Arbeitnehmer reguliert werden können (Majone 1996, 226f). Die gemeinschaftliche Norm des Art. 138, ex-118a EGV (Verbesserung der Arbeitsumwelt; Mindestvorschriften) wurde im Rahmen der EEA in den EWG-Vertrag aufgenommen (Bücker 1994). Art. 138 I, ex-118a I EGV fordert: „Die Mitgliedstaaten bemühen sich, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen und setzen sich die Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt zum Ziel.“

Art. 138, ex-118a EGV geht über die programmatischen Sätze der Art. 136, ex-117, 137 ex-118 EGV hinaus. Diese soziale Schutznorm zielt konkret auf die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer und gilt daher als ein Gemeinschaftsauftrag. Zum andern beabsichtigt diese Norm die Herstellung von Wettbewerbsgleichheit, in dem sie nicht-tarifäre Handelshemmnisse auflösen möchte. Der Begriff der „Arbeitsumwelt“ resultiert aus dem dänischen Arbeitsschutzrecht und zielt auf alle möglichen gesundheitlichen Gefahren am Arbeitsplatz. Der dänische Begriff geht über den deutschen Begriff der Gesundheit und Sicherheit hinaus. Er schließt sowohl ergonomische als auch psychologische Maßnahmen ein. Unter diesen Begriff werden auch hygienische Maßnahmen subsumiert (Bleckmann 1997, Rz. 2500). Neben Arbeitsschutz und Arbeitshygiene im engeren Sinne wie Anforderungen an Arbeitsstätten, den Schutz vor gefährlichen Stoffen, arbeitsbezogene Verhaltensvorschriften für Arbeitgeber und Beschäftigte zielt diese Norm aber vor allem auf die Arbeitsorganisation wie auf die humane Gestaltung des Arbeitsablaufes und auf Mitwirkungs- und Informationsrechte der Beschäftigten über Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz (Lenz, Art. 118a Rz. 3).

Verbindliche Rechtsakte können mittlerweile gemäß Art. 118a EGV mit einer *Mehrheitsentscheidung* beschlossen werden (Knelangen 2006, 25; Ross 1998, 332, 337-341), wodurch zum einen der seit dem Jahr 1966 existierende *Luxemburger Kompromiß* fiel und die faktisch lange tabuisierte qualifizierte Mehrheitsentscheidung eingeführt werden konnte. Der auf Staatspräsident Charles de Gaulle zurückgehende Luxemburger Kompromiß schreibt auf Wunsch der Mitgliedstaaten generell Einstimmigkeit bei Entscheidungen im Ministerrat vor, wenn die Mitgliedstaaten *wichtige nationale Interessen* geltend machen können. Die Entscheidung, was als „wichtig“ in diesem Kompromiß zu bedeuten habe, ist nicht konkretisiert worden. Damit verfügten die Mitgliedstaaten über ein grundlegendes und auch generelles Vetorecht. Gleichwohl schreibt Art. 138, ex-118a EGV explizit vor, nach der Bestimmungen „über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer“ jedoch von der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit ausgenommen sind. Erst mit diesem Dispens konnte die britische Regierung zur Zustimmung gewonnen werden.

Es sind mehrere Gründe zu benennen, warum die EEA die sozialpolitische Stagnation der 1980er Jahren durchbrechen konnte (Knelangen 2006, 25f). *Erstens* gelang es den Mitgliedstaaten, mit der neuen Abstimmungsregel der *qualifizierten Mehrheit* im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einzelne nationalstaatliche Vetomöglichkeiten abzubauen. So verabschiedete der Ministerrat verschiedene Richtlinien zum Schutz vor gefährlichen

Stoffen, zur Maschinensicherheit und zur Kennzeichnung von Gefahrstoffen, zur Bildschirmarbeit und zu Arbeitsbedingungen. *Zweitens* entwickelte sich gegen Ende der 1980er Jahre massiver gesellschaftlicher Druck mit dem Ziel einer sozialen Flankierung des Binnenmarktprojektes. Insbesondere auf Druck der Gewerkschaften verabschiedete die Gemeinschaft im Dezember 1989 die „Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ (siehe unten). Zwar enthielt die Charta keine verbindlichen Normen, aber dennoch stellte sie ein erhebliches politisches Signal zur weiteren sozialpolitischen Entwicklung dar. *Drittens* gelang es der Europäischen Kommission, die Norm des Art. 138, ex-118a EGV auch auf solche Maßnahmen zu münzen, die nicht ausschließlich auf den technischen Arbeitsschutz fixiert waren. Es wird sogar von „autonomer Sozialpolitik“ (Kowalsky 1999, 198) gesprochen. Art. 138, ex-118a EGV soll umfassende Sicherheit am Arbeitsplatz, persönliche Schutzausrüstungen, sichere Benutzung von Arbeitsmitteln, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wie Schutz der Beschäftigten vor Gefährdung durch Asbest, durch biologische Schadstoffe, durch Karzinogene, Schutz gegen ionisierende Strahlen, zudem Mindestvorschriften bei der manuellen Handhabung von Lasten, bei der Arbeit an Bildschirmgeräten sowie Arbeitszeitgestaltung und atypische Beschäftigungsverhältnisse regeln (Kowalsky 1999, 109-122). Zugleich kann durchaus in dieser sozialpolitischen Ära von einer „*re-regulation phase*“ (Kowalsky 1999, 135ff), sprich: von Maßnahmen positiver Integration, gesprochen werden.

Grundsätzlich hat Art. 138, ex-118a EGV allerdings den Binnenmarkt zu verwirklichen. Der Arbeitsschutz verdankt seine Akzentuierung primär ökonomischen Überlegungen: Wettbewerbsnachteile für Unternehmen aus Mitgliedstaaten, die schon ein relativ hohes und damit zugleich kostenintensives Arbeitsschutzniveau zu tragen haben, sollen vermieden werden (Schulte 2001, 296f). Zugleich nimmt er auch eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung der sozialen Dimension des Binnenmarktes ein (Lenz 1994, Art. 118a, Rn. 13).

Während Art. 138 I, ex-118a I EGV weitreichende Kompetenzen zum Schutz der Beschäftigten formuliert, enthält Art. 138 II, ex-118a II EGV eine – deutlich intergouvernementale – Besonderheit, nämlich die aus wettbewerblicher Perspektive attraktive Möglichkeit zur Aussetzung des Vollzugs eben dieser auf die Wettbewerbsgleichheit ausgerichteten Maßnahmen: „Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung (sic!) von Klein- und Mittelbetrieben entgegenstehen.“ Ein Dispens ist nach deutschem Recht eine Ausnahmeregelung, um Unternehmen vor schädlichen Folgen einer Gesetzgebung zu schützen. In einer Erklärung der Schlußakte der EEA konstatierte der Europäische Rat ein Einvernehmen, nach

dem die Gemeinschaft nicht intendiere, bei der „Festlegung von Mindestvorschriften die Beschäftigten in Klein- und Mittelbetrieben in sachlich nicht begründeter Weise schlechter zu stellen“ (Lenz, Art. 118a Rz.10). Auffallend hierbei ist jedoch, dass der Dispens nur auf Klein- und Mittelunternehmen (KMU) gerichtet ist. Grund dafür ist, dass in der Regel die Großindustrie aufgrund ihrer größeren Kapitalstärke und einflußreicher Betriebsräte über umfangreiche Schutzmaßnahmen am Arbeitsplatz verfügt. Dagegen können kostenintensive Investitionen zum Schutze der Arbeitsumwelt im Bereich der KMU durchaus kapitalschwache Unternehmen in ihrer Existenz und damit zugleich Arbeitsplätze gefährden. Dieser normativ verankerte *Dispens* oder diese Generalklausel beinhaltet die deutlich wirtschaftlich akzentuierte Möglichkeit, verbindliche Richtlinien bei betrieblicher Existenzgefährdung nicht umzusetzen.

Die Europaforschung (Falkner 2002; 2005; Treib/Leiber 2006) stellt gerade in solchen sozialpolitischen Zusammenhängen, die über dezidierte Ausnahmeregelungen eine kaum kontrollierbare Nichtumsetzung von Richtlinien ermöglichen, gravierende Vollzugsdefizite bei europäischen Richtlinien zum Arbeitsumweltschutz fest. Diese faktische „Opposition durch die Hintertür“ (Falkner 2002), diese mangelnde Akzeptanz verbindlicher Richtlinien durch ökonomische Adressaten beruht auch auf administrative Ineffizienzen und/oder auf große Interpretationsspielräume dieser Norm. Ob ein Adressat aus dem KMU-Bereich in der Entwicklung oder Gründung seines Unternehmens tatsächlich gefährdet ist, wenn er supranationale Auflagen im Arbeitsumweltschutz zu bedienen hat, kann nur anhand der unternehmerischen Bilanz geprüft werden. Bilanzen der KMU sind in der Regel nicht öffentlich zugänglich, so dass mit kaum nachprüfaren Behauptungen auf dieser Ebene zusätzliche Kosten eher eingespart werden dürften. Während in der Großindustrie in der Regel gut organisierte Betriebsräte die Schutzrechte der Arbeitnehmer wahrnehmen, dürfte dieses in der KMU eher weniger der Fall sein. Zudem verfügt die Großindustrie über mehr finanzielle Ressourcen, um diese Auflagen zum Arbeitsumweltschutz zu realisieren als die oft weniger kapitalstarken KMU. Ob Richtlinien vom Adressaten umgesetzt werden, hängt gemäß der *Misfit*-These von der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen den europäischen Vorschriften und den vorhandenen betrieblichen Strukturen ab (Treib 2004, 49ff).

Mittlerweile konnte eine große Anzahl von Richtlinien zur Verbesserung des betrieblichen Arbeitsschutzes in den Bereichen technischer Arbeitsschutz, Gefahrstoffrecht und sozialer Arbeitsschutz, die auf Art. 138, ex-118a EGV gestützt sind, verabschiedet werden (Lenz, Art. 118a Rz. 17ff). Es bestehen rechtskräftige Einzelrichtlinien zum Schutze der Gefährdung der Lendenwirbelsäule, Arbeit am Bildschirmgeräten, Gefährdungen durch

Karzinogene oder solche zum Schutz vor gefährlichen Agenzien am Arbeitsplatz (chemische, physikalische oder biologische Arbeitsstoffe). Im Kontext des sozialen Arbeitsschutzes wurde als erste wichtige Richtlinie die Sicherheit und der Gesundheitsschutz von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz im Jahre 1992 verabschiedet. Entlassungen während der Schwangerschaft und des Mutterschaftsurlaubs werden damit nur in sorgsam geprüften Ausnahmefällen möglich sein.

Art. 139, ex-118b EGV ermöglicht, dass die Europäische Kommission um einen Dialog zwischen den Sozialpartnern (*Euro-Korporatismus*) bemüht, der „zu vertraglichen Beziehungen führen kann“ (Benner 1998, Kapitel V). Der Dialog der Sozialpartner, der gemeinsame Stellungnahmen und Kollektivvereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gestattet, löst keine rechtsverbindliche Kompetenzen der Gemeinschaft aus (König/Pechstein 1995, 154f).

Der neu aufgenommene Art. 100a EGV bildet eine Norm zur „Rechtsangleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz mit qualifizierter Mehrheit, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“ Die Europäische Kommission strebt dabei ein „hohes Schutzniveau“ an (Kowalsky 1999, 108).

Unter besonderer Mitwirkung des Europäischen Gewerkschaftsbundes, dem Europäischen Parlament und der Mehrheit der Mitgliedstaaten konnte der Ministerrat etliche Richtlinien zum Mutterschutz, zum Jugendarbeitsschutz und zur Arbeitszeit – unter routiniertem Protest von Großbritannien und dem Europäischen Arbeitgeberverband UNICE – durchsetzen.

Wesentlich wichtiger ist jedoch die im Kontext zur Vollendung des Binnenmarkt initiierte Diskussion um die *soziale Dimension* einer sich immer mehr beschleunigenden Europäischen Integration. Zwar versprach die – stark idealisierte (Padoa-Schioppa 1988) – und von der Europäischen Kommission beauftragte Expertise zur Vollendung des Binnenmarktes, der Cecchini-Bericht (1988), erhebliche makroökonomische Auswirkungen wie Wachstums- und Beschäftigungseffekte von 4, 5 Millionen neuen Arbeitsplätzen bei einem Wachstum des BIP von 6,5 Prozent bis zum Jahr 1992 (Kowalsky 1999, 106). Paolo Cecchini setzte dabei auf Größenvorteile (*economy of scale*) und ließ aber die Freisetzung von Arbeitskräften als Folge von Rationalisierungsmaßnahmen unberücksichtigt (Kowalsky 1999, 106). Allerdings stellt der Bericht primär auf Maßnahmen *negativer Integration* ab. Gemeint ist damit, als zentrales Ziel den Prozeß der europäischen Integration durch den gezielten Abbau tarifärer sowie nicht tarifärer Handelshemmnisse, sprich: der Angleichung nationaler

Verbraucher-, Arbeits- und Umweltvorschriften (Genschel 1998, 66f), als handlungsleitende Maxime effizienter Politik zu gestalten. Die Schaffung gemeinsamer Regelungen oder Institutionen zur Marktintervention, sprich: Maßnahmen *positiver Integration*, wurde nicht vorgesehen. Angesichts dieser Strukturen, so wurde argumentiert, entstand die Befürchtungen einer abwärtsgerichteten Entwicklung sozialer Standards vor allem in den hochstandardisierten Mitgliedstaaten. Es wird davon ausgegangen, dass positive Effekte des Binnenmarktes auf einem sich verstärkenden (Preis-)Wettbewerb beruhen und die Durchsetzung der „vier Grundfreiheiten“ (Kapital, Arbeit, Güter, Dienstleistungen) die Dispositionsmöglichkeiten der ökonomischen Akteure erhöhen.

Die allgemeine ökonomische Lage zu Beginn in der Europäischen Gemeinschaft bis etwa Mitte der 1980er Jahre ist durch eine große Offensive deregulierender Maßnahmen gekennzeichnet. In dieser Epoche löste eine Renaissance der neoklassischen Ordnungspolitik die parallel diffundierende keynesianische Wirtschaftspolitik ab. Im Weißbuch der Europäischen Kommission, das zum überwiegenden Teil aus Vorschriften zur Deregulierung bestand, verbuchten sozialpolitische Anliegen nur marginale Aufmerksamkeit (Kowalsky 1999, 107f).

Unmittelbar nachdem im Jahr 1989 Jacques Delors' Bericht über die Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) der Öffentlichkeit zugänglich war, erschien nicht zufällig die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“. Die Europäische Kommission intendierte die Realisierung mehrerer Ziele. Zum einen bemühte sie sich, aufkeimende Ängste wegen des zunehmenden Wettbewerbsdrucks durch die Vollendung des Binnenmarktes und durch die avisierte EWWU abzubauen. Über den keineswegs fiktiven Faktor Angst wollte die Europäische Kommission verstärkt sozialpolitische Aktivitäten der Gemeinschaft wie Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz initiieren (Ross 1998, 337)..

Zwar ist die sozialpolitische Ausbeute der EEA insgesamt eher gering, so versuchte aber die Europäische Kommission in der Folgezeit durch eine stärkere Betonung der *sozialen Dimension* des Binnenmarktprojektes vor allem die Unterstützung der politischen Linken und der Gewerkschaften zu gewinnen (Benner 1998, 50). Diese Form von Solidarität erklärte im Jahr 1984 schon der Europäische Rat mit ermunternden Worten:

„Die Gemeinschaft kann ihren wirtschaftlichen Zusammenhalt gegenüber der internationalen Konkurrenz nur festigen, wenn sie gleichzeitig ihren Zusammenhalt im sozialen Bereich verstärkt. Die Sozialpolitik muß also auf

Gemeinschaftsebene ebenso ausgebaut werden wie die Wirtschafts-, Währungs- und Industriepolitik.... Die Unterschiede zwischen den sozialen Einrichtungen und den Sozialpolitiken schließen nicht aus, dass gemeinsame Maßnahmen zur schrittweisen Errichtung eines europäischen Sozialraums getroffen werden“ (zitiert nach Benner 1998, 51).

Im Jahr 1988 fällte der Europäische Rat in Hannover die weise Grundsatzentscheidung, dass gemeinschaftliche Sozialpolitik nicht zu einem nationalen Sozialabbau, sprich: zum sogenannten „Sozialdumping“, in der Gesellschaft führen dürfe. Mit diesem Grundsatz adelte die Gemeinschaft ihre spartanische Sozialpolitik – zumindest formal – gegenüber ihrer dominanten Wirtschaftspolitik zu einem politischen Äquivalent. Aus diesem Grunde forderte der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) eine „EG-Charta für soziale Grundrechte“:

„Angesichts der Herausforderungen, der Gefahren und der Möglichkeiten des Binnenmarktes ist es offensichtlich, ... daß die Gemeinschaft ihrer Verantwortlichkeit dadurch gerecht werden muß, daß sie eine gemeinschaftliche Basisgesetzgebung verabschiedet, die es erlaubt, in allen europäischen Ländern eine konvergente, schrittweise Entwicklung hin zu einem bestmöglichen sozialen Niveau, zu einem Ausbau der Wirtschaftsdemokratie (sic!), zur Gewährung von Mitwirkungsrechten für Arbeitnehmer bei allen sie betreffenden Entscheidungen, zur Schaffung eines gesetzlichen Rahmens zum Sozialschutz zu erreichen und einen unlauteren Wettbewerb auf dem großen Binnenmarkt zu vermeiden, der sich auf Rückschritte bei den sozialen Rechten um die Errungenschaften begründen würde“ (EGI 1988, 5).

Bereits im Jahr 1981 bemühte sich Frankreich erneut um eine Gründung eines „Europäischen Sozialraumes“, d. h. um die Durchsetzung einer einheitlichen Sozialgesetzgebung sowohl zur Verhinderung von Sozialdumping als auch gegen den Wettbewerb der sozialen Sicherungssysteme (Kampmeyer 1998, 44f). Die ökonomisch weniger profilierten südeuropäischen Volkswirtschaften sowie unternehmerische Lobbyisten blockierten aber dieses Vorhaben. Erst nach Verabschiedung der EEA konnte sich der Gedanke einer sozialen Dimension unter Bundeskanzler Helmut Kohl im Jahr 1988 in Hannover durchsetzen. Ein wesentlicher Grund zur Verabschiedung der *Charta* (Mäder 1993, 36ff) bestand im Beitritt der *südeuropäischen Staaten* in die Gemeinschaft. Offizielles Ziel war es, die Gefahr des

sozialen Dumpings zu verhindern. Dieses Ziel der Bekämpfung des Sozialdumpings war jedoch bereits nach dem Scheitern des Bretton-Woods-Systems im Jahr 1972 vertraut, als zum ersten Mal eine *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion* geplant wurde. Das währungspolitische Ziel setzte neue Prioritäten: Die Europäische Kommission strebte nach einer besseren Beschäftigung, nach größerer sozialer Gerechtigkeit, nach einer Verbesserung der qualitativen Lebensbedingungen (Kowalsky 1999, 69). Die geplante Öffnung der Märkte, der damit einhergehende Konkurrenzdruck, der verschärfte Wettbewerb der Sozialkosten durch die gemeinschaftsweite Leiharbeit, die immense Furcht vor Verlust von Arbeitsplätzen sowie die Verschärfung des Nord-Süd-Gefälles durch den Beitritt von Griechenland, Portugal und Spanien in die EWG, sprachen für eine gemeinschaftliche Kompensation zur Verhinderung eines solch integrationspolitisch nachteiligen Szenarios. Letztlich ging es um die Frage, ob das Soziale ausgeklammert bleiben kann, wenn mit Reformen ein höherer Integrationsstand erreicht werden soll. Die *zentrale Frage* kumulierte vordergründig darin, ob sich der Gemeinsame Markt als *reine* Marktwirtschaft oder als *soziale* Marktwirtschaft durchsetzen soll. Im Jahr 1989 kamen die Staats- und Regierungschefs überein, dass sozialen Angelegenheiten die gleiche Bedeutung wie wirtschaftlichen Fragen beizumessen sei. In dieser substantiellen Begründung wird sehr deutlich, dass das unbedingte Bewahren sozialpolitischer Errungenschaften in den Nationalstaaten an politischer Wichtigkeit vor allem zum friktionslosen Erhalt der Gemeinschaft vehement an Kraft gewonnen hat (Schulz 1996, 53ff; Balze 1994, 193f).

Die Europäische Kommission legte sodann unter Einrichtung eines tripartistisch besetzten Ausschusses (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, spezielle Interessenvertreter) im Mai 1989 den Entwurf einer „*Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte der Arbeitnehmer*“ vor, der im Dezember 1989 von sämtlichen Vertretern im Ministerrat – mit Ausnahme des von der „Iron Lady“ Margaret Thatcher regierten Großbritanniens – als „feierliche Erklärung“ verabschiedet worden ist (Mäder 1993, 37ff; Gemeinschaftscharta 1990; Schmuck 2000; Leinen/Schönlau 2001; Ketelsen 1990; Schulz 1996, 53ff). Die Sozialcharta ist – unter Berücksichtigung einer stark idealistischen Perspektive – nach Werner Mäder (Mäder 1993, 36) „das Bindeglied zwischen der Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Art. 117 EWGV) und der Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts auf dem Weg zur Sozialunion“ (Graser 2000; Wellner/Schmich 1988).

Die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer zielen im Titel I auf die Gewährleistung der Freizügigkeit, Beschäftigung und gerechtes Arbeitsentgelt, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, angemessenen sozialen Schutz, Koalitionsfreiheit und Tarifver-

handlungen, Berufsausbildung, Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer, eines Gesundheitsschutzes und auf Sicherheit in der Arbeitsumwelt, Kinder- und Jugendschutz, Schutz älterer Menschen durch Rente oder Sozialhilfeleistungen, auf soziale und berufliche Eingliederung von Behinderten. Titel II beschäftigt sich mit der Anwendung der Charta, die Europäische Kommission erstellt im letzten Quartal eines jeden Jahres einen Bericht über die Durchführung der Charta durch die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus ist von Europäischen Kommission (KOM (89) endg. – Brüssel, den 29. November 1989) ein „Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ in dreizehn kurzen Kapiteln verabschiedet worden (Gemeinschaftscharta 1990, 58f).

Zur Vorgeschichte: Frankreich veröffentlichte bereits unter seinem Vorsitz des Rates im Jahr 1981 ein Memorandum über Notwendigkeiten einer neuen Dynamik in der europäischen Integrationsgeschichte und knüpfte an seine ursprünglichen sozialpolitischen Perspektiven an. Erstmals wurde die Gründung eines „Europäischen Sozialraumes“, sprich: eine einheitliche Sozialgesetzgebung, vorgeschlagen. Das Kernproblem liegt in der Frage, ob „das Soziale“ ausgeklammert bleiben soll, wenn die Gemeinschaft einen höheren Integrationsbestand erreichen will. Soll der Binnenmarkt sozialpolitisch flankiert werden oder soll nur die „nackte Marktwirtschaft“ die eingegangene Integration dirigieren? Die zunehmende Kritik an der rein ökonomischen Ausrichtung des Binnenmarktprojektes mit ihrem zunehmenden Konkurrenzdruck, dem Verlust von Arbeitsplätzen, der Furcht vor „sozialem Dumping“ und dem verschärften Wettbewerb der mitgliedstaatlichen Sozialkosten war eine entscheidende Ursache zur sozialen Ausgestaltung der Gemeinschaft (Balze 1994, 193; Schulz 1996, 53). Sozialen Fragen sollten deshalb die gleiche politische Bedeutung beigemessen werden wie den dominanten wirtschaftlichen Optionen (Schulz 1996, 54). Allerdings blockierten die ökonomisch rückständigen Volkswirtschaften, die relativ jungen gemeinschaftlichen Mitgliedstaaten Griechenland, Portugal und Spanien, die französische Initiative.

Erst nach der Verabschiedung der EEA 1986 – die die Vollendung des Binnenmarktes festlegte, damit einen kumulativen Konkurrenzdruck erzeugte, die Furcht vor Arbeitsplatzverlusten wachsen ließ und statt „sozialer Kohäsion“ zu einer wirtschaftlichen und sozialen Verschärfung durch die Süderweiterung beitragen konnte, im Ergebnis wurde die Furcht vor „sozialem Dumping“ beschworen (Schulz 1996, 53ff) – setzte sich erst unter der deutschen Ratspräsidentschaft der sozialpolitische Gedanke durch. Die Sozialcharta ist wegen des Vetos Großbritanniens nicht in den EWG-Vertrag integriert worden. (Mäder 1993, 36f).

Die Charta beinhaltet 26 politische Forderungen wie das Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer, Harmonisierung von Aufenthaltsbedingungen und Familienzusammenführung, Gleichbehandlung beim sozialen Versicherungsschutz, Beschäftigung und Arbeitsentgelt, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch Angleichung der Arbeitszeiten und Arbeitsgestaltung, das Recht auf bezahlten Jahresurlaub und wöchentliche Ruhezeiten, das Recht auf angemessenen sozialen Schutz und Sozialhilfe, das Recht auf Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen, das Recht auf Gleichbehandlung von Männern und Frauen, das Recht auf Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, eine Garantie eines Mindesteinkommens und des sozialen Schutzes älterer Menschen (Mäder 1993, 37f). Wichtige Bereiche wie die wirtschaftliche Absicherung der Beschäftigten im Krankheitsfalle oder die Lohnfortzahlung an Feiertagen sind ausgeklammert worden (Balze 1994, 194).

Ausdrücklich ist darauf hingewiesen worden, dass nur die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung von sozialen Grundrechten zuständig sind. Die Gemeinschaft darf ihre bestehenden Kompetenzen nicht überschreiten, sie ist gemäß Ziffer 28 der Charta nur „im Rahmen ihrer Befugnisse“ (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung) zuständig. Die Sozialcharta wendet sich in erster Linie an die Mitgliedstaaten. Grundsätzlich verantwortlich zur Gewährleistung sozialer Grundrechte sind die Mitgliedstaaten und deren Sozialpartner. Die Charta ist kein verbindlicher Rechtsakt, es entstehen keine Rechtspflichten für die Mitgliedstaaten (Schulz 1996, 56; Kahil 1996, 234ff). Die Ergänzung der Charta durch die später aufgelegten „Sozialpolitischen Aktionsprogramme“ durch die Europäische Kommission sprachen der Gemeinschaft ebenfalls keine weiteren Kompetenzen zu (Balze 1994, 195; Schulz 1996, 57).

Im Rahmen der Maastrichter Konferenz vom Dezember 1991 entstand das „Maastrichter Protokoll“ (Balze 1994, 256). Mitgliedstaaten wie Frankreich und Deutschland bestanden auf Fortschritte auf dem Gebiet der Sozialpolitik (Schulz 1996, 90ff). Das Protokoll sieht Mindestnormen in der Arbeitsumwelt, bei Arbeitsbedingungen, der Chancengleichheit der Frauen, der Gleichbehandlung vor. Im klassisch sozialpolitischen Kontext der Nationalstaaten können nun nach dem Einstimmigkeitsprinzip auch sozialversicherungsrechtliche Maßnahmen der Gemeinschaft in den Bereichen Sozial-, Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie in der Sozialhilfe vereinbart werden. Keine Befugnisse bestehen im Arbeitsentgelt, beim Koalitionsrecht, im Streik- und Aussperrungsrecht. Ausdrücklich besteht hier ein Verbot der Harmonisierung (Balze 1994, 256).

Gemäß des Maastrichter Protokolls ist die Charta dem EG-Vertrag beizufügen und damit zum festen Bestandteil des EG-Vertrages geworden. Allerdings wird der EG-Vertrag mit

seinen sozialpolitischen Bestimmung nicht davon berührt (Schulz 1996, 89). Gleichwohl schrieb bislang Art. 117, Art. 136 n. A. EGV vor, dass die Mitgliedstaaten für sozialpolitische Maßnahmen zuständig sind. Nun aber wird intendiert, dass sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten gleichermaßen für sozialpolitische Maßnahmen zuständig sind. Doch soll die EG die nationale Sozialpolitik nur unterstützen oder ergänzen. Ansonsten verbleibt die Sozialpolitik primär unter nationalstaatlicher Souveränität (Schulz 1996, 96). Standortvorteile durch sozial unterschiedliche Standardisierungen und „marktgerechte“ Lohnkosten gelten nicht als „Sozialdumping“ (Schulz 1996, 156). Von der Durchsetzung rechtsverbindlicher Maßnahmen wurde Abstand genommen, weil mögliche Vetos den anstehenden Maastrichter Vertrag gefährdet konnten (Balze 1994, 252).

Wichtige Bereiche wie der Schutz vor ungerechtfertigter Kündigung oder der wirtschaftlichen Absicherung bei Krankheit sowie Lohnfortzahlung an Feiertagen sind ausgespart worden (Balze 1994, 194; Benner 1998, 51). Die in ihr enthaltenen Arbeitsschutz-, Mitbestimmungs-, Gleichstellungs- und Freizügigkeitsrechte verfügen aber über keinen rechtsverbindlichen Charakter, die *Sozialcharta* verharrt auf den wenig effizienten Status einer „feierlichen Erklärung“.

Auf Drängen von Deutschland wurde in der Sozialcharta das *Subsidiaritätsprinzip* verankert, nach dem Sozialpolitik primär und grundsätzlich eine nationalstaatliche Angelegenheit ist. Für die „Gewährleistung der sozialen Grundrechte dieser Charta“ sind die Mitgliedstaaten zuständig. Die Gemeinschaft wird *nur* im Rahmen ihrer binnenmarktpolitischen „Zuständigkeit im Sinne der Verträge“ (Ziffer 28) zur Verwirklichung der Charta tätig. Mithin wird Sozialpolitik nicht aus ihrem Marktbezug entlassen. Folglich wendet sich die Sozialcharta primär an die einzelnen Mitgliedstaaten, welche soziale Grundrechte letztlich zu gewährleisten haben (Balze 1994, 194; Schulz 1996, 55f).

Die Sozialcharta wirkte sich insbesondere in einem Aktionsprogramm vom 24. November 1989 aus, in welchem dem Ministerrat siebenundvierzig verschiedene Maßnahmen zur Befassung vorgelegt wurden. Neben der Normierungsvorschläge zu den Arbeitsbedingungen, der Freizügigkeit des Faktors Arbeit, der Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer, Gleichbehandlung der Geschlechter sowie Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sprach sich die Europäische Kommission für eine Empfehlung zum Ziel der Konvergenz der sozialen Sicherung sowie für eine Mindestsicherung über die Sozialhilfe aus (Ross 1998, 342ff). Die klassischen wohlfahrtsstaatlichen Bereiche fielen nie direkt in die Kompetenz der Gemeinschaft. Die sozialpolitischen Kernbereiche blieben in sämtlichen Mitgliedstaaten hinter dem Schutzpanzer nationalstaatlicher Souveränität geborgen. Gleichwohl verbirgt sich

hinter dieser konvergenten Zielsetzung nicht nur ein konzeptioneller Ausschluß sozialpolitischer Konkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten zur Vermeidung destruktiver Deregulierungen, sondern auf Dauer auch eine politische Stabilisierung der Europäischen Union.

3.1.4. Vierte Phase: Die Ära des Maastrichter Vertrags

Mit der Ratifizierung des „Vertrages über die Schaffung einer Europäischen Union“ (EUV), des Maastrichter Vertrages, tritt die Europäische Integration in eine neue Phase: Im Jahre 1999 wird die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion geschaffen. Das supranationale Währungsmodell gilt als *Krönung* der wirtschaftlichen Integration, sie gilt praktisch als neoklassische Perfektionierung des europäischen Binnenmarktes. Mit der Einführung der Europäischen Währungsunion übernimmt ausschließlich die Europäische Zentralbank die politische Entscheidungsgewalt über die Zins-, Geldmengen- und Wechselkurspolitik. Mit dieser Delegation weiterer nationaler Souveränitätsrechte auf die Europäische Union werden den Mitgliedstaaten der Währungsunion – terminologisch unglücklich: *Euro-Land* oder *Euro-Zone* – zentrale Instrumente zur Steuerung ihrer Wirtschaftspolitik genommen, der bei den europäischen Nationalstaaten als zusätzlicher Agens eines kumulativen Standortwettbewerbs bewertet wird. Dem Standortwettbewerb ist ein institutioneller, politischer Wettbewerb, ein mitgliedstaatlicher Wettbewerb sozialer Systeme inhärent.

Zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Integration kam es in diesem Zusammenhang bei einigen Mitgliedstaaten zu einer Politisierung der Bürger. Aufgrund der anhaltenden Wirtschaftskrise der europäischen Wohlfahrtsstaaten und der damit einhergehenden Verlustängste nationaler Besitzstände sowie dem zu antizipierenden wachsenden Wettbewerbsdruck auf nationale Standorte durch die Einführung der Europäischen Währungsunion kam es im Jahr 1992 in mehreren Mitgliedstaaten zu *Referenden* über den Maastrichter Vertrag. Die Bevölkerungen von *Dänemark* und *Irland* wandten sich in ihren Referenden (Pernice 2005, 760) endgültig gegen den Maastrichter Vertrag, *Frankreich* konnte erst nach einem zweiten, sehr knappen positiven Referendum (51%) den Maastrichter Vertrag ratifizieren.

In Deutschland wurde anlässlich der Einführung der Europäischen Währungsunion sogar die Verfassungsmäßigkeit des Maastrichter Vertrages bezweifelt und zur letztinstanzlichen Klärung dieser rechtlichen Bedenken das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 89, Urteil vom 12. 10. 1993 – 2BvR 2134/92, 155) angerufen (Commichau 1994; Kirchhof 1994; Schacht-

schneider 1998; ders. 2004; Simm 1998). Im Ergebnis bezog das Gericht wie folgt Stellung: Grundrechtsrelevante Entscheidungen seien auf die Gemeinschaft übertragen worden, deren Strukturen nicht demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialstaatlichen und föderalen Standards entsprechen. Die europäische Währungspolitik als zentraler Politikbereich sei den nationalstaatlichen Organen entzogen. Weitere Handlungsfelder dürfen den demokratisch legitimierten Organen nicht entzogen werden. Das sei ein zu hoher Preis für die europäische Integration und die damit verbundene Auszehrung demokratisch verfaßter Nationalstaaten (Simon 1994, 70). Deutschland habe keine Vereinbarung zur Gründung eines europäischen Staates unterzeichnet. Das BVerfG kritisiert vor allem die „Herrschaft der Räte“, die sich einer zentralistischen Bürokratie bediene. Der Verfassungsrechtler Helmut Simon beklagt, dass sowohl die Europäische Kommission als auch der Ministerrat nicht an deutsche Grundrechte gebunden sind (Simon 1994, 70ff). Allein aufgrund des Zustimmungsgesetzes zum Gründungsvertrag gemäß Art. 24 Abs. 1 GG, dem „Integrationshebel“, gewinnt der EG-Vertrag seine Rechtsverbindlichkeit. Deutlich wies das BVerfG auf das Demokratieprinzip, nach dem nur der Deutsche Bundestag das europäische Integrationsprogramm legitimerweise festzulegen habe. Die verbleibende Souveränität Deutschlands ist zu sichern, Kompetenzüberschreitungen der Europäischen Union lösen keine rechtswirksamen Akte im deutschen Hoheitsgebiet aus. Der europäischen Ebene fehlen die notwendigen Voraussetzungen einer parlamentarischen Demokratie nach staatlichem Vorbild. Das Europäische Parlament besitzt eine nur stützende Funktion.

Das Urteil zeigt eine deutliche Skepsis gegenüber weiteren Integrationsschritten und legt insbesondere demokratiebasierte „Stolpersteine“ (König 1994) auf den Weg für den künftigen Integrationsprozeß. Das Demokratieprinzip ist gemäß Art. 79 Abs. 3 GG, aus dem die sogenannte „Ewigkeitsgarantie“ abgeleitet wird, ein unantastbarer Kern in Deutschland. Die Grenze der Integration besteht zudem in dem im Jahr 1966 verabschiedeten und weiterhin gültigen *Luxemburger Kompromiß*, nach dem *wichtige Interessen* des Nationalstaates in europäischen Entscheidungen zu berücksichtigen sind. Jeder Mitgliedstaat verfügt deshalb in diesem Fall eine Vetokompetenz. Das BVerfG geht im Sinne der legendären Forderung Charles de Gaulles von einem „Europa der Vaterländer“ aus und behält sich auch ein definitives Letztentscheidungsrecht sowohl im Grundrechtsschutz als auch in der Auslegung europäischer Kompetenznormen vor (König 1994). Schließlich sei die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union nicht ein ewiger Bund auf Gedeih und Verderb (Kirchhof 1994, 17). Deutschland ist Mitglied in einem „Staatenverbund“ (Commichau 1994,602) und ist somit einer der „Herren der Verträge“. Mithin kann Deutschland die

vertragliche Zugehörigkeit zur Europäischen Union nach Maßgabe völkerrechtlicher Normen wieder auflösen (König 1994, 31ff). Nicht nur dem Mitgliedstaat Deutschland, sondern allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union steht als *ultima ratio* (Commichau 1994, 604) ein *Recht auf Austritt* (Zeh 2004; Schmitz 2001, 264; Götting 2000; Waltemathe 2000) aus der Gemeinschaft zu.

Allerdings schreibt Paul Windolf (2000, 40) dem EuGH einen nur geringen Entscheidungsspielraum zu, weil die einzelnen, politisch nicht weisungsgebundenen Richter von den Mitgliedstaaten berufen werden. Es wird aber die Ansicht vertreten, dass der EuGH in seinen Urteilen sich nicht allzu weit von der „herrschenden Meinung“ entfernen kann. In allen suboptimalen Demokratien nehmen politische Parteien einen demokratietheoretisch bedenklichen Einfluß auf die Besetzung höchster Richterämter. Bezogen auf den EuGH bedeutet das: Jeder mitgliedstaatliche Entscheidungsträger besitzt das legitime Recht, einen eigenen, ihnen politisch verwandten Richter zu berufen. Dieser Richter sei wiederum faktisch „gezwungen“, die wesentlichen Interessen der nationalen Regierung zu berücksichtigen (Windolf 2000, 41).

Wie sehr Politiker auf unabhängige Richter Einfluß nehmen, zeigt die im Sommer 2006 erfolgte Ablösung der mehr keynesianisch orientierten EuGH-Richterin Ninon Colneric. Die in der diktatorischen DDR sozialisierte Bundeskanzlerin Merkel verlängerte nicht die sechsjährige Amtszeit der Juristin Colneric, die als ambitionierte Verfechterin einer Antidiskriminierungspolitik gilt. An ihre Stelle trat der als wirtschaftsliberal geltende Europarechtler Thomas von Danwitz. Von ihm erwartet die Bundesregierung, dass er die Regierungsarbeit „in der Sache“ richterrechtlich bestätigt. Zur richterlichen Unabhängigkeit in einem demokratischen Rechtsstaat gehört jedoch sowohl die persönliche als auch die sachliche Unabhängigkeit des Richters (Voßkuhle/ Sydow 2002). Schon vor dieser rein politisch motivierten Verbannung der sozialdemokratischen Richterin Colneric aus ihrem Richteramt wurden schon die Richter Ulrich Everling, Manfred Zuleeg und Günter Hirsch trotz glänzender Reputation aus politischen Gründen ausgewechselt. Eine demokratische Kontrolle durch die Judikative wird auf diese Weise ad absurdum geführt, das Gewaltenteilungsprinzip wird zur Farce.

Die Logik solcher personaler Austauschprozesse besteht in der juristischen Absicherung herrschender Politikgestaltung. Nicht zufällig urteilte im April 2008 der EuGH (Az. C-346/06) unter Mißachtung örtlicher Tarifverträge zugunsten einer „marktgerechten“ Festlegung von Löhnen. Ein polnischer Subunternehmer zahlte beim Neubau einer Justizvollzugsanstalt in Göttingen seinen polnischen Arbeitern nur 47% des ortsüblichen Lohnes,

welches das Vergabegesetz bei öffentlichen Aufträgen vorsieht. Eine Klage gegen diese Form drastischen Lohndumpings wies der EuGH mit der Begründung ab, nach der eine Vergabe von öffentlichen Aufträgen nicht an die Einhaltung von Tarifverträgen gebunden sei. Der Tarifvertrag sei nicht für allgemeinverbindlich erklärt worden. Dagegen berufen sich gewerkschaftliche Vertreter auf ein Urteil des BVerfG aus dem Jahr 2006. Die Verfassungsrichter stellten am Beispiel des Berliner Vergabegesetzes fest, dass gesetzliche Regelungen zur Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen Gemeinwohlzwecken von „überragender Bedeutung“ dienten. Vor allem gilt es, einen Verdrängungswettbewerb über Lohnkosten zu verhindern (Spiegel-online vom 3. April 2008).

Sollte einem Richter ein korrigierender Einfluß mißlingen, dann stehen einem Mitgliedstaat sowohl das Instrument einer Vertragsveränderung als auch das Instrument des sekundären Gemeinschaftsrechts (Richtlinie, Verordnung) zur Verfügung, um Entscheidungen des EuGH zu revidieren (Windolf 2000, 40).

Großbritannien, Dänemark und Schweden blieben wegen der zu erwartenden nachteiligen makroökonomischen Folgen der Europäischen Währungsunion fern. Eskortiert wurden die politischen Probleme von massiven Währungsturbolenzen der Jahre 1992/93, welche die währungspolitischen Vorgaben (Floating-Toleranzen) der EWS faktisch suspendierten. Nach wie vor bestand in vielen Mitgliedstaaten das unbewältigte Problem der Massenarbeitslosigkeit. Es schien manifest, dass der *permissive consensus*, das wohlwollende Desinteresse der Bürger gegenüber der Europäischen Integration erlahmte (Aust 1997, 753). Die Europäische Integration mit ihrem rigiden Freihandelsmodell als Kern supranationaler Politik sowie die daraus resultierenden deregulativen Politiken auf dezentraler, nationaler Ebene drohte die legitimatorische Unterstützung ihrer mitgliedstaatlichen Völker zu verlieren.

Mit welchen Maßnahmen reagierte die Europäische Union, um diesen antizipierbaren, neuen Wettbewerbsdruck abzufedern und ihre eigenen politischen Fundamente zu sichern? Die Regierungskonferenz von Maastricht im Februar 1992 bemühte sich vor allem wegen der bevorstehenden Einführung der Europäischen Währungsunion um sozialpolitische Integrationsfortschritte. Auf sozialpolitischer Ebene bleibt der – seit dem Jahr 1990 vorbereitete – Maastrichter Vertrag (1992) gegenüber verbindlichen Anweisungen zugunsten *Maßnahmen positiver Integration* aber eher eine Enttäuschung. Die Maastrichter Vereinbarungen gehen nur unwesentlich über die Formulierungen der EEA hinaus (Nienhaus 1994, 271; Ringler 1997, 232ff; Schnorpfeil 1996, 119ff). Ein wesentlicher Grund lag in der distanzierten Haltung Großbritanniens.

Da eine Aufnahme innovativer sozialpolitischer Bestimmungen aufgrund der strikt ablehnenden Haltung der britischen Premierministerin Thatcher (Aust 1997, passim) nicht möglich war, schlossen die restlichen elf Mitgliedstaaten ein zusätzliches Abkommen zur Schaffung erweiterter gemeinschaftlicher Zuständigkeiten im Bereich der Sozialpolitik. Der Maastrichter Vertrag konnte erst verabschiedet werden, nachdem der Bereich Sozialpolitik aus dem Vertrag ausgeklammert wurde (Balze 1994, 252ff). Erst im Jahr 1997 unter der neu gewählten Labour-Regierung von Premierminister Tony Blair trat Großbritannien dem Sozialprotokoll und Sozialabkommen bei. Im Maastrichter Vertrag wurde das – nicht von Großbritannien respektive Nordirland ratifizierte – „Maastrichter Protokoll über die Sozialpolitik“ („Sozialabkommen“) angehängt, welches weitere sozialpolitische Themen auswies (Balze 1994, 89ff, 252-257; Kowalsky 1999, 152ff; Schulz 1996, 89-95):

- über Mindeststandards für arbeitsrechtliche Bedingungen entscheidet der Ministerrat nun mit qualifizierter Mehrheit
- über die soziale Sicherheit, den Kündigungsschutz, kollektive Wahrnehmung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer kann mit *Einstimmigkeit* entschieden werden
- Für die Dachverbände der Sozialpartner besteht das – im politischen System der Europäischen Gemeinschaft institutionell völlig neue – Arrangement in einem seit Mitte der 1980er Jahre von der Europäischen Kommission geförderten *Sozialen Dialog*, „vertragliche Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen“ (Art. 4) herzustellen. Die Dachverbände können auf der supranationalen Ebene autonome Kollektivverhandlungen führen und verbindliche Vereinbarungen beschließen, die – analog der innerstaatlichen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen – in das geltende EU-Recht übernommen werden können. Explizit ausgeschlossen von der gemeinschaftlichen Zuständigkeit wurden Angelegenheiten des Arbeitsentgelts, des Koalitionsrechts, des Streikrechts und des Aussperrungsrechts (Balze 1994, 256; Taschkowsky 2001, 15).

Oben ist darauf hingewiesen worden, dass das in der Gemeinschaft waltende Prinzip der *strategy of raising rivals` costs* herrscht. Ziel dieser Strategie ist es, bei den internationalen Präferenzunterschieden ein Gleichgewicht der Regulierungen zu verankern. Ein institutioneller Wettbewerb soll unterdrückt werden. Es führt jedoch nur dann zum Ziel, wenn das (Veto-)Prinzip der Einstimmigkeit aufgegeben wird. Auf den ersten Blick unverständlich

scheint deshalb die Einwilligung der südeuropäischen Mitgliedstaaten mit ihren nur gering regulierten Sozialstandards zu diesem Prinzip. Da Verhandlungen zu allen Reformen des Vertrages prinzipiell hinter verschlossenen Türen geführt werden, ist zu vermuten, dass hier ein „Tauschgeschäft“ (*Logrolling*-Hypothese) vorliegt. *Logrolling* bedeutet das *Rollen von Baumstämmen* in einen Fluß, wobei der Baumstamm sich sodann in die gewünschte Richtung bewegt. Es wird berichtet, dass die spanische Regierung nur unter der Bedingung zugestimmt, wenn als Kompensation (*sidepayment*) vor allem auch bezüglich der Akzeptanz der Währungsunion (Kowalsky 1999, 152) ein *Europäischer Kohäsionsfonds* eingerichtet wird. Damit tragen die hoch regulierten Mitgliedstaaten den anfallenden Wohlfahrtsverlust, der in den weniger regulierten Mitgliedstaaten entsteht. Die volkswirtschaftliche Belastung wird so auf viele mitgliedstaatliche Schultern verteilt, ohne dass sie von den Steuerzahlern wahrgenommen wird (Schuster 1996, 191ff).

Gemäß Art. 1 des Maastrichter Protokolls sollten „eigenständige sozialpolitische Ziele“ definiert werden, die nicht von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig (Balze 1994, 254) sind. Diese Intention war erforderlich, um den Maastrichter Vertrag insgesamt nicht scheitern zu lassen. Das Maastrichter Protokoll ist identisch mit der *Sozialcharta* und bemüht sich programmatisch um die Implementierung von *Mindestnormen* vor allem in der Arbeitsumwelt, bei den Arbeitsbedingungen, bei der Gleichbehandlung der Geschlechter (Balze 1994, 256). Der Text des Sozialabkommens wurde erst im Jahr 1998 im *Vertrag von Amsterdam* (Art. 137ff EGV) in den EG-Vertrag aufgenommen. Während Art. 117 EGV den Grundsatz beinhaltet, dass nur die Mitgliedstaaten für die Sozialpolitik zuständig sind, zieht das Maastrichter Protokoll sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten in die Pflicht. Allerdings soll die Gemeinschaft sozialpolitische Maßnahmen nur „unterstützen“ oder „ergänzen“. Es ist ein ausdrückliches Verbot zur Harmonisierung durchgesetzt worden. Ansonsten unterliegt die Sozialpolitik weiterhin den hoheitlichen Befugnissen der Mitgliedstaaten (Balze 1994, 252ff; Schulz 1996, 96).

Die Möglichkeit, supranationale *Tarifabkommen* zu vereinbaren, führte zur deutlichen Intensivierung der Zusammenarbeit gesellschaftlicher Akteure im Rahmen der jeweiligen Dachverbände des *Europäischen Gewerkschaftsbundes* (EGB) und des seit dem 23. Januar 2007 offiziell titulierten *Business Europe* (vormals UNICE – Union of Industrials and Employers` Confederation of Europe) sowie der für die *öffentlichen Arbeitgeber* zuständige CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation of General Economic Interest). *Business Europe* verfügt über etwa 60 Arbeitsgruppen, in denen über 1.200 Experten jederzeit zur unternehmerischen Interessenwahrnehmung mobilisierbar sind. In fast

sämtlichen wichtigen Veranstaltungen und Gipfeln der Europäischen Union ist diese Lobby-Organisation präsent. Er legt auch detaillierte Gesetzesentwürfe vor, die häufig von der Europäischen Union berücksichtigt werden. Es werden immer wieder Entwürfe wörtlich in Programme der Europäischen Union aufgenommen. Die Arbeitgeberorganisation *Business Europe* und der ERT (*Roundtable of Industrials*) zählen zu den einflußreichsten Lobby-Organisationen der Europäischen Union (Brand 2000).

Mit dem Erlaß einer später erfolgten Richtlinie (1994) zur Errichtung von *Europäischen Betriebsräten* in „gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen“ ist zum ersten Mal die sozialpolitische Intention des Abkommens umgesetzt worden (Däubler 1996, 150; Kowalsky 1999, 164ff). Das Protokoll beinhaltet sozialpolitische Ziele, die mit Ausnahme der Arbeitnehmerrechte nicht über den EG-Vertrag hinausgingen. Im Ergebnis bleibt die Sozialpolitik jedoch das „Stiefkind der bisherigen Integration“ (Platzer 1992, 117). Die Formulierungen zu den europäischen Maßnahmen sind sehr vage, diffus, unverbindlich, deklaratorisch geblieben. Statt einer Sozialpolitik, die redistributive Funktionen erfüllt und zudem über angemessene finanzielle Ressourcen verfügt (Begg/Nectoux 1995, 286), bildete sich nur eine *sozialregulative, marktbasierter* Politik (Majone 1996) heraus. Der Europäischen Kommission ist es dennoch möglich, Maßnahmen zu Mindeststandards im Bereich des Arbeitsumweltschutzes, zur Gleichstellung der Geschlechter oder zum Verbraucherschutz zu initiieren. Die juristischen Möglichkeiten von qualifizierten *Mehrheitsentscheidungen* des Rates konnten auf Bereiche des Binnenmarkts (Generalermächtigung Art. 100a, Umwelt- und Verbraucherschutz), der Agrarpolitik (Art. 43), der Freizügigkeit (Art 49), der Niederlassungsfreiheit (Art. 54), der Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer (Art. 118a), der Chancengleichheit von Männern und Frauen und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (Art. 119), des Europäischen Sozialfonds (Art. 125) sowie der beruflichen Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen ausgedehnt werden (Däubler 2004, 276; Kowalsky 1999, 163; Knelangen 2006, 26).

In sensiblen Bereichen war jedoch nach wie vorbei bei Entscheidungen im Rat *Einstimmigkeit* notwendig. Während Mitgliedstaaten wie Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich und Italien für eine soziale Flankierung der Wirtschafts- und Währungsunion unter Nutzung der qualifizierten Mehrheit plädierten (Kowalsky 1999, 152), intervenierte Großbritannien gegen diese Intention energisch:

- hinsichtlich der sozialen Sicherheit und sozialem Schutz durch den Arbeitgeber
- beim Kündigungsschutz

- bei der Vertretung und kollektiven Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen
- bei den Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen von Drittstaaten sowie finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen

Explizit ausgeschlossen blieb eine europäische Entscheidungsgewalt in den Bereichen Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungen (Knelangen 2006, 26).

Bedeutsam für die europäische Sozialpolitik ist in den 1990er Jahren der einsetzende Trend zur Abkehr vom *Prinzip der Harmonisierungen* zugunsten der gegenseitigen Anerkennung von nationalen Regelungen. Zum andern ist im Maastrichter Vertrag das *Prinzip der Subsidiarität* verankert worden. Es nimmt eine *Generalzuständigkeit* der unteren, sprich: nationalen Ebene an. Beide Prinzipien implizieren eine deutliche Aufwertung nationalstaatlicher Regelungen und damit zugleich eine Schwächung des europäischen Harmonisierungsmodells, die auch die Sozialpolitik erreicht. Neben dem Subsidiaritätsprinzip (Kahil 1996) wirkt zugleich das „Übermaßverbot“, das die Verhältnismäßigkeit von gemeinschaftlichen Maßnahmen prüfen soll. Geprüft wird, ob eine Maßnahme erforderlich und notwendig im Sinne des EG-Vertrages ist. Die Referenzgröße zielt dabei stets auf die Vollendung des Binnenmarktes, womit zugleich eine zusätzliche Kompetenzschränke der Gemeinschaft verankert ist (Schulz 1996, 152-163; Benner 1998, 53).

3.1.5. Fünfte Phase: Maastricht (1997), Lissabon (2000), Nizza (2001):

Neues Europäisches Sozialmodell

In den 1990er Jahren gewann die öffentliche Meinung mehr und mehr den fatalen Eindruck, dass die Globalisierung in entwickelten Wohlfahrtsstaaten zunehmend als Bedrohung erlebt werde, weil sie im Interesse gesteigerter nationaler Wettbewerbsfähigkeit notwendigerweise sozialpolitische Deregulierungen und marktkonforme Reformen generiere. Zahlreiche Expertisen (Rieger/Leibfried 1997, 772) erbrachten Nachweise, dass das von der neoklassischen Theorie gestützte Freihandelsmodell sein Versprechen allgemeiner Wohlfahrtssteigerung nicht einlöst. Vielmehr bewirkt es bei eine Vielzahl von Menschen genau das Gegenteil: Massenarbeitslosigkeit, stagnierende bis sinkende Einkommen, Erosion sozial- und arbeitsmarktpolitischer Normen, Verschärfung sozialer Ungleichheiten, wachsende Steuer- und Abgabenlast der Bürger sowie Restriktionen staatlicher Transfer- und

Dienstleistungen. Neben dem europäisch induzierten Wettbewerbsdruck werden als Ursachen vor allem die Konkurrenz asiatischer Staaten und die zunehmende Mobilität des Kapitals genannt. Im unmittelbaren Zusammenhang des rasanten ökonomischen Aufstiegs asiatischer Nationalstaaten zu wettbewerbsfähigen Industriegesellschaften steht die Rationalisierung betrieblicher Strukturen. Signifikante Fortschritte der Produktivität und betriebliche Rentabilität werden zu Lasten der Beschäftigten durchgesetzt. Dieser bedrohliche Kontext blieb nicht ohne Wirkung auf die konzeptionelle Tätigkeit der supranationalen Akteure.

Das im Maastrichter Vertrag im Anhang befindliche *Protokoll über die Sozialpolitik* (ESC) ist im Jahr 1997 abgeschlossenen Amsterdamer Vertrag aufgenommen worden. Ebenso berücksichtigt wurde die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ aus dem Jahr 1989 sowie das *Sozialprotokoll* aus dem Jahr 1992 in das Gemeinschaftsrecht (Taschowsky 2001, 14). Weitere nennenswerte sozialpolitische Änderungen (Kowalsky 1999, 239ff) sind:

- Diskriminierungsverbot (Art. 6 EGV): Diese Norm wurde erweitert und nennt nun explizit die Zuständigkeit der EU, geeignete Maßnahmen zu treffen, „um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“ Vier dieser Richtlinien der EU sind seit dem 18. August 2006 im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft getreten (Hamann 2007).
- Soziale Sicherheit für weibliche und männliche Arbeitnehmer (Art. 51 EGV): Künftig ist das Europäische Parlament an Entscheidungen auf dem Gebiet der *sozialen Sicherheit* zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer beteiligt. Der Rat entscheidet dabei nach wie vor einstimmig.
- Beschäftigung (Art. 125-130 EGV): Der Amsterdamer Vertrag enthält – praktisch als Reflex auf das immer noch hohe Niveau der Arbeitslosigkeit in etlichen Mitgliedstaaten – ein neues Kapitel zur *Beschäftigung*. Die EU trägt danach „zu einem hohen Beschäftigungsniveau“ bei, indem sie sich gemäß Art. 125 EGV einer neuen Integrationsmethode, nämlich einer *effizienteren* „koordinierten Beschäftigungsstrategie“ (Kowalsky 1999, 243), bedient. Die „koordinierte Beschäftigungsstrategie“ schließt allerdings eine Rechtssetzungskompetenz der EU aus. Statt dessen werden die nationalstaatlichen Politiken zur Beschäftigung auf gemeinsam formulierte *Leitlinien* verpflichtet. Die Entscheidungshoheit verbleibt jedoch ausschließlich auf nationaler Ebene. Diese Methode der Koordinierung dokumentiert, dass eine supranationale Zuständigkeit in beschäftigungs-

politischen Angelegenheiten nicht erwünscht ist. In Lissabon (2000) konnte diese Methode der Koordinierung auch auf die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, der Modernisierung der Gesundheits- und Rentenpolitik sowie den Arbeitsschutz ausgedehnt werden (Kowalsky 1999, 184ff; Bauer/Knöll 2003). Nach Art. 129 EGV kann die Gemeinschaft „Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen“ beschließen. Es konnte zwar keine – wie oft im nationalen Kontext anzutreffende – keynesianisch orientierte Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt werden, doch haben sich die Mitgliedstaaten mit beschäftigungspolitischen Kompetenzen auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit reagiert. Diese Maßnahmen brachte zugleich eine Umverteilung von Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiken (Kowalsky 1999, 195).

- Erklärungen im Anhang zu Behinderung und freiwilligen Diensten: Im Anhang des Amsterdamer Vertrages sind zwei Erklärungen zu Personen mit Behinderungen und zu freiwilligen Diensten aufgenommen worden. Die wichtige sozialpolitische Bedeutung dieser Bereiche wird damit verdeutlicht: „Die Konferenz erkennt an, dass die freiwilligen Dienste einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der sozialen Solidarität leisten. Die Gemeinschaft wird die europäische Dimension freiwilliger Vereinigungen fördern und dabei besonderen Wert auf den Austausch von Informationen und Erfahrungen sowie die Mitwirkung von Jugendlichen und älteren Menschen an freiwilliger Arbeit legen.“

In seiner Bewertung gelangt Bernd Schulte (2004, 87f), dass die Amsterdamer Verhandlungen auf der programmatischen Ebene zur weiteren Konsolidierung der Europäischen Sozialgemeinschaft beigetragen habe. Die Sozialvorschriften seien den Zielen der Wirtschaftsgemeinschaft nicht mehr „eindeutig untergeordnet“, sondern „der Wirtschaftspolitik gleichsam auf Augenhöhe begegnet“.

Im Frühjahr 2000 ist vom Europäischen Rat in *Lissabon* ein Dokument mit dem sehr ehrgeizigen Ziel verabschiedet worden, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum „dynamischsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ auszubauen. Diese Lissabon-Strategie beabsichtigt vor allem, mehr bessere Arbeitsplätze zu schaffen, der Sozialschutz soll „modernisiert“, marktgerecht angepaßt, die soziale Eingliederung der Menschen soll forciert, die Gleichstellung der Geschlechter gefördert und jegliche Diskriminierung bekämpft werden. Bis zum Jahr 2010 sollen wesentliche Fortschritte bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Armut zu verzeichnen sein. Gleichwohl wird die Sozialpolitik der effizienten Wachstum- und Wettbewerbspolitik (Klecha 2007, 8)

untergeordnet. Damit fungiert die neoklassische Wirtschaftstheorie immer noch als Modell wohlfahrtsstaatlicher Effizienzen.

Die Umsetzung der hochgesteckten Ziele erfahren in dem „Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung 2002-2006“ eine bescheidene Konkretisierung. Dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum und die Verbesserung der Beschäftigung als auch ein stärkerer sozialer Zusammenhalt sollen miteinander verbunden werden. Wichtige Instrumente der EU, diese komplexen Ziele umzusetzen, sind der „Makroökonomische Dialog“ (Niechoj 2005) und die „Offene Methode der Koordinierung“.

Wegen des frühzeitig absehbaren Scheiterns dieser hochgesteckte Ziele der Lissabon-Strategie fand eine Revision im Jahr 2005 statt. Das ursprüngliche Ziel, die EU zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu kreieren, wird in dieser Form fallengelassen. Die Bemühungen sollen sich nun nach der Europäischen Kommission auf zwei Aufgaben konzentrieren: a) verstärktes und dauerhaftes Wachstum, b) Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen durch Wachstum und Beschäftigung (Kapitel 4.2.). Der Ministerrat verfügte daraufhin methodische Änderungen, die ein integriertes Richtlinienpaket mit Wirtschafts- und Beschäftigungsleitlinien vorsehen. In ihm werden mikro- und makroökonomische Leitlinien mit beschäftigungspolitischen Leitlinien vereint. Auf Basis dieses Paketes haben die Mitgliedstaaten Nationale Aktionsprogramme zu entwickeln. Die Europäische Kommission legte ebenfalls ein Aktionsprogramm auf, das sogenannte „Lissabon-Programm der Gemeinschaft“ (Bullmann/Kunz 2007, 89). Es konzentriert sich auf acht „Schlüsselmaßnahmen mit hohem Mehrwert“, deren Umsetzung in jährlichen Fortschrittsberichten geprüft und bei Bedarf reformuliert werden:

- 1.) Unterstützung von Wissen und Innovation in Europa
- 2.) Reform der Beihilfepolitik
- 3.) Verbesserung und Vereinfachung des Regelungsumfeldes für Unternehmen
- 4.) Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen
- 5.) Abschluß einer Vereinbarung im Rahmen der Doha-Runde, der „Doha Development Agenda“ zur Öffnung der Märkte für Entwicklungsländer der WTO-Mitgliedstaaten im November 2001 in Doha/Katar
- 6.) Beseitigung von Hindernissen für Mobilität in den Bereichen Transport, Arbeit und Bildung
- 7.) Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts für wirtschaftliche Migration

8.) Unterstützung von Maßnahmen zur Abfederung sozialer Auswirkungen wirtschaftlicher Umstrukturierungen

Die Zukunft der Europäischen Sozialpolitik, wie sie nach dem Europäischen Verfassungskonvent formuliert worden ist, besteht in der mitgliedstaatlichen Kernverpflichtung, für einen sozialen Ausgleich zu sorgen. Die Fortsetzung der entwickelten Wohlfahrt soll in allen Mitgliedstaaten garantiert werden. Auch der Verfassungskonvent setzt auf intensivierte Anstrengungen zur bislang wenig effektiven Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Bekämpfung zunehmender Armut, der Förderung der Chancengleichheit sowie der Schaffung besser qualifizierter Arbeit. Ein anderer Schwerpunkt zielt auf die Vorbereitung der Arbeitskräfte auf den ständig dichter werdenden europäischen Arbeitsmarkt. Auch setzt der Konvent auf den Ausbau gemeinschaftsweit verbindlicher sozialer Mindeststandards. Von ebenfalls enormer Wichtigkeit sind Maßnahmen zur „Modernisierung des Sozialschutzes“.

Mit dieser sozialpolitisch akzentuierten Agenda wird zumindest implizit auf den wachsenden Wettbewerb der Standorte verwiesen, die zu Anpassungen der sozialen Sicherungssysteme vor allem in den hochstandardisierten Nationalstaaten führen werden. Die autonome Handlungsfähigkeit nationaler Regierungen wird durch eine Fragmentierung staatlicher Macht – globale, supranationale und regionale Institutionen – reduziert (Aust 2000, 269). Die Sozialpolitik der Nationalstaaten und der Europäischen Union wird mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mehr die Funktion einnehmen, die in der kapitalistischen Marktwirtschaft ständig bestehende ungleiche Verteilung von Einkommen, Vermögen und Lebenschancen zu korrigieren. Auch wird sie nicht mehr den Wettbewerb und den Markt regulieren. Statt dessen mutiert *Sozialpolitik* sukzessive zu einer *Variante von Wettbewerbspolitik*. Die sozialpolitischen Programme und Ziele der Gemeinschaft richten sich *primär* auf die *Verbesserung der Angebotsbedingungen* der ökonomischen Akteure wie die Anhebung der Qualifikation oder des Gesundheitszustandes des Faktors Arbeit. Vor allem gilt es, supranationale Beiträge zur mikroökonomischen Wettbewerbsfähigkeit durchzusetzen (Urban 2003, 446). In dieser „neoliberalen Deformation“ (Huffs Schmid 2007) respektive der wachsenden Armut (Hauser 2007) werden Konturen eines *Neuen Europäischen Sozialmodells* sichtbar (Aust/Leitner/Lessenich 2002), welches sich stringent in die „wettbewerbspolitische Formierung des Wirtschaftsraumes im Sinne der Lissabonner Strategie einpasst“ (Urban 2003, 446). Nach diesem Modell besteht Sozialpolitik zwar weiterhin, doch wird sie nicht mehr als ursprüngliche, grundsätzliche Marktkorrektur fungieren. Vielmehr nimmt sie einen

marktkonformen, einen marktfördernden Charakter an. Sozialpolitische Arrangements werden der wettbewerblichen Konkurrenz unterzogen (Urban 2003, 446).

Der Vertrag von Nizza (2001) modifizierte erneut die Bestimmungen zur europäischen Sozialpolitik:

1. Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutze der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz
2. Arbeitsbedingungen
3. Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (Einstimmigkeit)
4. Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages (Einstimmigkeit)
5. Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
6. Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung (Einstimmigkeit). Beide letzteren Aspekte enthalten wirtschaftsdemokratische Elemente zugunsten der Arbeitnehmer (Aust 1997, 751).
7. Förderung der Beschäftigungsbedingungen mit Staatsangehörigkeit dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der EU aufhalten (Einstimmigkeit)
8. Berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen
9. Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz
10. Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung
11. Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes

In den Bereichen 1 – 9 kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit Mindestvorschriften erlassen. Ausgenommen sind die Bereiche 3, 4, 6 und 7. Allerdings sollten „keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.“

Im Jahr 2004 konnte die in *Nizza* (2001) proklamierte *Charta der Grundrechte* als „wichtigste sozialpolitische Neuerung“ (Treib 2004, 12) in den Entwurf zum Europäischen Verfassungsvertrag (EVVE) aufgenommen werden. Als Ziel der Gemeinschaft wird vor allem „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige *soziale* Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“ (Art. I-3 (3) EVVE), genannt. Das soziale Profil der EU konnte auf einer zumindest symbolischen Ebene geschärft werden.

3.2. Zur theoretischen Stringenz supranationaler Sozialpolitik

Eine allgemeine Theorie zur Europäischen Sozialpolitik existiert nicht. Wie letztlich die Europäische Sozialpolitik theoretisch beurteilt wird, korreliert hauptsächlich mit dem zugrunde gelegten analytischen Maßstab bzw. mit der integrationspolitischen Perspektive (Knelangen 2006, 31ff). Nicht nur im politischen Bereich der Europäischen Sozialpolitik mischen sich *ordnungspolitische* und *integrationspolitische* Aspekte.

Einerseits besteht nach der *neofunktionalistischen* Perspektive, dass das supranationale Ziel in einem europäischen *Föderalstaat* (United States of Europe) respektive einer dafür notwendigen *normativ* ausdifferenzierten Sozialpolitik endet (Knelangen 2006, 32f). Die Wohlfahrtsstaatlichkeit gilt als unabdingbares Charakteristikum moderner Staatlichkeit. Das Ausmaß einer supranationalen Sozialpolitik erlaubt – nach Maßgabe des methodologischen Nationalismus – Rückschlüsse auf die staatliche Qualität der Europäischen Integration. Im Sinne der neofunktionalistischen Theorie führt ein einmal initiiertes Integrationsprozeß zu einem stetigen, inkrementalen Ausbau eines supranationalen Gemeinwesens. Dabei steigt die Wahrscheinlichkeit zur sozialpolitischen Integration um so eher, je mehr die Erreichung der Integrationsziele durch eine fehlende Kooperation in der Sozialpolitik ausbleibt (*functional spill-over*). Transnational organisierte gesellschaftliche Akteure (Gewerkschaften, NGO) nehmen hier wegen der zu erwartenden Vorteile eine zentrale Rolle ein, sie üben auf ihre Regierungen entsprechenden Druck zugunsten solcher Integrationsmaßnahmen auf. Die Organe der Gemeinschaft instrumentalisieren wiederum diesen politischen Druck und bauen ihren eigenen Einflußbereich weiter aus. Schließlich wird ein Transfer von (Eliten-) Loyalitäten von der nationalen auf die supranationale Ebene induziert, der die Basis einer sukzessiven Übertragung von nationalstaatlichen Kompetenzen auf die Europäische Integration bildet.

Zwar haben sich wichtige neofunktionalistische Annahmen wie die lineare Integrationsautomatik – zumindest bis dato – bei der europäischen Entwicklung nicht realisiert, doch eignet sich das neofunktionalistische Modell als Analysemodell. Denn die Implementierung sozialpolitischer Normen stehen in enger Beziehung mit den ökonomischen Integrationszielen und können durchaus als *functional spill-over* ausgelegt werden. Bereits die ersten im EWG-Vertrag der 1950er Jahre verfaßten sozialpolitischen Regime sollten angeblich wettbewerbliche Nachteile der Franzosen aufgrund ihrer signifikant höheren Sozialstandards kompensieren. Analoges kann auch den Maßnahmen in der 1970er Jahren zugeschrieben werden, zumal sie der sozialpolitischen Flankierung der geplanten Währungsunion dienen sollten. Die sozialpolitischen Maßnahmen der EEA gelten als ergänzende Instrumente zur

Vollendung des Binnenmarktprojektes. Auch die *Organe der Gemeinschaft* und das stetige Engagement *gesellschaftlicher Akteure* spielen eine nicht unbedeutende Rolle zur Durchsetzung der sozialen Dimension der Integration (Knellingen 2006, 33).

Gleichwohl kann eine „soziale Nachfrage“ nach einer umfassenden sozialpolitischen Integration nur bedingt bestätigt werden. Einmal wehren sich insbesondere die Arbeitgeberverbände gegen eine ausgeprägte soziale Agenda der Europäischen Union, zum andern findet die sozialpolitische Integration primär aus wettbewerblich kompensatorischen Motiven statt. Im Vergleich zur ökonomischen Integration verfügt die sozialpolitische Integration über einen stark asymmetrischen und nachrangigen Charakter. Darüber hinaus sind auf der nationalstaatlichen Ebene sozialpolitische Handlungsspielräume aufgrund der *normativ* verbindlichen Wettbewerbsvorschriften, der gemeinsamen Handels- und Zollpolitik sowie des währungspolitischen Stabilitätspaktes signifikant eingeengt worden. Im Ergebnis ist die neofunktionalistische Perspektive mit ihrem zentralen Institut des *spill-overs* – im Sinne von Sozialpolitik staatlicher Provenienz – mit großer Distanz zu begegnen. Ein europäischer Binnenmarkt oder eine Europäische Währungsunion läßt sich nur mit rudimentärer Sozialpolitik oder auch ohne jegliche sozialpolitische Flankierung realisieren (Knellingen 2006, 34).

Zum andern verspricht der liberale *Intergouvernementalismus* (Moravcsik 1993, 1998) eine konsistentere Begründung zur europäischen Sozialpolitik. Nach ihm gilt die Europäische Integration als nutzenorientierte Institution, welche ihre Mitglieder ins Leben gerufen haben, um in verschiedenen Bereichen suboptimale Politikergebnisse abzustellen. Im institutionellen Rahmen der *economy of scales* intendieren alle Mitgliedstaaten unter Nutzung des Binnenmarktes steigende Skalenerträge. Mit steigender Produktion können sowohl die Grenz- als auch die Durchschnittskosten sinken, der Zuwachs des nationalen *Outputs*, des Gewinnzuwachses bei Erhöhung des Einsatzes eines Produktionsfaktors, wird angestrebt (Schuster/Vaubel 1996, 184). Die Integration soll für Nationalstaaten gemeinsame Kooperationsgewinne erzielen. Die nationalen Regierungen sind zwar die maßgeblichen Akteure auf der supranationalen Ebene, doch sind die Entscheidungsträger im Ministerrat in ihren Entscheidungen auf die nationale Zustimmung (*Veto-player*) angewiesen. Nach Andrew Moravcsik hängt die sozialpolitische Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses folglich von der – oftmals langwierig ausgehandelten – Konvergenz nationaler Policy-Präferenzen der insbesondere ökonomisch und institutionell mächtigeren Mitgliedstaaten der EU ab. Aufgrund dieser nationalstaatlichen Präferenzen läßt sich schlüssig erklären, warum eine sozialpolitische Integration gegenüber der Marktliberalisierung das Nachsehen hat.

Wegen divergierender Interessen der involvierten Regierungen kann häufig keine dafür erforderliche Einigkeit unter den Mitgliedstaaten der EU gebildet werden. Den Mitgliedstaaten mit hohen Sozialstandards stehen solche Staaten gegenüber, die wegen ihres geringen sozialen Schutzniveaus einen wichtigen *Standortvorteil* im Binnenmarkt besitzen. Geringe Schutzniveaus gelten als ein „wichtiges Faustpfand im Standortwettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze“ (Knelangen 2006, 35). In diesem sensiblen Politikbereich konnte deshalb für etliche Bereiche keine Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten in ihren fundamentalen Interessen ausgehandelt werden. Mithin waren dem „Ausbau einer europäischen Sozialstaatlichkeit ... seit jeher Grenzen durch die mangelnde Kongruenz der mitgliedstaatlichen Interessen gesetzt“ (Knelangen 2006, 35).

Gleichwohl lassen sich auch *Grenzen* in der Erklärung des intergouvernementalen Modells auflisten. Die Konzipierung der Organe der Gemeinschaft als *Agenten* der nationalstaatlichen *Prinzipale* (Moravcsik 1993, 507ff) und damit als vermeintlich autonom steuernde Kontrolleure des (sozial-)politischen Integrationsprozesses, stößt auf institutionelle Widersprüche. Insbesondere der *Europäische Gerichtshof* hat mit seiner Rechtsprechung zur *Gleichstellung der Geschlechter* entscheidende Reformen eingeleitet und auf nationaler Ebene durchgesetzt. Die nach intergouvernementalem Duktus konzipierte allgegenwärtige Kontrolle nationaler Regierungen (*Prinzipale*) ist keineswegs als konsistent zu würdigen.

Auch erklärt die intergouvernementale Perspektive zum Beispiel nicht, warum auf der Maastrichter Konferenz im Jahr 1992 auch volkswirtschaftlich eher schwache, niedrig regulierende Mitgliedstaaten aus Südeuropa einer Ausweitung der *qualifizierten Mehrheitsentscheidung* und damit zugleich der Setzung weiterer sozialpolitischen Dimensionen zugestimmt haben, die davon keinen unmittelbaren Nutzen erhoffen konnten. In mittlerer Perspektive sind mit den neuen möglichen Sozialstandards eher *Nachteile* im binnenmarktlichen Wettbewerb zu erwarten. Eben dieselben Regierungen haben im Rahmen der Verhandlungen zur EEA noch vehement auf das Entscheidungsprinzip der Einstimmigkeit beharrt. Als Erklärung dieser widersprüchlich erscheinenden Lage zieht Gerda Falkner (2002, 105) einen Lernprozeß dieser Akteure in Erwägung. Diese Staaten befürchteten aufgrund gesammelter Erfahrung, von *transnationalen Konzernen* ausgespielt zu werden und befürchteten, dass nationale Standards auf diese Weise in einen *Unterbietungswettbewerb* geraten (Knelangen 2006, 36). Damit verbindet sich zugleich die begründete Hoffnung aller Mitgliedstaaten, in Zukunft nationale Präferenzen zu sichern und höhere sozialpolitische Standards aufzubauen.

Schließlich ist als *dritte* Form das Modell einer *regulativen Sozialpolitik* denkbar, bei der sich die Mitgliedstaaten neben der Marktliberalisierung zusätzlich auf supranationale Arrangement bei sozialpolitischen (Mindest-)Standards verständigen (Busch 2001).

Institutionen werden geschaffen, um Transaktionskosten zu reduzieren und auf diese Weise Kooperationsprobleme zu umgehen. Der intergouvernementale Ansatz argumentiert, dass Institutionen von den Nationalstaaten geschaffen werden, um ihre Ziele besser und effizienter zu verfolgen. Der neue *Institutionalismus* (Knelangen 2006, 37f) besagt, dass politische und gesellschaftliche Institutionen über einen erheblichen Einfluß auf Entscheidungen von Akteuren verfügen. Die Institutionen sind jedoch nicht reine Instrumente der Nationalstaaten, sondern entwickeln ein – supranationales – Eigenleben. Hinsichtlich der Europäischen Integration ist zu resümieren, dass die nationalen Regierungen entgegen des intergouvernementalen Paradigmas keine völlige Handlungsfreiheit in der Gestaltung der europäischen Politikgestaltung besitzen. Das staatszentrierte Bonmot, nach dem die Nationalstaaten aufgrund ihrer Strukturgewalt die „Herren der Verträge“ sind, ist keineswegs überzeugend. Es bestehen Lücken in der staatlichen Kontrolle. Ein wesentlicher Aspekt besteht dabei im – mehr oder weniger – autonomen Handeln von supranationalen Organen. Eine Rückgewinnung der nationalen Kontrolle über Institutionen gilt wegen dieses gemeinschaftlichen „Eigenlebens“ als äußerst problematisch. Unter dieser Perspektive besteht durchaus eine Nähe zum Neo-Funktionalismus, der nicht intendierte Konsequenzen und Spillovers in seiner Analyse berücksichtigt (Taschowsky 2001, 14). Auf den Aspekt der Sozialpolitik gemünzt heißt das, dass „Deutschland wie in anderen *postsouveränen Mitgliedstaaten* der Europäischen Union nicht mehr als eine rein, sondern allenfalls als primär *nationale* Domäne angesehen werden“ (Schulte 2004, 90) kann. Insofern sind die Nationalstaaten nur noch „halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten“ (Leibfried/Pierson 1979; 1998).

Nach der komparativen Wohlfahrtsforschung (Esping-Andersen 1990) werden in der Europäischen Union – wie oben ausführlich dargelegt – verschiedene Typen von *welfare regimes* unterschieden. Neben den sozialdemokratischen, konservativen und liberalen Wohlfahrtsstaat befindet sich neben dieser Trias von Gosta Esping-Andersen als *vierter* Typus das südeuropäische, rudimentäre Wohlfahrtsregime, das die „lateinischen Randstaaten“ um Griechenland, Portugal, Spanien und zum Teil auch Italien zuordnet (Lessenich 1994, 231). Als *fünfter* Typus ist das sozialpolitische Regime der Transformationsstaaten seit der Ost-Erweiterung (Piatek 2001; Thalacker 2006) der EU zu nennen, die zwischen sozialistischer Vergangenheit und Markt Anpassung ihr sozialpolitisches Arrangement zu finden haben. Solange die Nationalstaaten zur Gestaltung ihrer spezifischen Sozialpolitik über

einen hinreichenden Gestaltungsraum verfügten und der gemeinschaftliche Koordinierungsbedarf als marginal bewertet wurde, löste die nationalstaatliche Vielfalt der *welfare regimes* wenig Probleme aus. Allerdings zeigt sich diese Vielfalt als großes Hemmnis, wenn es darum geht, die europäisch induzierten Mißstände der Marktliberalisierung wie soziales Dumping oder Unterbietungswettläufe zu verhindern. Die Heterogenität der *welfare regimes* hat in erheblichem Maße dazu beigetragen, dass Sozialpolitik als „institutionell vermintes Gelände gelten kann“ (Knelangen 2006, 38). Ein gemeinsamer europäischer Sozialraum mit gemeinsamen Sozialstandards – analog zum Nationalstaat – wird daher kaum entwickelt werden können. Ein primär politökonomisches Argument besteht darin, dass politische Eliten in den Mitgliedstaaten keine Bereitschaft zeigen, den *politischen Gewinn*, den sie aus sozialpolitischen Programmen in ihren Nationalstaaten ziehen können, an die EU abzugeben.

Wird die – oben zitierte – sozialpolitische Definition von Paul Pierson und Stephan Leibfried (1998, 13), nach der das ökonomische System mit Maßnahmen ergänzt, modifiziert oder abgelöst wird, die es selber nicht aus sich selbst heraus anbietet, als *Maßstab* zur Messung europäischer *Policies* zugrundegelegt, dann betreibt die Gemeinschaft eine aktive *regionale Umverteilungspolitik* und zwar zwischen den Sektoren (Gemeinsame Agrarpolitik), den Regionen (Strukturfonds). Auf den ersten Blick scheinen regionale Umverteilungen keinen sozialpolitischen Charakter zu tragen. In den Nationalstaaten existieren aber etliche Regionen, die selbst auf unterschiedlichen Stufen sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung verharren. Besteht keine föderalistische Regulierung, werden sozioökonomische Unterschiede mit großer Wahrscheinlichkeit zunehmen und die intendierte soziale Kohäsion nicht einlösen. So fördert eine Reihe von beschäftigungspolitischen Maßnahmen oder kulturellen Ereignissen die Attraktivität von Regionen, um vor allem auch der Unterbietungskonkurrenz in der Arbeitsmarktregulierung und bei den Arbeitsbedingungen, dem *social dumping*, entgegenzuwirken (Ross 1998, 333). Allgemein gab es aber trotz der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Rückständigkeit der südlichen Mitgliedstaaten kaum Hinweise auf *social dumping* (Ross 1998, 336).

Eine redistributive Politik zwischen den Regionen verfolgt die EU neben der fonds-basierten Regionalpolitik zudem bei der Industriepolitik nach Art. 157 EGV und bei der sozialfonds-basierten Arbeitsmarktpolitik (Kowalsky 1999, 245ff; Majone 1996, 226). Auch in der entgeltlichen Gleichbehandlung der Geschlechter und dem Gesundheitsschutz sowie der Sicherheit am Arbeitsplatz liegt diesem sozialpolitischen Maßstab zufolge eine Umverteilungspolitik vor. Diese Umverteilungspolitik wird aber nicht nur von der

Gemeinschaft realisiert, sondern in vielen Bereichen mangels Budget durch die Mitgliedstaaten. Handlungsziel der supranationalen Politik ist primär ein wettbewerbsbedingter Anlaß, nämlich den Binnenmarkt vor Verfälschungen zu schützen. Aber auch die Förderung des sozialen Fortschritts gilt als ein wichtiges Element der europäischen Agenda. Der Europäische Rat von Barcelona betonte in Punkt 22 seiner Schlußfolgerungen: „Das europäische Sozialmodell stützt sich auf gute Wirtschaftsleistungen, ein hohes Sozialniveau, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und sozialen Dialog“ (Witte 2004, 2). In der *Präambel* zielt die Europäische Union auf eine *immer engere Zusammenarbeit* ab. Im Leitbild vom „Europa des Marktes“ steht der ökonomische Integrationsprozeß im Vordergrund. Doch je enger diese – ökonomische – Zusammenarbeit wird, desto mehr soziale Probleme entstehen (Busch 2001, 186). Wenn es auch primär um die Verwirklichung des Binnenmarktes geht, verfügt die Gemeinschaft über unendliche Möglichkeiten, in jedem Politikbereich – unter der Perspektive des Abbaus nicht tarifärer Handelshemmnisse – sozialpolitisch tätig zu werden. Allerdings stehen auf Verlangen etlicher Mitgliedstaaten etliche wichtige sozialpolitische Teilräume der Gemeinschaft unter dem Vorbehalt des rechtlich unverbindlichen *soft law*. Nationale Präferenzen bleiben mit diesen weichen Rechtsinstituten in vielen Bereichen unangetastet. Was aus politökonomischer Perspektive für die Mitgliedstaaten effizient sein mag, zeigt sich in sozialpolitischer Hinsicht auf der gemeinschaftlichen Ebene als suboptimal. Soll auf sozialpolitischer Ebene eine supranationale Dimension realisiert werden, dann gilt es grundsätzlich vorab zu klären, welche Funktionen diese Dimension erfüllen soll und welche Funktionen die Sozialpolitik auf nationaler Ebene erfüllt: „Nur wenn die Rolle der Funktionen bekannt ist, werden die Gewinne und Verluste der Akteure aus einer supranationalen Regelung erkennbar, die neben der Verhandlungsmacht der Akteure entscheidend für den Transfer von Souveränitätsrechten sind“ (Taschowsky 2001, 18).

3.3. These zur wohlfahrtsstaatlichen Stabilisierung der Europäischen Union

Es besteht eine interdependente Beziehungen zwischen dem Nationalstaat und der Europäischen Union. Keinem dieser beiden Systeme ist es in vielen und wesentlichen Bereichen möglich, eigenständige politische Ziele zu verfolgen und durchzusetzen. Sie werden in der Regel von Akteuren beider Systeme in Verhandlungsprozessen verantwortlich ausgeformt. Dieses geschieht im Kontext des europäischen Mehrebenensystems.

3.3.1. Europäisches Mehrebenensystem

Wenn ein gesellschaftspolitischer Organismus (Nationalstaat) durch einen sozialpolitischen Tumor beschädigt wird oder an deren metastasierenden Folgen gar untergeht, dann entstehen notwendigerweise auch Schäden oder gar ein Exitus bei dem mit ihm verbundenen, institutionell abhängigen Organismus (Europäische Union). Warum kann das so sein? In ihrer Struktur ist die Europäische Union ein Mehrebenensystem. Dem Mehrebenensystem ist eine Verflechtungs- und Verhandlungsstruktur inhärent. Damit stellen die EU und der Mitgliedstaat einen systemischen Kontext her. Die EU konstituiert sich zum einen aufgrund der maßgeblichen und unerläßlichen Mitwirkung der nationalen Ebene an supranationalen Entscheidungen, zum andern vor allem auch aufgrund der (Rück-)Wirkungen eben dieser Entscheidungen auf die nationale respektive regionale Ebene. In der EU existiert kein Entscheidungszentrum, das auf eine hierarchische Struktur zurückgreifen kann. Auch lassen sich nicht mehr einzelne Bereiche staatlicher Steuerung voneinander abschotten. Folglich entstehen Netzwerke, in denen Akteure der unterschiedlichen Teilsysteme gemeinsame verbindliche Entscheidungen treffen. Auffallend ist zweifellos, in welchem immensen Umfang auf der gemeinschaftlichen Ebene sowohl bei der Vorbereitung eines Vorschlags der Europäischen Kommission als auch während des Entscheidungsprozesses im Ministerrat die Vertreter der Mitgliedstaaten präsent und eng mit den Vertretern der Europäischen Kommission verflochten sind (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 24f). Die unmittelbare Wirksamkeit supranationaler Maßnahmen in den Mitgliedstaaten durch die erforderliche Umsetzung europäischer Richtlinien und Verordnungen in nationales Recht initiiert auf der faktisch nachrangigen Ebene nachhaltige Anpassungsprozesse. Es besteht eine Komplementarität zwischen beiden Ebenen. Die nationalen und regionalen Handlungsspielräume werden im Kontext der gemeinschaftlichen Rechtssetzung deutlich eingegrenzt (Tömmel 2003, 281), was zugleich Auswirkungen für die Herausbildung nationaler Sozialpolitik generiert (Pierson/Leibfried 1998, 15). Die faktische Autonomie der Nationalstaaten wird ausgehöhlt (Leibfried/Pierson 1998, 59).

3.3.2. Normative Selbstverpflichtung der Europäischen Union

Eine bürgerferne These europäischer Politik von Elmar Rieger (2001, 314) besagt: „Von ihrer ursprünglichen Anlage her ist die Europäische Union eine Einrichtung von Regierungen, für Regierungen und durch Regierungen – und nicht für Bürger“. Nach einer ähnlich gewichteten These gilt die Europäische Union als ein erfolgreiches und zugleich verselbständigtetes Projekt

„von Eliten für Eliten“ (Cuperus 2006, 84). Von ihrer institutionellen Struktur her ist die EU zweifellos ein Elitenprojekt (*Top-down-Ansatz*), nicht aber ein Projekt von „Durchschnittseuropäern“ (Rieger 2001, 314f). Nach dieser Architektur gehen transnationale Akteure (Eliten) gestärkt aus dem Integrationsprozeß hervor. Plakativ heißt es in dieser spezifischen Wirklichkeit, dass die Mitgliedschaft in der „EU sich für Deutschland lohnt“ (Wessels/Diedrichs 2006, 15). Die voraussetzungsvolle These, nach der die Europäische Union die Interessen aller Akteure wahrnimmt, trifft allerdings nur dann zu, wenn diese Interessen sehr umfassend definiert werden (Vobruba 2000, 944). Der europäische Einigungsprozeß führt in den Nationalstaaten in dem Augenblick zu politischen Spannungen, wenn die erwartete Wirkung auf das Wirtschaftswachstum und Krisenvermeidung nicht alle Akteure, sondern nur einen Teil der Akteure erreicht und dabei der Anteil von Verlierern sehr hoch ist (Rothschild 2001, 9). Die Gefahr beim Handeln von Eliten besteht im allgemeinen in der unzureichend ausdifferenzierten Beachtung von Bedürfnissen sämtlicher Mitglieder einer komplexen Gesellschaft. Einher kann damit eine mangelnde Folgebereitschaft oder Unterstützung des verantwortlichen politischen Kontextes durch eben diese Akteure wachsen (Patel 2005; Vobruba 2000, 44).

Die Europäische Union selbst ist nach ihrer konzeptionellen Struktur (Schäfer 2005) und damit zugleich ihrem normativen Paradigma verpflichtet, *allen Bürgern* notwendigerweise Vorteile in dieser parastaatlichen Institution zu gewährleisten. Das gemeinschaftliche Referenzmodell des supranationalen Freihandels enthält sowohl die theoretische Implikation als auch das dezidierte Vertrauen auf eine Maximierung nationaler Wohlfahrt. Das trifft selbst dann zu, wenn ein Produktivitäts- oder Kostenvorsprung in einer konkurrierenden Volkswirtschaft besteht (Kösters 2001, 40f). Der theoretische „Grundgedanke ökonomischer Integration ist die Entfesselung der Kräfte von Markt und Wettbewerb. Die ökonomische Theorie weist nach, dass Wettbewerb als Prinzip anderen Formen der Organisation ökonomischen Handelns überlegen ist: Durch Wettbewerb werden die Faktorallokation und damit die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt optimiert. ... Die ökonomische Theorie weist nach, daß dadurch per Saldo der Wohlstand für alle Beteiligten (sic!) steigt“ (Brasche 2003, 45). Unter Zugrundelegung dieser Theorie ist kein anderer Schluß zu ziehen, als dass verschärfter Wettbewerb sowohl zu höherem Wirtschaftswachstum als auch zu mehr Beschäftigung und damit im Ergebnis zu mehr gesamtwirtschaftlicher, gesellschaftlicher Wohlfahrt aller Bürger führt (Tumpel 2004, 203; Kühnhardt 2003). Aus der Logik dieser explizit konzeptionellen, theoretischen Voraussetzungen resultiert unmittelbar ein normatives Leitbild oder eine normative Verpflichtung der Europäischen Union. Dieses zentrale Leitbild ist in etlichen

Normen wie der Präambel des EG-Vertrages sowie in den Artt. 2, 3 lit.j, 125ff, 136 EG-Vertrag oder auch in Aktionsprogrammen niedergelegt.

Im Rahmen der politisch, ökonomisch und rechtlich akzentuierten Europawissenschaft werden dazu folgende Argumente (Leibfried/Pierson 1992) geliefert: Die Entscheidungsträger der Mitgliedstaaten haben sich darauf einstimmig verständigt, dass die Europäische Union einen sozialpolitischen Auftrag zu erfüllen hat, der sogar allgemeine gesellschaftliche Verpflichtungen beansprucht und über die Arbeitnehmerpolitik hinausgeht (Zacher 2002, 157). Dieser idealisierte Auftrag ist formuliert zum einen in der „Europäischen Sozialcharta“ und zum anderen in der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte“ (1989), die auf die „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ und auf die „Bekämpfung von Ausgrenzungen“ (Art 136 EGV) abzielen (Zacher 2002, 158). In der *Präambel* zum „Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa“ (EVVE) vom 18. Juli 2003 ist der bemerkenswerte Anspruch verortet: „In der Überzeugung, dass ein nunmehr geeintes Europa auf diesem Weg der Zivilisation, des Fortschritts und des Wohlstandes zum Wohl aller seiner Bewohner, auch der Schwächsten und Armen, weiter voranschreiten will, dass es ein Kontinent bleiben will, der offen ist für Kultur und sozialen Fortschritt, dass es Demokratie und Transparenz als Wesenszüge seines öffentlichen Lebens stärken und auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will, sind die Hohen Vertragsparteien ... wie folgt übereingekommen.“

Bereits die *Präambel* des EG-Vertrages normiert und fordert „sozialen Fortschritt“. Art. 2 EGV nennt unter den Zielen der EU ein „hohes Maß an sozialem Schutz“, die „Hebung von Lebenshaltung und Lebensqualität“ und den „sozialen Zusammenhalt“. Art. 3 Abs. 1 lit.j EGV nennt eine Zuständigkeit für „Sozialpolitik“, in Art. 3 EGV sind zudem Zuständigkeiten aufgeführt wie die Hebung der Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, des Verbraucherschutzes. Das Kapitel „Sozialvorschriften“ wird in den Artt. 136-145, ex-117ff EGV geregelt, die mehr oder weniger verbindliche Maßnahmen zum Arbeitsrecht, Arbeitsschutz, Arbeitsbeziehungen und soziale Sicherung der Arbeitnehmer beinhalten. Vor allem sollen seit Beginn der Europäischen Integration „die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte“ (Art. 117 EWGV) verbessert werden. Nach Art. 137 Abs. 4, 139 EGV besteht die Möglichkeit zu einem „sozialen Dialog“ der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten mit den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden (Zacher 2002, 157; Seel 1996, 160).

Als Synonym für die Europäische Sozialpolitik kann der inhaltlich adäquate Begriff „gesamtgemeinschaftlicher Wohlstandsausgleich“ (Zacher 2002, 156) gesetzt werden. Nach Art. 3 Abs.1 lit.i EGV und Art. 158 Abs.1 EGV ist von einer „Stärkung“ des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ auszugehen. Der EG-Vertrag gibt normativ das Ziel vor,

„die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete ... zu verringern“ (Art. 158 Abs. 2 EGV). Die geübte Praxis versteht darunter vor allem die Umverteilung von Finanzen über Strukturfonds. In den Grundsätzen des EG-Vertrages, in Art. 3 Abs. 2 EGV, wird das sozialpolitische Ziel vertieft begründet: „Bei allen ... genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen.“

Diese normative Selbstverpflichtung der Europäischen Union ist auch in Art. 2 EGV verortet, nach dem sämtliche Politiken auf einen gemeinsamen Auftrag hinzielen, nämlich

„in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und die Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltverträglichkeit und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedern zu fördern.“

Als Reaktion auf wettbewerblich bedingte Problemlagen hat die Europäische Kommission in einem Weißbuch aus dem Jahre 1994 wiederholt ihre Einsicht bekräftigt, nach der die Europäische Union „unter Beweis stellen muß, dass sie dieser Frage nicht schweigend oder gleichgültig gegenübersteht, sondern dass sie in der Lage ist, nicht nur im Interesse der Arbeitnehmer, sondern auch in dem der Ausgegrenzten aufzutreten.“ In der Europäischen Union müsse neben dem Wettbewerbsgedanken auch der Solidaritätsgedanke „gebührende Berücksichtigung“ finden. Ein *hoher sozialer Standard* sei mithin als „Schlüsselement des Wettbewerbskonzepts“ (sic!) zu betrachten, die Sozialpolitik dürfe nicht gegenüber dem wirtschaftlichen Funktionieren des Binnenmarktes vernachlässigt werden (Neyer 2007, 32).

Das politische „Makro-Ziel“ aber begründet sich konzeptionell nach Würdigung aller aufgeführten sozialpolitischen Tatbestände im Ergebnis in der nachhaltigen Stabilisierung und damit im institutionellen Erhalt des europäischen Corpus, der vor allem aus dem legitimatorischen Zuspruch der mitgliedstaatlichen Bevölkerungen resultiert.

Ursprünglich fungierte das ricardianische Wettbewerbsmodell des europäischen Binnenmarktes faktisch – oder zumindest implizit – als dezidiertes Sozialmodell, das allen Beteiligten ein höheres Wirtschaftswachstum, mehr Arbeitsplätze und Wohlfahrt gelobt. In

unmittelbarer Kausalität dazu steht das gemeinschaftliche Paradigma, nach dem kein Akteur wegen seiner Mitgliedschaft schlechter als vor seinem Eintritt in die Europäische Union gestellt wird (Link 2001, 303; Buhde 1998, 162). Eine unabdingbar normative Grundvoraussetzung der Integration war und ist folglich, dass zum einen positive Fortschritte in der Lebenshaltung spürbar sein müssen. Zum andern dürfen diese Fortschritte nicht zu Lasten oder auch zum Vorteil einzelner Mitgliedstaaten vollzogen werden (Küsters 2007, 323).

Ohne Wenn und Aber kann die friedenspolitische Einigung der europäischen Völker nach zwei desaströsen Weltkriegen als eine der am erfolgreichsten bewältigten Herausforderungen des 20. Jahrhunderts bewertet werden. Einen nicht unerheblichen Anteil zu diesem historischen Verdienst wird der Existenz der Europäischen Integration zugerechnet. Diese bemerkenswert friedliche Entwicklung wird im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems im allgemeinen und hauptsächlich auf die wohlfahrtsstaatlich verfaßten Nationalstaaten zurückgeführt (Kaufmann 1997, 139). Mittlerweile haben sich aber die Vorzeichen geändert.

3.3.3. Standortwettbewerb als institutioneller Systemwettbewerb

Der Standortwettbewerb gilt als wesentliches Hindernis, nationale Wohlfahrtsstandards zu verteidigen. Zur kurzen historischen Einführung des Begriffs: Als Protagonist (Franzmeyer 1996) der produktionsbasierten Standortlehre gilt Johann Heinrich von Thünen (1826). Die nach ihm bezeichneten „Thünenschen Kreise“ begründen die „unterschiedliche räumliche Nähe des Anbaus von Agrarprodukten zu einem unbeeinflussbar vorgegebenen Absatzmarkt (Stadt) in Abhängigkeit vom Gewicht und damit den Transportkosten dieser Erzeugnisse. Ziel ist die Minimierung der Transportkosten und damit letztlich die Maximierung des Reinerlöses der bäuerlichen Betriebe durch Wahl des richtigen Standortes bzw. der richtigen Früchte“ (Franzmeyer 1996, 113). Spätere Autoren richten ihren Blick auf die Schwerindustrie oder generalisierten die Theorie des Standortes auf eine Untersuchung der Standortrelevanz des jeweiligen kostenbestimmenden Faktors unterschiedlicher Produktionen. Walter Christaller (1933) und August Lösch (1939) sind die ersten und auch wichtigsten Exponenten eines hauptsächlich *absatzbasierten* Theorieansatzes. Beide Autoren fokussierten ihren Blick nicht mehr auf ein vorgegebenes Zentrum. Vielmehr hatten die Anbieter es mit überregionalen, lokal unverdichteten Märkten. Jüngere Theorieansätze vereinigen die mehr produktionsbasierten mit den mehr absatzbasierten Argumenten. Durch die Einführung wirtschaftlicher

Entwicklungsstufen einer Region wird in diesem Kontext die Perspektive statischer Theorie verlassen. Die Einführung einer dynamisch orientierten Komponente bot die Möglichkeit an, das Erklärungsmodell zu einem – regionalpolitischen – Entscheidungsmodell zu formulieren. Die Standorttheorie vermengt sich hier mit der Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung bzw. mit der Wachstumstheorie. Nun rückt mehr die Bedeutung bestimmter Ausstattungsmerkmale für die Standortqualität einer Region in den Blickpunkt. Dazu gehören Elemente wie die Infrastruktur (Verkehrs- und Kommunikationsstruktur), die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitnehmer, die sogenannten „Fühlungsvorteile“ begründete Präsenz anderer ökonomischer Akteure sowie entscheidungsrelevanter Behörden (Franzmeyer 1996, 113f).

Eine Form des politischen Systemwettbewerbs scheint seit wenigen Jahren keine agitatorische Plattform mehr zu besitzen: „Die unbändige Wirtschaftskraft der kapitalistischen Marktwirtschaften hat den Kommunismus in die Knie gezwungen: Die kommunistische Planwirtschaft hat sich schmachvoll aus der Geschichte verabschieden müssen. Wer wollte bestreiten, daß dieser Systemwettbewerb segensreiche Ergebnisse gebracht hat. Dies war freilich eine Form des Systemwettbewerbs, die heute mehr und mehr an Bedeutung verliert und einem neuen Systemwettbewerb Platz macht. Der alte Systemwettbewerb zwischen Kommunismus und Kapitalismus stand unter der Zielsetzung der ökonomischen, kulturellen und militärischen Dominanz, und er vollzog sich bei geschlossenen Grenzen auf dem Wege der gegenseitigen Beobachtung, der Imitation und Innovation. Der neue Systemwettbewerb ist statt dessen ein Standortwettbewerb, der wesentlich von der internationalen Migration der Menschen und Produktionsfaktoren getrieben wird“ (Sinn 2002, 391).

Wolfgang Reinhard (2007, 21f) ergänzt dazu: „Der demokratische Staat erweckt zwar mit seiner Allzuständigkeit immer noch den Eindruck von Stärke, ist aber im Hinblick auf seinen Handlungsspielraum längst zum schwachen Staat geworden. Er wurde Opfer der Anspruchsdynamik der von ihm selbst geschaffenen sozialpolitischen Besitzstände und der Verschuldungsdynamik, die sich daraus ergab, als seit der ersten Ölpreiskrise in den 1970er Jahren die öffentlichen Mittel für diese Art demokratischer Politik nicht mehr ausreichten. Die jeweiligen Inhaber der Staatsgewalt wollen an der Macht bleiben und müssen deshalb die Gunst der Wähler gewinnen. Die Folge sind Wahlgeschenke oder zumindest eine Politik der Besitzstandswahrung ohne Rücksicht auf die Kosten. Reichen die Steuereinnahmen nicht aus, werden die Ausgaben durch Kreditaufnahme finanziert, was viele Staaten in der allseits bekannten Schuldenfalle enden läßt. Unter diesen Umständen ist der Abbau des Sozialstaates angesagt. Das trifft gut mit den gesteigerten Renditeerwartungen des neoliberalen Sozialdarwinismus und dem Verschwinden des real existierenden Sozialismus. Inzwischen

sind Arbeitnehmerrechte und soziale Sicherung nicht mehr Teil des westlichen Verteidigungssystems, sondern bloße Hindernisse auf dem Weg zur Profitmaximierung.“

Seit Mitte der 1990er Jahre setzt sich deshalb die Wissenschaft mit dem Phänomen des „neuen“ Systemwettbewerbs auseinander. Auch alternative, teils abweichende Begriffe wie Standortwettbewerb, Regulierungswettbewerb, Ordnungswettbewerb, institutioneller Wettbewerb, Wettbewerb von Regierungen oder Jurisdiktionen sowie Steuerwettbewerb werden verwendet (Kösters 2003, 7). In der wissenschaftlichen Literatur besteht Uneinigkeit darüber, ob überhaupt von einer internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft gesprochen werden kann (Lachmann/Mitschke 2006, 561f). Uneinigkeit herrscht vor allem, ob nur eine mikroökonomische, sprich: Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen oder auch eine makroökonomische Perspektive, sprich: Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften, angemessen ist. Befinden sich nur Unternehmen im internationalen Wettbewerb oder auch ganze Volkswirtschaften? Nach Lachmann und Mitschke (2006, 562) erscheint es sinnvoll, den internationalen Wettbewerb der Volkswirtschaften als Standortwettbewerb zu bezeichnen. Im Rahmen der Globalisierung hat sich die nationale Wirtschaftspolitik auch an internationalen Kriterien messen zu lassen. Auf diese Weise gewinnen Standortfaktoren wie Wirtschaftspolitik, Faktorkosten, Finanzpolitik, Wechselkurspolitik oder Effizienz der öffentlichen Verwaltung zunehmend an Gewicht. Letztlich kann eine Wirtschaftspolitik das nationale Szenario dominieren, welche zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit inländischer Unternehmen führt. Diese Indikatoren könnten als Maßstab zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer nationalen Volkswirtschaft zugrundegelegt werden. Mit Hilfe der nationalen Wettbewerbspolitik kann die Standortattraktivität eines Staates und die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens optimiert werden.

Für den vorliegenden Zusammenhang soll folgende Definition genügen: „Systemwettbewerb oder institutioneller Wettbewerb ist ein Interaktionsprozeß, in dem Elemente des ökonomischen und des politischen Wettbewerbs wirksam sind“ (Streit/Mussler 1995, 76). Der ökonomische Wettbewerb und der politische Wettbewerb stehen in komplexer Wechselwirkung (Windisch 1998, 151). Die Wirksamkeit des Systemwettbewerbs wird von Normen definiert, mit denen primär privatwirtschaftliche Akteure in ihren Dispositionen zwischen verschiedenen Systemen wählen können. Eine Harmonisierung der Standortfaktoren bedeutet zugleich eine Schwächung des zwischenstaatlichen Systemwettbewerbs um die effizienteste Politik (Lachmann/Mitschke 2006, 562).

Nach Herbert Girsch (1995, 41) wird mit der Perfektionierung oder Ergänzung des internationalen Wettbewerbs auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen um den Faktor

der Freizügigkeit mobiler Produktionsfaktoren aus einem internationalen Marktwettbewerb ein Systemwettbewerb, der nach herrschender Meinung als Standortwettbewerb definiert wird. Nicht nur Güter und Finanzkapital können frei und ungehindert über nationale Grenzen wandern, sondern auch Direktinvestitionen. Infolge von Wanderungen in der Regel des sehr mobilen Faktors Kapital und des hochqualifizierten Faktors Arbeit wird der Öffnungsgrad von volkswirtschaftlichen Systemen stark erhöht. Eine entsprechende Auswahl von unterschiedlichen institutionellen Arrangements kann realisiert werden. Rational agierende Akteure werden positive Differenzen auf zu erwartende Nettoerträge wie Kapitalrendite, die wegen abweichender Steuern oder arbeits- und sozialrechtlicher Regulierungen in den Nationalstaaten bestehen, zurückgreifen. Das Kapital wandert zum „besten Wirt“ (Kösters 2003, 9). Mit der Möglichkeit, bessere Arrangements wahrzunehmen, findet mithin eine gestiegene Austrittsfähigkeit von Unternehmen aus nationalen Regulierungszusammenhängen in Form von Abwanderung (*exit*) mobiler Faktoren statt, die praktisch als „institutionelle Arbitrage“ (Streit/Mussler 1995, 77) gilt. Beim effizienten Steuerwettbewerb werden wiederum nun nationale politische Akteure selber im eigenen Land diese nachteilige Entwicklung, die zur Wanderung mobiler Faktoren führte, wahrnehmen und korrigieren. Oder die politischen Akteure werden durch den „Widerspruch“ (*voice*) von betroffenen Wählern auf diese internationale Arbitrage hingewiesen. Die politischen Akteure, die Regeln und institutionelle Arrangements im Staat anbieten, werden auf diese Weise auch zur Sicherung ihrer Machtpositionen genötigt, über geänderte institutionelle Arrangements wieder attraktiver für international agierende mobile Faktoren zu werden (Kösters 2003, 9). Der Staat muß antizipieren wie die Ausprägung von Abgaben, Steuern, Sozialtransfers, das Angebot öffentlicher Güter oder Regulierungssysteme verhaltenssteuernden Einfluß auf die Standortentscheidungen nehmen. Der Staat steht nach liberaler Provenienz (Sinn 2002, 392) im Wettbewerb um „angemessene“ Standortbedingungen. Betroffen bei dieser Kostenkonkurrenz sind die Löhne, die Aufwendung zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und die Unternehmenssteuern (Scharpf 1997, 187).

Grundsätzlich kann Systemwettbewerb aber auch *ohne* Faktorwanderungen ausgelöst werden, wenn im internationalen Handel von Gütern und Dienstleistungen das Ursprungsland zählt (Kösters 2003, 9f). Kann ein Inländer (Konsument) zwischen Gütern auswählen, die in anderen Staaten unter abweichenden Regulierungen hergestellt werden, dann entscheidet er mit seiner Wahl gleichzeitig über Regulierungen, welche spezifische Charakteristiken wie Preis oder Standard von Gütern beeinflussen. Faktorwanderungen können dann durch

Verlagerungen der Kaufkraft durch Inländer auf importierte, mit günstigeren Arrangements belegte Güter initiiert werden.

Systemwettbewerb gilt als Entdeckungsverfahren. Einem inländischen Nachfrager wird ermöglicht, gegebene institutionelle Systeme auf ihre Problemlösungsqualität zu überprüfen. Dabei kann er das für ihn günstigste Angebot auswählen. Der politische Akteur erhält umgehende Impulse, seine institutionellen Bedingungen ebenfalls zu prüfen und sie gegebenenfalls zu ändern. Existierende Institutionen sind einem permanenten Test ausgesetzt, weil sie der ständigen Bewertung durch Eigentümer mobiler Faktoren und durch Eigentümer inländischer Kaufkraft unterzogen werden (Kösters 2003, 11). Die politischen Anbieter von institutionellen Arrangements werden sich im Wettbewerb um mobile Faktoren und Kaufkraft behaupten müssen, sie werden zur Anpassung gezwungen. Der Systemwettbewerb erweist sich als eine relativ konfliktarme Fehlerkorrektur „falscher“ oder unangemessener Gesetzgebung. Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren muß allerdings nicht zu einer Angleichung von Regeln führen (Kösters 2003, 11f).

Systemwettbewerb gilt auch als Kontrollverfahren (Kösters 2003, 11ff), denn er ermöglicht es dem Nachfrager institutioneller Angebote mit der Abwahl (Abwanderung) zu drohen bzw. diese Drohung auch zu vollziehen. Weil private Akteure institutionelle Problemlösungen vergleichen können, entsteht zugleich eine kontrollierende Wirkung auf politische Anbieter von suboptimalen Institutionen. Herbert Giersch (1995, 41) zufolge führt die Logik eines solchen Kontrollverfahrens zu einer Angleichung und Konvergenz unterschiedlicher Systeme: „Es konkurriert das Immobile um das Mobile. Indem die Ursprungsorte miteinander konkurrieren, kommt es zu Angleichungen. Was von den Marktteilnehmern als das Bessere erachtet wird, setzt sich durch im Prozeß der erfahrungsgestützten Harmonisierung und Angleichung.“ Herbert Giersch (1995, 38) führt weiter aus:

„Offene Märkte mit evolutionärem Wettbewerb im grenzüberschreitenden Verkehr versprechen eine Angleichung (Konvergenz)

- a) der Preis-Leistungs-Verhältnisse für die Produkte,
- b) der Relationen von Entgelt und Produktivität für die Faktoren,
- c) der absoluten Produktivitätsniveaus im internationalen Marktverbund,
- d) der Verhaltensweisen und moralökonomischen Standards,
- e) der technischen Standards und Normen, vielleicht auch
- f) der Ziele und Methoden der Wirtschaftspolitik im Sinne der Imitation.“

Welchen Charakter der Systemwettbewerb auch annimmt, es entwickelt sich ein politischer Wettbewerb (Kiwit/Voigt 1998, 334). Die Vermutung zur Ausbildung größerer Effizienz des Systemwettbewerbs wird ebenfalls in der *Race-to-the-bottom*-These (soziales Dumping) thematisiert. Diese aus der neoklassischen Theorie abgeleitete, kontingente These (Sinn 1994) konstatiert, dass mobile Faktoren bei international abweichenden Standards der Regulierungen in Staaten mit niedrigeren Standards abwandern. Die politischen Akteure treten zwangsläufig in Wettbewerb (Kumpmann 2005, 115ff) mit der logischen Konsequenz, inkriminierte Standards nationalen Regulierungen anzupassen. Das Regulierungsniveau wird suboptimal, weil es unter die Nachfrage nach öffentlichen Gütern im sozial- und umweltspezifischen Bereich falle. Wesentliche Aufgaben (Präferenzen) des Staates werden nicht mehr in adäquater Weise erfüllt (Kerber 1998, 199; Lachmann/Mitschke 2006, 562). Hauptsächlich der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat erfährt durch den wachsenden Außenhandel seine Grenzen. Im Wettbewerb um Absatzmärkte schlagen die Systeme der sozialen Sicherung überwiegend als Kosten der Güteranbieter zu Buche. Sinken in Zukunft die Kosten des Handels weiter und verschärft sich dadurch der Wettbewerb um Absatzmärkte, dann kann dies wiederum Sozialleistungen weiter unter Druck setzen (Kumpmann 2005, 278). Je mehr der Außenhandel erleichtert wird, desto unwichtiger wird die räumliche Nähe der Produktion zu den Absatzmärkten und desto mehr werden die Unternehmen ihre Standorte nach Kostenaspekten wie der Höhe der Steuern und Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen wählen. Mithin beschränkt die Zunahme des internationalen Handels die Möglichkeiten der Staaten, Unternehmen an der Quelle zu besteuern. Ist die Möglichkeit einer ersatzweisen Besteuerung immobiler Faktoren begrenzt, dann kann dies eine Senkung der Sozialabgaben erzwingen. Der internationale Handel kann über den mit ihm verbundenen Systemwettbewerb in der Zukunft zur Gefahr für soziale Sicherungssysteme werden. Der politische Systemwettbewerb durch ökonomischen Wettbewerb um Absatzmärkte verengt die Spielräume zur Umverteilung (Kumpmann 2005, 287f), die sozialen Sicherungssysteme sind der Marktkonkurrenz unterworfen, die Gesellschaftssysteme folgen der Marktlogik, das soziale Zusammenleben in einer Gesellschaft wird der finanziellen Effizienz unterworfen (Amin 2004, 817).

Deregulierung sozialer Sicherungssysteme erfolgten in Deutschland seit Ende der 1980er Jahre unter dem wegweisenden Begriff der Standortdebatte (Müller 2004, 1063). Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sind vom Glauben überzeugt, nach dem mit der Senkung von Lohnnebenkosten als Instrument zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und mit reduzierten Steuern der Standortwettbewerb (Deutschland) gefördert werde (Müller 2003, 4f). Der Staat verliert damit weitere monopolistische

Nischen (Apolte 2000, 122), weil Sozialpolitik sich „zunehmend durch ihren Beitrag zur nationalen Wettbewerbsfähigkeit rechtfertigen“ (Streeck 1998, 15) muß. Mithin wird auch „der Staat selber – seine Effizienz und Effektivität – zum Wettbewerbsfaktor“ (Streeck 1998, 15). Nach Hans-Werner Sinn (2002, 405) galt der Staat lange Zeit als notwendige Begleiterscheinung der Industrialisierung, um vor allem untragbare gesellschaftliche Mißstände zu beheben. Diese Umstände, so argumentiert Hans-Werner Sinn, habe ein Bedürfnis nach staatlicher Intervention in den Marktprozeß entstehen lassen. Der Staat wurde als Instrument zur Erfüllung kollektiver Aufgaben angesehen, die der Markt nicht zur Verfügung stellte. Im Systemwettbewerb besitzt der Staat aber keine allzu großen Chancen für solche Interventionen. Aus dieser Perspektive werden politische Handlungsspielräume erheblich eingeschränkt.

Ob private Akteure tatsächlich gemäß der *Race-to-the-bottom*-These umgehend handeln und nur wegen der günstigeren Standards auswandern, bleibt aber fraglich. Es erhebt sich in diesem Kontext die Frage, ob solche nicht unwichtigen Erträge aus der Bereitstellung öffentlicher Güter wie Rechtssicherheit oder „gute Infrastruktur“ in der Realität tatsächlich in solchen Entscheidungen unberücksichtigt bleiben. Selbst hoffnungsvolle Erwartungen liberalistischer Ökonomen wie Hans-Werner Sinn (1992) auf eine „Zähmung des Leviathan“ steht unter kritischem Vorbehalt (Kösters 2003, 14f). Bislang sei *social dumping*, „also eine europäische Standortkonkurrenz, die irgendwie notwendig zu einem Abbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit führt oder eine marktadäquatere Sozialpolitik erzwingt, ... bestenfalls ein theoretisches, schlechtestenfalls ein ideologisches Konstrukt“ (Rieger 2001, 312). Auch sei in Zukunft mit einem solchen Ergebnis nicht zu rechnen (Rieger 2001, 313ff).

Soziales Dumping ist mehr als das oben beschriebene Offshoring bzw. die deutliche Machtverschiebung zugunsten des mobilen Kapitals. Es wird die relativierte These (Berthold 1993a, 416f) vertreten, nach der offene europäische Gütermärkte soziales Dumping durchaus begünstigen können. Nach diesem Konstrukt betreiben vor allem ärmere Volkswirtschaften in der Europäischen Union, deren wohlfahrtsstaatliche Institutionen weniger stark ausgebaut sind, soziales Dumping. Damit verzerren sie aber den Wettbewerb auf den Gütermärkten. Es wird deshalb die notwendigen Forderungen erhoben, sozialpolitische Aktivitäten stärker aufeinander abzustimmen. Von Dumping könne man aber nur dann sprechen, wenn diese Mitgliedstaaten eine *Strategie der Preisdiskriminierung* betreiben oder ihre Güter zu einem Preis anbieten, der unter den Produktionskosten liegt. Das scheint offensichtlich nicht der Fall zu sein. Es ist nicht erkennbar, dass diese Mitgliedstaaten mit ihren Preisen diskriminieren, um Konkurrenten aus dem Markt zu treiben. Diese Mitgliedstaaten mit einem weniger stark

ausgebauten Wohlfahrtsstaat wenden weniger Ressourcen auf, um die Güter „Sicherheit“ und Gerechtigkeit“ staatlich zu produzieren. Folglich liegen die Herstellungskosten privater Güter niedriger. Deshalb verkaufen die Unternehmungen dieser Mitgliedstaaten ihre Produkte aber nicht unter Preis. Sie produzieren sie nur einfach billiger. Und nutzen dabei ihren komparativen Vorteil in der internationalen Arbeitsteilung.

Nach dieser definitorischen Variante wird der Begriff des *social dumping* im *intranationalen* Kontext generell obsolet. Allerdings gewinnt dieser Begriff im Rahmen des internationalen Kontextes eine ganz andere Konnotation. Etliche europäische Mitgliedstaaten vor allem aus dem süd-, ost- und südosteuropäischen Milieu verfügen über stark abweichende ökonomische Grunddaten wie Lohn-, Sozial- und Steuerstandards als die traditionell hochregulierenden Wohlfahrtsstaaten. Darüber hinaus erhalten diese geringer entwickelten Volkswirtschaften erhebliche Fördergelder aus den europäischen Strukturfonds, die zum Beispiel auf diese Weise niedrige steuerliche Standards ermöglichen. Die hochregulierenden Nationalstaaten verfügen aufgrund der institutionellen Bedingungen des europäischen Binnenmarktes oft über keine adäquaten Möglichkeiten mehr, diesen faktischen Unterbietungswettbewerb erfolgreich zu steuern. Die immer wieder öffentlich zitierte Notwendigkeit von der Senkung von Produktionskosten führt entweder zum Offshoring oder zur Senkung von Lohnnebenkosten (institutioneller Wettbewerb). In beiden Fällen wird der hochregulierende Nationalstaat zum Verlierer des Integrationsprozesses. Damit herrscht im internationalen Wettbewerb faktisch ein *social dumping* zwischen den konkurrierenden Volkswirtschaften vor.

Mit der im Jahr 2005 erfolgten Implementierung der deutschen Arbeitsmarktreform, der „Agenda 2010“, aber ist diese – oben zitierte – apodiktische These von Elmar Rieger jedoch deutlich zu hinterfragen. Nicht nur diese Reform (Urban 2003) zeigt eindeutige Spuren einer angepaßten, deregulierten Sozialpolitik, die unter anderem und insbesondere dem neoklassischen Paradigma verpflichtet wird (Bäcker 2003; Butterwegge 2005, 184-208; Giesecke/Groß 2005; Manske 2005; Seifert 2005).

Während der Faktor Kapital in der Vergangenheit erheblich entlastet wurde, gilt der Faktor Arbeit als deutlicher Verlierer des Systemwettbewerbs. Neben dem Wettbewerbsdruck auf dem Arbeitsmarkt trägt der Faktor Arbeit immer größere Steuerlasten (Sinn 2002, 395f). Je mehr sich die Handlungsspielräume der Nationalstaaten verengen, desto mehr steigt die Verwundbarkeit der nationalen politischen Akteure (Gretschmann 2001, 27). Wenn der Staat seine wesentlichen Aufgaben aber nicht mehr adäquat (Kerber 1998, 199) erfüllen kann, dann besteht die begründete Befürchtung, dass dieser politische Wettbewerb zur Erhöhung

wirtschaftlicher Effizienz zugleich zu unerwünschten Folgen führen könnte (Apolte 2000, 116). Zum einen können sich politisch schlagkräftige Gruppen (*Veto-player*) bilden, die protektionistische Interessen (Windisch 1998, 152; Offe 1998) zur Behauptung bestimmter Verteilungspositionen durchsetzen könnten: „Je nach dem, wie das Integrationsobjekt geplant und durchgeführt wird, werden die jeweiligen Gewinner und die jeweiligen Verlierer eher für oder gegen dieses ‚Europa‘ sein“ (Rothschild 2001, 3). Die Mitgliedschaft in der EU schränkt offensichtlich die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Nationalstaaten ein. Zumindest aber leistet die supranationale Wettbewerbspolitik dazu einen erheblichen Beitrag. Die dadurch ausgelösten Legitimationskrisen nationaler Politik erfassen auch die europäische Ebene (Dauderstädt 2002, 18). In diesem Zusammenhang drängt sich sogar die Frage auf, ob das „europäische Haus“ wegen dieser unerwünschter Folgen einstürzt (Deppe 2006)?

Zum andern können sowohl der Wohlfahrtsstaat als auch der demokratische Staat infolge des Systemwettbewerbs geschädigt werden (Apolte 2000, 98). Die zentral (supranational) festgelegten weitreichenden Bedingungen des europäischen Integrationsprozesses und die daraus resultierenden Beschränkungen für politische Akteure in den Nationalstaaten, die jedoch gegenüber ihrer Wählerschaft für viele Resultate allein verantwortlich bleiben, können schwerwiegende, nachhaltige Probleme für den noch immer noch national verantwortlichen demokratischen Prozeß schaffen (Rothschild 2001, 4f; Faust 2006; Roller 1997). Um Externalitäten durch „aggressive staatliche Konkurrenz“ (Windisch 1998, 151) weitgehend auszuschließen, ist das „neoklassische Theoriemodell“ als „idealisiertes Marktmodell“ (Rothschild 2001, 6) mit sozialpolitischen Komponenten auf der gemeinschaftlichen Ebene zu ergänzen. Um unerwünschte Externalitäten zu verhindern, hat die Europäische Union einen adäquaten Ordnungsrahmen für den politischen Wettbewerb zu erstellen. Daniel Kiwit und Stefan Voigt (1998, 334) plädieren deshalb für „Harmonisierungskartelle.“

3.3.4. Nationale soziale Gerechtigkeit versus wettbewerbliche Gerechtigkeit der Europäischen Union

Unter hoheitlichem Impetus erfährt die Institution Sozialpolitik sowohl auf der nationalstaatlichen als auch auf der supranationalen Ebene ihre praktischen Konturen. Für die Funktion nationalstaatlicher Sozialpolitik kann mit der folgenden *These* argumentiert werden: Aus der nationalstaatlichen Entwicklung geht empirisch hervor, dass die nationale Institution Sozialpolitik im wesentlichen als Reaktanz auf historische Entwicklungen ausgebildet wurde. Dank der historisch markierten Evidenz ist abzuleiten, dass der liberale Markt kein effizientes

Konzept gegen soziale Desintegration vieler Bürger entwickeln konnte. Wegen des hohen positiven Potentials zur *Stabilität gesellschaftlicher Systeme* und ihrem wesentlichen Beitrag zum *Erhalt demokratischer Strukturen* insbesondere aufgrund der sozialen Sicherungssysteme sowie der arbeits- und sozialrechtlich verankerten Partizipation der Bürger stellt der Nationalstaat – dank zahlreicher *Veto-player* (Kirche, Wähler, Parteien, Sozialpartner, Gerichte) in unmittelbarer Verbindung des vorherrschenden kontinentaleuropäischen Regierungssystems – diese öffentlichen Güter notwendigerweise zur Verfügung. Insbesondere erfaßt das sozialpolitische System den materiellen und sozialen Schutz aller dafür prädestinierten *Bürger*. Eine weitere wesentliche Funktion ergibt sich auch aus dem *Prinzip sozialer Gerechtigkeit*, ohne diesen diffusen Begriff hier näher diskutieren zu wollen. Abstrakt festzustellen bleibt jedoch in Abgrenzung zu dem mehr liberal geprägten Sozialmodell, dass eine umfassende, hochstandardisierte Sozialpolitik einem Ideal von Gerechtigkeit im Sinne von John Rawls nahe kommt. Der sozialpolitische Gerechtigkeitsgedanke konnte als wesentliche gesellschaftliche Referenzgröße in Form des Rechtsinstituts des Sozialstaatsprinzips sogar verfassungsrechtlich verankert werden. In Deutschland rangiert somit das Sozialstaatsprinzip normativ vor wirtschaftspolitischen Zielen der Gesellschaft. Gleichwohl bildet das Prinzip sozialer Gerechtigkeit ein dynamisches Modell, welches von variierenden Externalitäten wie dem dominierenden wirtschaftspolitischen Paradigma, dem demographischen Faktor oder dem institutionellen Wettbewerb gesteuert wird. Das *ideelle* Ziel nationalstaatlicher Sozialpolitik richtet sich über den politischen Einsatz des Instruments sozialer Gerechtigkeit auch auf die Sicherstellung der gesellschaftlichen Systemstabilisierung. Sozialpolitik steht mithin im direkten Dienst zur direkten Ausbildung und damit zum Erhalt *demokratischer sowie gesellschaftspolitischer Effizienzen*.

Die politische Präferenz der Europäischen Union liegt in einer neoklassisch akzentuierten Performanz, dessen Agitationszentrum im Binnenmarkt mit seinem paradigmatischen *System des unverfälschten Wettbewerbs* angesiedelt ist. Die primär wirtschaftlich ausgerichtete Europäische Integration resultiert konzeptionell aus dem theoretisch stark ausdifferenzierten Ricardo-Modell (Ross 1998, 354). Nach dieser Marktordnung besteht ideellerweise stets ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage (*free entry and exit*). Auf einem transnationalen Wettbewerbsmarkt kann aufgrund bestehender politischer Präferenzen die staatlich ausgeübte Macht insofern unterlaufen oder opponiert werden, weil für jeden Akteur, für jeden Faktor zumindest eine neoklassisch induzierte *Exit*-Möglichkeit gegeben ist. In konzeptioneller Abgrenzung gegenüber dem Nationalstaat richtet sich zunächst die europäische Sozialpolitik nicht allgemein auf den schutzbedürftigen Bürger, sondern primär

auf den *Faktor Arbeit* im System Binnenmarkt. Die europäische Sozialpolitik entwickelte sich – ähnlich wie auf nationaler Ebene – aus historischen Impulsen nebst seiner damit einhergehenden Marktasymmetrien als ein faktisch komplementäres Modell zum ricardianischen Freihandelssystem. Die Nationalstaaten versuchen zum einen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, zum andern sollen sozialpolitische Harmonisierungen den binnenmarktlichen Wettbewerbsdruck mindern (Lachmann/Mitschke 2006, 560). Der Grund: Das ricardianische Gleichgewichtsmodell als Wohlfahrt generierendes Modell erwies sich in der Praxis für bestimmte nationale Interessen als nicht realisierbar. Statt für allgemeines Wirtschaftswachstum, zunehmende Wohlfahrt und positive soziale Kohäsion zwischen den Mitgliedstaaten gemäß theoretischer Erwartungen zu sorgen, transportierte dieses vorgebliche Gleichgewichtsmodell durch den Standortwettbewerb zunehmende Divergenzen in die Nationalstaaten. Der verschärfte Wettbewerb wirkte sich – im Sinne der negativen Konvergenzthese – deregulierend auf sozialpolitische Arrangements hochstandardisierter Nationalstaaten aus.

Während die Inhalte wichtiger Wirtschaftspolitiken zur Vollendung des Binnenmarktes zentral auf der europäischen Ebene verhandelt und verifiziert werden, haben die Mitgliedstaaten aus ethischen, politökonomischen Motiven sowie aufgrund ihrer Pfadabhängigkeiten weiterhin dezentral ihre sozialpolitischen Systeme zu organisieren. Im Ergebnis steht – als sehr spät erkanntes Problem – ein umfassend ausdifferenziertes nationales Arbeits- und Sozialrecht dem europäischen Marktprozeß offensichtlich als inkompatibel (Genschel 1998, 67) oder zumindest als sehr problematisch gegenüber. Der renommierte Ökonom Kurt Rothschild (2001, 3) beklagt deshalb, dass „Ökonomen ... dem Verteilungsprozeß meist weit weniger Beachtung geschenkt (haben) als die Frage der Effizienz und des Wirtschaftswachstums“. Die wettbewerbliche Verschärfung um die Gewinnung von Kapital, Investitionen, Steuereinnahmen oder der Sicherung von Arbeitsplätzen führt notwendigerweise sukzessive zu einer nationalen Standortkonkurrenz, die auch aus dem Spannungsverhältnis zwischen den sozialpolitisch hoch- und niedrigstandardisierten Mitgliedstaaten stimuliert wird. Da die Europäische Union über kein opulentes sozialpolitisches Budget wie die Wohlfahrtsstaaten verfügt, und die Mitgliedstaaten wiederum wegen ihrer individuellen Präferenzen der Europäischen Union wichtige sozialpolitische Kompetenzen verwehren, operiert sie vor allem mit sozialregulativen Maßnahmen. Kompetentiell bemüht sich die Gemeinschaft, zur Vollendung des Binnenmarktes selbst nicht tarifäre Handelshemmnisse (Zapka 2007, 107f) regulieren, wozu auch Schutzstandards arbeits- und sozialrechtlicher Natur (Arbeitsumweltschutz) zählen.

Dieses Phänomen führt zwar zur Perfektionierung des Binnenmarktes einschließlich intendierter sozialer Kohäsion, aber de facto teilweise zu wettbewerbsbasierten Deregulierungen sozialer Institutionen (Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Abschied vom Normalarbeitstag) auf der nationalen Ebene, um mit gleichen Standards der mitgliedstaatlichen Konkurrenz im supranationalen Wettbewerb gewachsen zu sein. Primär herrscht das Prinzip negativer Integration, also das Prinzip marktlicher Integration vor. Die Gemeinschaft besitzt keine unmittelbaren Kompetenzen zu Maßnahmen positiver Integration. Nur mit Hilfe von Maßnahmen negativer Integration zur Vollendung des Binnenmarktes befindet sich die Union in der legitimierten Lage, positive Maßnahmen zu setzen. Die Europäische Sozialpolitik zielt deshalb wegen ihrer kompetentiellen Architektur gemäß des dezidiert wettbewerblich ausgerichteten *Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung* vor allem auf *sozialregulative Politiken* ab (Majone 1996). Sozialpolitische Maßnahmen wie der Arbeitsumwelt-, Gesundheits-, Verbraucher-, Umweltschutz, Produktsicherheit (nicht tarifäre Handelshemmnisse) oder bei der Entgeltgleichheit der Geschlechter dienen *primär* als negatives Instrument zur *Marktanpassung*. Erst in sekundärer Hinsicht bilden sie als marktkorrigierende Maßnahmen einen positiven sozialpolitischen Charakter aus. Art. 138, ex-118a EGV verdeutlicht im Kontext des Arbeitsumweltschutzes ganz offensichtlich den primär kompetitiven Charakter der Europäischen Sozialpolitik: Schutzmaßnahmen am Arbeitsplatz zu Gunsten des Humankapitals werden wegen eines normativ verankerten Dispenses („wirtschaftliche Vertretbarkeit“) erst in dem Augenblick virulent, wenn sie die unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit der KMU nicht gefährden. Das aus der nationalstaatlichen Sozialpolitik vertraute, dominante und als selbstverständlich geltende Prinzip des unstrittig schutzbedürftigen Guts der menschlichen Arbeitskraft rangiert auf der gemeinschaftlichen Ebene primär unterhalb des Schutzes ökonomischer Marktgesetze.

Die sozialpolitische Intention der EU liegt – in Abgrenzung zum Nationalstaat – nicht im *faustischen* Streben, Individuen oder soziale Gruppen mit sozialer Gerechtigkeit zu erlösen, sondern primär im gezielten Streben nach *ökonomischer Gerechtigkeit anfallender Kosten* zwischen den konkurrierenden Akteuren in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Damit ist das sozialpolitische Ziel hauptsächlich auf ausdrücklich *wettbewerbliche* Gerechtigkeitsperspektiven zur Vollendung des Binnenmarktes konditioniert. Gleichwohl bemüht sich die Gemeinschaft auch um *soziale Kohäsion* zwischen den Mitgliedstaaten, die aber ebenfalls im Marktprozeß eingebettet wird. Positive sozialpolitische Maßnahmen können – gemäß den europäischen Grundsätzen im EG-Vertrag – terminologisch als systematisch geplante Abfall-

produkte substituiert werden, um einen institutionellen Wettbewerb mit gleich verteilten Belastungen zu einer mehr homogenen Integration zu kanalisieren.

Sollte ein solcher institutioneller Wettbewerb die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten zu sehr grenzwertig deregulieren, so ist – unter der historisch bedingten Entwicklung neuer (partei-)politischer *Veto-player* – bei entsprechend wachsender Machtkonstellation eine nationale Abkehr von der Europäischen Union nicht auszuschließen. Im Ergebnis könnte eine effektive europäische Sozialpolitik, die nationale Schutzsysteme zumindest erhält oder optimiert und sie auf keinen Fall erodieren läßt, als integrationspolitisches Stabilisierungsinstrument bewertet werden.

3.3.5. Veto zum Europäischen Verfassungsvertrag

Im Rahmen des politischen Mehrebenensystems verursachen deregulative Prozesse im Nationalstaat unmittelbare Folgen auf die Fähigkeit zur Politikgestaltung der Union. Diese Auswirkungen können negativer Natur sein, wenn konzeptionell ausgewiesene Erwartungen der Europäischen Integration nicht bedient werden. Mittlerweile sind – wie ausgeführt – deutliche Symptome einer konzeptionellen Abkehr vom traditionellen Sozialversicherungsstaat wahrnehmbar (Horn 2005). Traditionelle sozialpolitische Sicherungssysteme gerade in Staaten mit hohem Wohlfahrtsstatus wie Deutschland unterliegen weitgehend restriktiven Reformen (Ostner et al. 2001; Müller 2003). Solche „rückschrittlichen Konzepte“ (Butterwegge 2005, 27) prägen das aktuelle Szenario etlicher Wohlfahrtsstaaten.

Trotz Sozialabbaus stieg die Sozialleistungsquote in allen OECD-Ländern seit 1980 bis zum Jahr 2001 (Vaubel 2005), während sie danach leicht fällt. Sehr deutlich fällt die Sozialleistungsquote zwischen 1995 und 2001 in Finnland (-6,3%), Irland (-5,6%), Schweden (-4,1%), den Niederlanden (-3,8%), Dänemark (-3,2%) und Luxemburg (-3,0%), während sie in Deutschland nur um 0,1% fällt (Dreher 2004; Kumpmann 2004). In Deutschland lebt (im Jahr 2003) aber eine wachsende und nicht mehr ignorable Minderheit in der Größenordnung von etwa elf Millionen Bürgern (13,5% aller Einwohner), die zunehmend gesellschaftlich ausgegrenzt wird. Damit wird ein sozialpolitisches Ziel, nämlich die Integration aller Gesellschaftsmitglieder, deutlich verfehlt (Hauser 2007, 181).

Nach der ökonomischen Theorie der Demokratie ist vom nutzenmaximierenden Wähler auszugehen (Zeddies 2004, 22). Die gesellschaftliche Anerkennung politischer Entscheidungen findet primär bei demokratischen Wahlen zum nationalen Parlament oder

auch zum – hier zu vernachlässigen – Europäischen Parlament statt. Jede einzelne Rücknahme staatlicher Versorgungsangebote und Leistungsversprechen ist legitimations- und zustimmungspflichtig. Trotz Bestehens des Europäischen Parlaments bleiben nach wie vor die nationalen Regierungen gegenüber ihrer Wählerschaft alleine verantwortlich. Nachweislich besteht eine hochsignifikante Korrelation zwischen parlamentarisch gesellschaftlicher Akzeptanz und negativen oder positiven Veränderungen im Wohlfahrtsstaat (Rothschild 2001, 4ff; Kiwitt/Voigt 1998, 321, 330).

Dass die europäischen Bürger den sukzessiven Abbau ihres Wohlfahrtsstaates nicht ohne politischen Widerstand hinnehmen, dokumentiert nicht nur ihr Wahlverhalten bei nationalen Wahlen, sondern auch das Wahlverhalten bei europäischen Angelegenheiten. In nicht mehr übersehbarer Deutlichkeit wird dieser politische Widerstand bei den im Jahre 2005 erfolgten Vetos mittels Referenden gegen den *Europäischen Verfassungsvertrag* (EVV) sichtbar (Patel 2005; Zürn 2006). So boten die negativen Referenden im Sommer 2005 gegen den EVV in Frankreich und den Niederlanden dem Großteil der vor allem mehr sozial benachteiligten Bürger eine willkommene Gelegenheit, ihre massive Unzufriedenheit sowie ihre berechtigten Ängste über negative Entwicklungen ihrer Wohlfahrtsstaaten bei außerordentlich hohen Wahlbeteiligungen und mit überwältigenden Mehrheiten deutlich zu artikulieren (Schild 2005; Straubhaar 2005; Diedrichs/Wessels 2005). Zu den wesentlichen Gründen beider Vetos gehören der europäische Mangel an sozialer Legitimation, die Angst vor einer zu weitgehenden Abgabe nationaler Souveränität, die Furcht vor der neoliberalen Auswirkung des Binnenmarktes und der damit einhergehende hohe Wettbewerbsdruck, deren nachteiligen Auswirkungen viele Bürger in Form von Sozial- und Arbeitsplatzabbau erfahren (Kemmerer 2005; Graff 2005; Schild 2005; Treib 2006).

Im französischen Abstimmungsverhalten läßt sich zwischen Positivvotum und Negativvotum eine klare soziale Trennlinie zwischen dem „gutsituierten Frankreich“ als Gewinner der Integration und dem Frankreich „von unten“ als vermeintliche Verlierer der Integration markieren. Ein großer Anteil von weniger, aber auch hervorragend qualifizierten Beschäftigten gilt wegen als asymmetrisch wahrgenommenen Binnenmarktes als faktischer bzw. als potentieller Verlierer der europäischen Ordnungspolitik (Sinn 2002, 395; Walwei 1999, 189; Scharpf 1998, 64). Zwei Drittel der französischen Haushalte, die monatlich mit weniger als 1.500 Euro auskommen müssen, lehnten die Verfassung mit großer Mehrheit ab. Gleiches gilt sowohl für die soziale Gruppe der Gelegenheitsarbeiter als auch für die soziale Gruppe der Beschäftigten mit Zeitverträgen. Beide Gruppen repräsentieren das Prekariat. Auch wächst nicht nur in Frankreich oder in den Niederlanden die Angst vor

Firmenverlagerungen in die MOEL. Die EU-Erweiterung durch die Aufnahme der volkswirtschaftlich schwachen MOEL wird als „Instabilitätsimport“ der Integration bewertet (Varwick 2002; Weidenfeld 2000). Die Ablehnung des EVV hat sich hauptsächlich in den unteren Sozial- und Bildungsschichten – im Vergleich zum Maastricht-Referendum – in geradezu dramatischer Weise verstärkt. Selbst die mit der Europäischen Union eng verbundene Friedenssicherung zwischen den Völkern scheint keine Mobilisierungseffekte mehr zugunsten der Integration freizusetzen. Dies gilt im besonderen Ausmaße für die jüngere Generation, die per Votum die künftige Struktur der Union auch in fernerer Zukunft beeinflussen wird. Die französischen und niederländischen Wähler schlossen sich im übrigen mehrheitlich den Argumenten populistischer Parteien an (Schild 2005, 196; Jopp/Kuhle 2005; Diedrichs/ Wessels 2005, 289; Rogge 2005).

In Frankreich löste konsequenterweise auch die deregulative Arbeitsmarktreform (*contrat premier embauche*), die jungen Beschäftigten unter 26 Jahren bei ihrem ersten Arbeitsvertrag keinen Kündigungsschutz zubilligt, der Patron kann ohne Begründungen über Kündigungen verfügen, heftige Massenproteste gegen die Staatsmacht aus. Der Protest der Demonstranten richtete sich *contre la précarité*. Die überwiegend jugendlichen Demonstranten befallen wegen des rigiden Abbaus sozial- und arbeitsrechtlicher Normen große Zukunftsängste, aus der Teilhabe in der Gesellschaft ausgeschlossen zu werden (Tönnies 2006).

Europa wird – entgegen seiner konzeptionellen Perspektive – als Gefahr für Arbeitsplätze und Lebensperspektiven empfunden. Folglich suchen primär sozial Benachteiligte oder davon bedrohte Personen auf diesem Wege sozialen Schutz und Sicherheit. Letzteres aber finden bzw. erwarten die Betroffenen weder in der alten Gemeinschaft noch in einer neuen EVV. Im Gegenteil: Sie geben zentralen Institutionen der EU wie dem Binnenmarkt, der Wirtschafts- und Währungsunion, der Europäischen Zentralbank, aber auch der Ost-Erweiterung der Union die unmittelbare Schuld für ihre restriktiven sozialen Perspektiven. Die nationalen Referenden boten beiden Bevölkerungen eine günstige Gelegenheit, ihre große Unzufriedenheit insbesondere mit der negativen Entwicklung ihres Wohlfahrtsstaates auszudrücken. Bei vielen Wählern zeichnet sich offensichtlich ein grundlegender Stimmungswandel ab, welche die problematischen Prozesse der Erweiterung und der Vertiefung der Europäischen Integration nicht länger zu unterstützen (Straubhaar 2005; Schild 2005; Klaus 2005; Germanangue 2005; Heise 2005a: 819; Diedrichs/Wessels 2005).

Elektorale Sanktionen gegen den EVV resultierten primär aus der aggregierten Furcht vor einem Beitritt der Türkei in die EU, aus der Mißbilligung der Ost-Erweiterung der EU, aus der Bedrohung des französischen Sozialmodells sowie aus der niederländischen Einwanderungs-

politik und aus der umstrittenen Einführung der EWWU vor allem in den Niederlanden (Maurer 2006). Die umfassenden sozialen Sicherungssysteme gelten nicht nur in den Wohlfahrtsstaaten der Niederlande und Frankreich, sondern in allen umfassenden Wohlfahrtsstaaten als eine der wichtigsten Errungenschaften moderner Zivilisation (Flassbeck 2003, 960). Neben älteren, unqualifizierten Beschäftigten mobilisierten auch qualifizierte, jüngere Menschen ihre adipösen Ängste, die ihre üppige Nahrung im wesentlichen aus der kalten Küche sozial desavouierender Massenarbeitslosigkeit erhalten.

Für die elektoral ausgedrückten Zukunftsängste, welche die Gegner des EVV in Frankreich und den Niederlanden zu ihrem Veto bewegten, bestehen unstreitig gute Gründe (Beck/ Grande 2005, 1084), die sich primär im nicht legitimierten Abbau sozialer Sicherung zeigen (Heise 2004b). Beide nationalen Referenden gelten als Reflex fundamentaler Vertrauensverluste gegenüber der EU, welche die materiellen Erwartungen und subsistenten Bedürfnisse vieler Bürger nicht hinreichend bedient (Diedrichs/Wessels 2005, 289).

In vielen Mitgliedstaaten fehlt mittlerweile der Glaube an Wirtschaftswachstum und Wohlfahrt. Statt dessen nimmt ein Großteil der Wähler den Integrationsprozeß als asymmetrisch wahr und fürchtet explizit negative Auswirkungen auf die politische Gestaltungsfähigkeit nationaler Sozial- und Wohlfahrtsstaaten (Jopp/Kuhle 2005; Schäfer 2005b). Beide Referenden verdeutlichen eine neue und ernstzunehmende Qualität in der Ära der Europäischen Union, nämlich ihre Politisierung. Mit der elektoralen Ausstellung des „Totenscheins“ (Maurer 2006, 268) für den EVV ist klar und eindrucksvoll verdeutlicht worden, dass nicht die Regierungen, sondern ausschließlich die *Bürger souverän* sind und sich per Votum gegen ihre politische Elite erhoben haben (Zürn 2006, 243). Neben innen-sind unübersehbar aber auch triftige europapolitische Gründe für beide negativen Referenden unmittelbar verantwortlich. In erster Linie richten sich beide Referenden gegen die durch das Freihandelssystem der Europäischen Union bewirkten – oder zumindest geförderten – sozialen Asymmetrien. Seit der Konstituierung der EWG wurde jede europäische Reform mit glamourösem Versprechen auf dauerhaft höheres wirtschaftliches Wachstum und größeren Wohlstand begründet, beides aber wurde nie für alle Bürger eingelöst. Loyalität wird bei demokratischen Wahlen jedoch erst durch soziale Gerechtigkeit in Form gleicher Lebenschancen der Bürger entwickelt (Grabow 2005, 301). Soziale Gerechtigkeit bezieht das Wohl des gesamten Volkes ein und fördert nicht nur selektiv das bereits sozial gepolsterte Privileg einzelner Personen oder sozialer Gruppen (Pöhle 1999, 241).

Im Kontext des globalen Umbruchs stellen sich im „Europa der 27“ mehr und mehr spürbare Verteilungskonflikte ein, die offensichtlich an unüberwindbare Output-Grenzen bzw.

an damit inhärenten Legitimationsgrenzen der Europäischen Union stößt (Habermas 2005). Entscheidungsträger haben dem Verteilungsproblem weit weniger Beachtung geschenkt als der ordnungspolitisch rigiden Frage nach dem funktionierenden Wettbewerb im Binnenmarkt, der unternehmerischen Effizienz oder des Wirtschaftswachstums. Der politische, institutionelle Wettbewerb und dessen defizitären Auswirkungen auf viele Bürger finden im Verhältnis zu den ökonomischen Anliegen, ihre rigoros auf ökonomische Effizienz abgestellte Maßnahmen, dagegen nur wenig Beachtung (Rothschild 2001, 3; Kiwitt/Voigt 1998, 334).

Beide nationalen Referenden verdeutlichen unmißverständlich und dieser festzustellende Sachverhalt ist von wesentlicher Bedeutung: Allein *der Bürger* und nicht die Regierung ist *souverän*. In beiden Mitgliedstaaten lösten die Vetos gegen den EVV zwar noch keine ernsthafte Gefährdung des europäischen Integrationsprojektes aus, doch sind die Zeichen einer ernsten Krise der EU unübersehbar (Hrbek 2005; Blankart/Koester 2005; Diedrichs/Wessels 2005). Beide Referenden spiegeln einen fundamentalen Vertrauensverlust gegenüber der Europäischen Integration wider. Bereits der *Maastrichter Vertrag*, der vor allem aufgrund seiner geplanten, neoklassisch stigmatisierten EWWU einschließlich seines drastisch zunehmenden Wettbewerbs und sozialpolitischer Belastungen in die Kritik geriet, konnte in etlichen Mitgliedstaaten wie Dänemark, Deutschland, Frankreich oder Irland nur unter erheblichen Mühen ratifiziert werden (Genschel 2005; Pöhle 1999, 232ff; Rattinger 1996). In Deutschland wurde in dieser stark kontrovers diskutierten Angelegenheit das Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung von Vertragsverletzungen angerufen. Dänemark, Großbritannien und Schweden blieben der umstrittenen EWWU bis dato fern, weil sie sich von der zentral gesteuerten Währungspolitik keinen gemeinwohlorientierten Nutzen versprechen (Larsmo 2004). Der Grund: Die Europäische Union gilt nicht als optimaler Währungsraum. In Italien (Meiler 2005; Tullin 2005) und den Niederlanden (Weidemann 2005) bestehen aus diesem Grunde wegen wachstumspolitischer Nachteile öffentlich geführte Diskussionen über einen zügigen Austritt aus der EWWU, während in Deutschland – neben massiven Vorbehalten etlicher Experten – bereits eine amtliche Expertise (siehe weiter unten) über einen möglichen Austritt aus der EWWU in Auftrag gegeben wurde (Muck 2005). Mit solchen elektoralen Einlässen wird deutlich, dass die Europäische Union kein institutioneller Selbstläufer wohlfahrtlicher Verteilung ist.

3.3.6. Europäische Union als Adressat deregulativer

Verwerfungen im Nationalstaat

Mit den gemeinschaftlichen Institutionen sowie dem hoheitlichen Transfer nationaler Kompetenzen auf die Gemeinschaft ist eine neue Ebene der *Zurechnung* sozialer Verantwortung etabliert worden. Die Nationalstaaten sind zwar weiterhin die politisch verantwortlichen Zurechnungseinheiten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Gleichwohl kann aufgrund der Politikverflechtung beider Systeme die Erosion des nationalen Wohlfahrtsstaates mit ihren sozialen Ungleichverhältnisse nicht mehr aus dem europäischen Kontext entlassen werden. Nach verschiedenen Studien des jährlich veröffentlichten Eurobarometers empfinden zwei Drittel der deutschen Bürger den Verlust sozialer Standards und Sozialleistungen als transnationales Problem, was direkt der Europäischen Union zugerechnet wird (Spiegel-online – 26. Januar 2006). Nicht einmal die Hälfte (48%) der EU-Bürger vertrauen der EU, ihre ungewisse Lage zu verbessern. Mit dem Blick auf die Zukunft glauben nur 30% an eine optimistischere soziale Lage (Seeger 2008). Für nachteilige Veränderungen im Nationalstaat trägt mithin die Europäische Union nicht nur die politische und ökonomische Verantwortung, sondern auch eine deutliche soziale Verantwortung.

Sozialpolitische Maßnahmen der Union sind keineswegs nur eine Resultante zwischenstaatlicher Verhandlungsprozesse, sondern es hat sich in der Gemeinschaft „ein außerordentlich komplexes Netzwerk überlappender Zuständigkeiten entwickelt, in dem die Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle spielen, aber keine ausschließliche Macht haben“ (Pierson/Leibfried 1998b, 424). Der Einfluß europäischer Organe, wie alleine Beispiele der Rechtsprechung des EuGH zur Gleichstellung der Geschlechter dokumentieren (Tödtmann 1998), ist ganz und gar nicht zu unterschätzen. Mit dem eklatanten Urteil des EuGH zum freiwilligen Zugang zum Waffendienst von Frauen in der Bundeswehr ist sogar einem Grundrecht (Art. 12a GG) die nationalstaatliche Schutznorm entzogen worden (Janisch 2000; Scholz 2000; Streinz 2000), welches der deutsche Nationalstaat von sich aus nicht preisgegeben hätte.

Die Mitgliedschaft in der EU schränkt die Steuerung nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik zudem aufgrund des hoheitlich nicht mehr steuerbaren Standortwettbewerbs ein. Die dadurch ausgelösten Legitimationskrisen nationaler Politik verlängern sich auf die EU-Ebene (Dauderstädt 2002). Nach Daten des Eurobarometers empfinden zwei Drittel und damit eine souveräne Majorität der deutschen Bevölkerung den Verlust staatlicher Wohlfahrt als ein ursächliches Problem der EU. Die Europäische Integration wird als wirtschaftliche und soziale Bedrohung empfunden (Benz 2004b, 288f). Nahezu die Gesamtheit der Bevölkerung betrachtet den Kampf gegen Arbeitslosigkeit als prioritäre Aufgabe der EU. Zwei Drittel der

Bürger vermissen in dieser hochrangig sozialpolitischen Angelegenheit entsprechende Maßnahmen. Die Hälfte der Bürger hängt zudem der fatalistischen Auffassung nach, dass die EU gegen Armut und Ausgrenzung nichts Positives bewirken könne (Schäfer 2005, 133f).

Der Europäischen Union fehlt nicht nur die konzeptionell prognostizierte Output-Legitimation zur nationalen Wohlfahrt und zum Nutzen aller Beteiligten (Zürn 2006, 244f) als notwendiger und zentraler Ergebniskontrolle effizienter Politik (Habermas 2005; Scharpf 1998c, 322), sondern wird sogar selber als Institution zur ursächlichen Gefahr für deren Lebensperspektiven bewertet (Straubhaar 2005; Heise 2005a). Die in verschiedenen Sektoren nachweisbare *Erosion des Sozialstaates* wird dezidiert der Gemeinschaft als Verursacherin angelastet bzw. zugerechnet (Patel 2005, 25). Entgegen der vielfach untermauerten Prognosen und Beteuerungen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zum Vorteil aller Akteure durch den supranationalen Freihandel mit ihrem rigiden Wettbewerb droht unter dem gravierenden Wettbewerbsdruck durch die zunehmende Konkurrenz der Standorte das latent explosive Potential sozialer Ungleichheiten nicht nur erst dramatisch hervorzubrechen (Beck 2005, 6), sondern wird sogar noch forciert. Es findet eine *neoliberale Justierung* des nationalen Sozialstaates statt, der Sozialstaat konvertiert von seiner ursprünglichen Institution sozialer Gerechtigkeit zu einer mehr standortbasierten Institution effizienter Marktpolitik (Apolte 2000, 122; Nullmeier 2004), was sich vor allem an der rigiden und politisch sehr umstrittenen Durchsetzung der Arbeitsmarktreform *Agenda 2010* (Staritz 2004) als unmittelbares Produkt der Lissabon-Strategie (Butterwegge 2005, 27) zur Akkommodierung, zur Stärkung des europäischen Wirtschafts- und Kapitalmarktes (Schiek 2003) exemplifizieren läßt.

Das Mißtrauen vieler Bürger (Lepsius 1997, 285ff) sitzt vor allem aufgrund der damit einhergehenden Abstiegsängste sehr tief. Es sind die enttäuschenden materiellen Ergebnisse der Institution Europäische Union, die wegen ihrer wahrgenommenen Marktradikalität umfassende Standards sozialer Sicherungssysteme aushebelt, Einkommen der Beschäftigten wettbewerbsbedingt abbaut, neue Arbeitslosigkeit produziert statt versprochene Beschäftigung zu schaffen, arbeits- und sozialrechtliche Bedingungen abbaut statt sie gemäß ihrer normativen Selbstverpflichtung auf hohem Niveau anzugleichen und viele Menschen zu Verlierern des europäischen Wettbewerbssystem stempelt (Fechtner 2006). Die Gemeinschaft wird von EU-Bürgern negativ bilanziert, eine konzeptionell ausgelobte soziale Kohäsion auf hohem Niveau tritt nicht ein. Statt dessen ist eine verstärkte soziale Polarisierung der europäischen Gesellschaften zu registrieren. Die EU wird nicht als wohlfahrtsfördernde Institution gewürdigt, statt dessen aber als wirtschaftliche und soziale Bedrohung empfunden.

Damit wird nicht nur eine politische und ökonomische Verantwortung, sondern zugleich auch eine explizite soziale Verantwortung der Europäischen Union deutlich (Benz 2004b, 288f).

Nach Ergebnissen der europäischen Meinungsforschung (Immerfall/Sobisch 1997; Guérot 2004) wird diese nutzenorientierte Haltung von den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten bestärkt. Die Europäische Integration wird primär über *utilitaristische* Motive akzeptiert. Solange den involvierten nationalen Volkswirtschaften materielle Vorteile ermöglicht werden, herrscht beim Bürger eine positive Grundstimmung. Wie in anderen politischen Systemen hängt auch die allgemeine Akzeptanz zur Europäischen Union von der positiven Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt ab (Butterwegge 2005, 1420). Bei den Bürgern herrscht nur dann eine positive Grundstimmung gegenüber der EU vor, wenn sie der festen Überzeugung sind, die EU bringt ihnen und ihrer nationalen Volkswirtschaft materielle Vorteile. Zumindest aber wird erwartet, dass keine sozialen und wirtschaftlichen Nachteile in die Nationalstaaten importiert werden. Solange supranationale Entscheidungen keine vitalen Interessen der Bürger verletzen, kann die EU bislang nur mit einer diffusen und jederzeit widerrufbaren Zustimmung rechnen (Immerfall/Sobisch 1997, 85; Bergmann/Thaysen 1994, 85; Patel 2005, 26; Diedrichs/Wessels 2005, 289). Nur unter dieser engen Voraussetzung wird eine nationale Mitgliedschaft in der Union auf Dauer von der Mehrheit der Bevölkerung befürwortet. Wie für andere politische Systeme gilt auch für die Gemeinschaft, dass die vorbehaltlose Zustimmung zu einem System von der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt abhängt, die im wesentlichen sozialpolitische Sicherheiten einschließt. Die EU scheint ohne inhärente Institutionen sozialer Absicherung auf hohem Niveau nicht akzeptiert oder gewollt zu werden (Kaufmann 1997, 152). Je mehr die EU als unmittelbarer oder mittelbarer Akteur in sozialpolitische Identitätsbereiche des jeweiligen Nationalstaates eindringt, desto fragiler wird ihre Zukunft (Vogel 2004, 38). Der „größte bekannte Sozialverband, der Umverteilungsoffer bisher zumutbar machen konnte, war der Nationalstaat. Um so größer aber sind die zu erwartenden Widerstände, wenn Umverteilungszumutungen über diesen Horizont hinaus geweitet werden“ (Offe 1998, 133). Je tiefer die Gemeinschaft vor allem in sozialpolitische Identitätsbereiche der Mitgliedstaaten eindringt, desto mehr steigt die Gefahr einer institutionellen Selbstgefährdung der Union (Vogel 2004, 38; Heise 2005, 819). Historisch gestützt wird diese These mit dem Scheitern der Weimarer Republik (Butterwegge 2005, 1420).

Es scheint nicht einfach ersichtlich zu sein, der Europäischen Union eine unmittelbare Verantwortung nationalstaatlichen Sozialabbaus zuzurechnen. Allerdings gibt es triviale Nachweise dafür, dass die sukzessive Aufkündigung traditioneller Sicherungssysteme im

Nationalstaat aus europäischen Wettbewerbszwängen resultiert. Sämtliche Mitgliedstaaten sind im europäischen Freihandelssystem eingebettet. Als weiteres und jünger datiertes Beispiel dafür steht die unmittelbare Auswirkung der lediglich rechtlich unverbindlichen, „weichen“ Form, faktisch aber verbindlichen Form supranationalen Regierens, nämlich die „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) als implizites, neoklassisch begründetes Instrument zur Durchsetzung marktkonformer Sozialpolitik durch das Finden komparativer Vorteile mittels Benchmarking (Schmid 2003, 2005). Die Union legitimiert, fordert und fördert sogar deregulative Prozesse. Die OMK mit ihren effektiven informellen Sanktionsinstrumenten (dazu weiter unten) steht im direkten Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000. Auch die bis zum Jahr 2010 zu realisierende *Lissabon-Strategie* definiert Sozial- und Beschäftigungspolitik als ausschließliche Standortfaktoren, die einen Beitrag zur nationalen Wettbewerbsfähigkeit leisten soll. Nicht dekommodifizierten Schutz vor dem Markt, sondern die explizite *Eingliederung in den Markt* kennzeichnet *Europas Agenda 2010* (Schäfer 2005, 123, 136).

Mit dem Entstehen des gemeinschaftlichen Binnenmarktes sind beträchtliche Wohlfahrtsgewinne entstanden. Der signifikant verstärkte Wettbewerb dieses riesigen Marktes für etwa 490 Millionen Einwohner (EU-27) verursacht aber auch schmerzhaft Anpassungen, die sich weder gleichmäßig auf die Mitgliedstaaten und verschiedenen Regionen noch auf die Bürger verteilen. Insbesondere wird diese Anpassung eine größere Flexibilität der Arbeitsmärkte und der Lohnfindungssysteme erfordern, wodurch ein großer sozialer Anpassungsdruck sowie eine Verschärfung der Arbeitslosigkeit entsteht (Quaisser/Wegner 2004, 119f).

Seit der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages mit seinen impliziten Deregulierungsmaßnahmen zur Implementierung der Währungsunion, seiner weitgehenden Perfektionierung bzw. Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes, dem zunehmenden Wettbewerbsdruck, der wachsenden Erosion nationaler Sozialstaatlichkeit und der jüngsten Verwerfung des EVV wird die Gemeinschaft nicht mehr als ein selbstverständlicher Prozeß hingenommen. Der Europäischen Union fällt für nationalstaatlich unbewältigte ökonomische und soziale Probleme die Rolle eines „Sündenbocks“ zu (Diedrichs/Wessels 2005, 291; Kriesi/Grande 2004, 404; Patel 2005, 24). Diese isolierte Bewertung der Gemeinschaft als „Sündenbock“ und damit als Stellvertreter bestehender Problemlagen entflechtet jedoch das europäische Mehrebenensystem. Die Nationalstaaten sind zwar weiterhin die politisch verantwortlichen Zurechnungseinheiten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen. Darüber hinaus liegt wegen der europäischen und nationalen Verflechtung der Schluß nahe, dass soziale Ungleichverhältnisse nicht mehr aus ihrer Einbettung im europäischen Binnenmarkt entlassen

werden können. Die Europäische Union kann trotz kühnster dialektischer Konstruktionen nicht aus dem Mehrebenensystem entlassen werden. Folglich trägt auch das gemeinschaftliche Freihandelssystem und der durch ihn unmittelbar geförderte Standortwettbewerb eine erhebliche „Mitschuld“ an den inkriminierten Tatbeständen. Trotz manifester Konfliktlagen wird in der parlamentarischen und medialen Öffentlichkeit keine Auseinandersetzung geführt, destruktive Auswirkungen supranationaler Politik sowohl auf den Nationalstaat als auch auf die Gemeinschaft selbst zu thematisieren.

In wissenschaftlichen Quellen wird zum Schutze der wirtschafts- und sozialpolitischen Kultur verstärkt die rigide gemeinschaftliche Politik in Frage gestellt. Statt wettbewerbliche Nachteile devot als ein selbstverständliches Phänomen hinzunehmen, wird eine Ausweitung der europäischen Sozialpolitik (Maurer 2006, 269) sowie eine Rückbesinnung auf die eigene Nation gefordert. Mittlerweile wird nicht nur die integrationspolitisch destruktive These zur Reaktivierung des nationalen Protektionismus (Straubhaar 2003) bzw. eine Renationalisierung der Politik (Schwall-Düren 2006, 31; Zürn 2006, 242, 244) diskutiert, sondern auch die damit unmittelbar einhergehende Sorge um anschwellende Nationalismen sowie das Anwachsen populistischer Parteien in Europa thematisiert (Lübbe-Wolff 2004; Scharenberg 2005).

Ziel protektionistischer Maßnahmen wäre vor allem die Rückgewinnung wesentlicher Steuerungselemente des Nationalstaates wie der Zoll-, Handels-, Wettbewerbs- sowie der Währungspolitik. In all diesen Politikbereichen verfügt die Europäischen Union über monopolistische Kompetenzen. Bereits in den politisch turbulenten und wirtschaftlich krisengeschüttelten 1920er Jahren wurden protektionistische Arrangements als *Reinforcement* nationaler Politik hofiert (Walter 2005; Straubhaar 2003). Angesichts solcher devolutionären Strategien wird die Zukunft der Gemeinschaft als ergebnisoffen deklariert (Zürn 2006). Selbst ein Austritt aus dem gemeinschaftlichen Kontext unterliegt keinem Tabu mehr (Maurer 2005). Es scheint sichtbare Anzeichen zu geben, denen zufolge sich die politischen Energiereserven des europäischen Projektes erschöpft haben (Beck/Grande 2005, 1085; Busch 2001, 186).

Viele Bürger bzw. Wähler reagieren wegen asymmetrischer Auswirkungen mit Distanz gegenüber dem europäischen Integrationsprozeß, weil sie negative Auswirkungen auf die Gestaltungsfähigkeit nationaler Wohlfahrtsstaaten fürchten (Schäfer 2005, 137ff). Zur Stabilität gesellschaftlicher Systeme erforderliche Loyalitäten von Bürgern werden erst durch soziale Gerechtigkeit in Form gleicher Lebenschancen entwickelt (Grabow 2005, 301). Soziale Gerechtigkeit bezieht das Wohl eines gesamten Volkes ein und gilt nicht nur als Privileg einzelner oder bereits begünstigter Personen oder auserwählter Gruppen (Pöhle 1999,

241). Um ein langfristiges Scheitern der EU als „postnationales Governance-Labor“ (Kemmerer 2005) zu verhindern, können soziale Nachteile bestimmter Akteure oder Gruppen aus normativ selbstverpflichtenden Gründen nicht als notwendige Begleiterscheinung der Integration geduldet werden. Beispielsweise kann die Produktion von Arbeitslosigkeit kein Ziel supranationaler Governance sein. Werden strukturelle Folgen und Kosten europäischer Entscheidungen zu Lasten der Mitgliedstaaten externalisiert, sind Verlierer eines solchen Prozesses gegen eine Schlechterstellung zu entschädigen. Folgt der Nationalstaat nicht seiner zentralen Aufgabe, unerwünschte Nebeneffekte der Integration bzw. externalisierte Folgen mit sozialpolitischen Systemen kompensatorisch aufzufangen, für eine Aufrechterhaltung stabiler sozialer Sicherungssysteme zu sorgen und damit eine Schlechterstellung von Bürgern zu vermeiden, ist eine politische Ablehnung der EU nicht auszuschließen (Brasche 2003, 45; Meyer 2005, 323; Pöhle 1999, 241; Rothschild 2001, 9). Statt optimistisch auf abstrakte Versprechungen zu hoffen, überwiegen beim Bürger konkrete Ängste vor dem Verlust ihrer sozialen Sicherung (Heise 2004b) mit der langfristig fatalen Folge, dass die Gemeinschaft sukzessive ihre Bürger verliert (Patel 2005).

Mit der Einführung der EWWU, der Aufnahme der MOEL in die Europäische Union, dem kontinuierlich steigenden Wettbewerbsdruck, dem Arbeitsplatzverlust durch Offshoring, der Erosion von Sozialstaatlichkeit und schließlich der deutlichen Ablehnung des EVV durch Frankreich und den Niederlanden – andere Mitgliedstaaten wie u. a. Großbritannien, Polen oder Schweden setzten mangels Zustimmungspotentials ihr Referendum nach diesen Vetos ab – wird die Europäische Integration nicht mehr als ein selbstverständlicher Prozeß akzeptiert. Im Gegenteil! Der aktuelle Status der Integration scheint sogar gefährdet zu sein (Heise 2005, 819). Ist es überhaupt noch gerechtfertigt, unbeirrt optimistisch am Supranationalismus festzuhalten (Cuperus 2003, 7)? Je mehr soziale Errungenschaften der Nachkriegsgeschichte durch den europäischen Freihandel gefährdet sind (Schwall-Düren 2006, 30f), desto fragiler wird ihre Zukunft (Vogel 2004, 38). Die Skepsis gegenüber der Europäischen Union nimmt mit dem möglichen letalen Ergebnis zu: „Ordinary people do not want to give up their country for an imaginary European unity“ (Cuperus 2006, 84).

3.3.7. Backlash des Freihandels: Erosion der Europäischen Union?

Eine baldige Auflösung der Gemeinschaft sowie eine völlige Ablösung vom supranationalen Freihandelsmodell durch protektionistische Maßnahmen wird derzeit eher weniger wahrscheinlich sein, doch kann wegen sozialer Verwerfungen in den Wohlfahrtsstaaten die

bislang kultivierte rigide Durchsetzung der Freihandelspolitik durch supranationale Institutionen aber eine alternative Wendung annehmen. Während Drittstaaten zum Schutz einheimischer Akteure das effektive Steuerungsinstrument des Protektionismus einsetzen und den Freihandel begrenzen können, ist diese Praxis sämtlichen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wegen der vier Grundfreiheiten als konstituierende Merkmale des europäischen Binnenmarktes nicht erlaubt. Obwohl auch die Mitgliedstaaten mit Externalitäten des gemeinschaftlichen Binnenmarkts konfrontiert werden, können sie keine protektionistischen Maßnahmen ergreifen. Das bedeutet aber nicht, dass die EU die konzipierte Vollendung des Binnenmarktes konsequent durchsetzt. Ein *Backlash*-Potential des Freihandels ist auch der EU inhärent. Nur hat er andere Vorzeichen als die tendenzielle Auflösung des Freihandels. Auch wird dieser zweifellos erst in den Anfängen stehende Prozeß im offiziellen Duktus nicht unter dem angelsächsischen Terminus *Backlash* thematisiert. Folglich wird man in der Literatur keine terminologische Spuren über einen – potentiellen – europäischen *Backlash* nachweisen können. Gleichwohl bestehen solche Strukturen bereits.

Was ist unter einem *Backlash* zu verstehen? Ein *Backlash*, sprich: Rückschlag, zielt durch partielle Beschränkungen des Freihandels auf den Schutz renationalisierter Politiken ab. Zumindest wird dabei implizit der Freihandelsstatus der Union in Frage gestellt. Er intendiert die Rückkehr konservativer oder revisionistischer Wertvorstellungen und strebt im Ergebnis eine erneute Machtgewinnung gesellschaftlicher oder staatlicher Institutionen an. Ein *Backlash* ist stets eine politische Reaktion auf gesellschaftliche Widersprüche in einem Nationalstaat. Ein *Backlash* wird über Beschränkungen mobiler Marktfaktoren zum Schutze nationaler Anbieter initiiert. Die Wahrscheinlichkeit zum *Backlash* ist um so größer, je weniger gemeinwohlorientierte Erwartungen für einen zunehmenden Anteil von Menschen auf Dauer nicht eintreten.

Staatliche Interventionen gegen die Globalisierung gab es bereits vor dem Ersten Weltkrieg. Neuere Untersuchungen von Welf Werner (2004) zeigen, dass ein *Backlash* eine direkte Reaktion auf den Globalisierungsprozeß selber ist. Historische Erfahrungen aus dem Deutschen Reich (1871-1918) zeigen deutlich, dass ein dauerhafter Systemwettbewerb institutionell kontrolliert werden muß. Sowohl Produzenten als auch Konsumenten erwarten keinen destruktiven institutionellen Wettbewerb, der sie im Ergebnis vom Wettbewerb ausschließt (Ambrosius 2004). Aus historischer Perspektive galt in den USA primär der landwirtschaftliche Sektor gegen Ende des 19. Jahrhunderts als hochsignifikanter Verlierer im globalen Standortwettbewerb. Neben der enormen Masseneinwanderung von etwa 60 Millionen Arbeitskräften zwischen den Jahren 1870 und 1914, bei denen durch das hohe

Arbeitskräfteangebot die durchschnittlichen Einkommen stark fielen, setzte zugleich ein massiver Import von billigeren Weizen den amerikanischen Farmern erheblich in ihrer Existenz zu. Die durch den Freihandel bedingten negativen Verteilungseffekte mobilisierten schließlich große politische Widerstände gegen die zunehmende Marktintegration bereits vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Der Erste Weltkrieg ließ den globalen Handel nahezu völlig zum Erliegen kommen.

Auch in jüngerer Zeit eruptierte ein Szenario in den USA, das an parallele Entwicklungen der historischen Steuerung der Globalisierung erinnert. In den USA wachsen die Importe von Gütern schneller als deren Exporte, die Einfuhr von Industriegütern aus weniger entwickelten Ländern steigt stetig, die Zuwanderung von teils illegalen Arbeitskräften senkt die weitgehend bescheidenen Einkommen in großem Ausmaße insbesondere bei weniger qualifizierten Arbeitskräften. Andererseits verbesserte sich die soziale Lage für die Bezieher hoher Einkommen erheblich. Die asymmetrische Einkommensverteilung polarisiert zunehmend die Gesellschaft dergestalt, dass in wachsendem Maße zusätzliche Armut sowie außerordentlicher neuer Reichtum entsteht (Werner 2004, 26ff). Um die daraus entstehenden sozialen Spannungen zu kanalisieren, erfolgte in den USA ein wirtschaftspolitischer Richtungswechsel durch das Gesetz *Fast Track Authority* alias *Trade Promotion Authority*. Die amerikanische Regierung besitzt in der Regel eine erweiterte politische Kompetenz, um bestimmte als notwendig begründete, liberale Entscheidungen bei Bedarf eigenständig vollziehen zu können. Mittlerweile ist diese allmächtige Kompetenz der US-Regierung durch den amerikanischen Kongreß mehrfach verweigert worden. Der politische Widerstand erfolgte vor allem von Abgeordneten im Repräsentantenhaus, während der Senat ein eher liberales Programm durchzusetzen wünschte. Gleichwohl ist ein deutliches Abweichen vom großen Ideal des multilateralen Freihandels in den USA verfügt worden (Werner 2004, 33ff).

Nach Angaben des US-Arbeitsministerium verlor die USA zum Beispiel allein im IT-Sektor durch *Offshoring* zwischen den Jahren 2001 und 2003 etwa drei Millionen Arbeitsplätze ins kostengünstigere Indien (Duwendag 2004, 227). Zur Eindämmung sozialer Kosten reagierte der US-Senat im Januar 2004 mit einem faktisch protektionistischen Gesetz, das Unternehmen mit öffentlichen, steuerfinanzierten Aufträgen zum Schutze nationaler Arbeitsplätze untersagt, weiterhin eine Politik des *Offshoring* zu betreiben. Etliche US-Bundesstaaten intervenierten mit ähnlich effektiven protektionistischen, patriotischen Maßnahmen, wodurch Arbeitsplätze wieder reimportiert werden. In Indien stehen damit in der IT-Branche bis zu einer Million Arbeitsplätze zur Disposition (Clement/Natrop 2004, 526f). Ein anderes Beispiel: Nur wenige Monate nach Aufhebung weltweiter Textilquoten schränkte

die USA jedoch Importe erneut ein. Im Jahr 2005 schützte die US-Regierung die traditionsreiche Textilindustrie der US-Südstaaten vor einer riesigen Importschwemme billigerer Textilien aus China und führte zum Schutze heimischer Unternehmen und Arbeitsplätze wieder Importquoten ein (Messner 2005).

Ein *Backlash*-Prozeß in der Europäischen Union als Ausdruck gesellschaftlicher Krisen kann langfristig von der Entwicklung europa-skeptischer Eliten ausgehen, die sich als neue *Veto-player* auf der parlamentarischen Ebene ansiedeln und unter gegebenen Machtverhältnissen entsprechende restriktive Maßnahmen ergreifen können. Tendenzen zu solchen politischen Institutionen in Form einer parlamentarischen Positionierung nationalistischer oder populistischer Parteien sind in vielen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bereits zu identifizieren.

Ein *Backlash* kann über eine gewisse politische Spannbreite verfügen. Er beginnt bereits mit der Infragestellung supranationaler Abkommen und kann sich zu einer Re-Formulierung supranationaler Institutionen entwickeln. Exemplarisch dafür steht die vollzogene Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Zapka 2007, 230ff; Hausner 2005) der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU), der zur Stabilisierung der europäischen Währung als notwendige Institution gilt. Verschiedenen Nationalstaaten wie Deutschland als Verfechter einer harten Währung oder Frankreich als Verfechter einer weichen Währung war es haushaltspolitisch über viele Jahre nicht möglich, die verbindlichen Maastrichter Kriterien als wesentlichen finanzpolitischen Indikator zur Vollendung des Binnenmarktes einzuhalten. Die von Bundeskanzler Gerhard Schröder initiierte Re-Formulierung ergibt sich aus dem latent fragilen Charakter der Europäischen Integration: Die Staatsräson gilt primär dem nationalen (Sozial-)Staat und nicht der EWWU (Hankel 2004a).

Ein *Backlash* mit additivem Entwicklungspotential präsentiert sich in der öffentlichen Diskussion und in der Forderung über einen Austritt aus der EWWU wie in Italien (Spiegelonline vom 3. Juni 2005; Tullin 2005; Meiler 2005; Fromm 2005) und den Niederlanden (Weidemann 2004), weil – nicht nur – diesen Nationalstaaten das zentrale wirtschaftspolitische Instrument der geldpolitischen Steuerung (Geldmengen-, Zins- und Wechselkurspolitik) abhanden gekommen ist (Bohley 2004, 569; Heise 2005a, 819). Die schwedische Bevölkerung lehnte deshalb wiederholt einen Beitritt zur EWWU per Referendum ab, weil ökonomische Vorteile nur für transnationale Eliten zu erwarten sind. Der schwedische Bürger traut der EWWU nicht zu, in Schweden den politisch prophezeiten Wohlstand aller Bürger durchzusetzen oder zu optimieren (Larsmo 2004).

Auch in Deutschland wird aus diesen Gründen dezidiert die Forderung nach der Re-Nationalisierung geldpolitischer Kompetenzen erhoben. So wird die Einführung der supranationalen Währung, des Euros, von Kritikern als größte wirtschaftspolitische Fehlentscheidung in Deutschland nach 1945 bewertet (Bohley 2004; Hankel 2004b; Hartwich 2004; Schmitz 2005; Streitz 2005). Der Euro hat den Zinsvorteil der stabilen und weltweit anerkannten Deutschen Mark beseitigt und damit den Anpassungsdruck auf die Wirtschaft und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stark erhöht (Franke 2003, 24). Im Jahr 2005 beauftragte deshalb der christsoziale Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler (Muck 2005) den renommierten *Wissenschaftlichen Dienst* des Deutschen Bundestages mit dem zu erwartenden und dem eindeutig und grundlegend positiven Ergebnis dieser Expertise, ob Deutschland ein Recht zum Austritt aus der EWWU besitzt. Deutlich wird angesichts solcher enttabuisierter Diskussionen und der Integration abtrünnigen Forderungen, dass ein weiteres *Backlash*-Szenario in Zukunft nicht mehr kategorisch ausgeschlossen werden kann.

Letztlich steht es einem Mitgliedstaat frei, aus der Europäischen Union nach Maßgabe völkerrechtlicher Normen auszutreten, wie es Grönland – mit seinem seit 1979 bestehenden Autonomiestatus in Dänemark – aufgrund großer ökonomischer Nachteile am 1. Januar 1985 bereits per Referendum realisierte. Der konkrete Anlaß war die Überfischung der grönländischen Gewässer durch Fangflotten aus EU-Staaten, womit den Grönländern die wirtschaftliche Grundlage entzogen wurde (Ungerer 1984). In Art. 59 Abs. 1 EVVE wird mittlerweile die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts normativ geregelt: „Jeder Mitgliedstaat kann gemäß seinen internen Verfassungsvorschriften beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten.“ Art. 59 Abs. 2 EVVE konkretisiert: „Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit; dieser befasst sich mit der Mitteilung. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Modalitäten aus und schließt es, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit im Namen der Union geschlossen.“ Nach dem Scheitern des EVVE durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden unterzeichnete der Europäische Rat am 19. Oktober 2007 in Lissabon einen novellierten Vertrag, den „Vertrag von Lissabon“. Die vom EVVE begrifflich suggerierten staatlichen Qualitäten der Europäischen Union wie Europäische Verfassung, Präsident oder Außenminister der EU wurden ersetzt. Der einst lediglich verbal aufgerüstete Vertrag zur Verfassung der Europäischen Union darf aufgrund

verschiedener mitgliedstaatlicher Interventionen nun nur noch im terminologischen Schatten-dasein eines völkerrechtlichen Vertrages vegetieren.

Im Falle eines Austritts vor allem großer, ökonomisch starker Mitgliedstaaten kann ein europäischer *Big Bang* nicht Apriori ausgeschlossen werden, nämlich ein kumulativ wirkender Impuls zu einem „finalen *Backlash*“ in Form einer gänzlichen Auflösung der Europäischen Union. Stellt zum Beispiel Deutschland als finanziell mächtigster Mitgliedstaat seine Beitragszahlungen an die Gemeinschaft ein, dann kann mit großer Wahrscheinlichkeit „die EU Konkurs anmelden“ (Hankel 2005, 55).

3.3.8. Perspektiven der Europäischen Sozialpolitik

Eine Beantwortung der Frage nach markanten Schnittmengen beider sozialpolitischen Systeme, sowohl des Nationalstaates als auch der Europäischen Union, die sich auf die intendierten *Effekte* sozialen und gesellschaftspolitischen Schutzes richten, kann in folgender komprimierter Form präsentiert werden.

Nationale Sozialpolitik als politisches Instrument repariert marktbasierete Widersprüche im gesellschaftlichen System und verfolgt als wesentliche politische Ziele, allokativen, redistributiven Effekte, personale Schutzeffekte sowie langfristige Gewährleistungen demokratisch-partizipativer, systemstabilisierender Effizienzen auszubilden. Mit der Institution *Wohlfahrtsstaat (Korrektur von Marktversagen)* werden redistributive Funktionen bedient, mit der Institution des *Interventionsstaates (makroökonomische Stabilisierung)* werden stabilisierende Funktionen des Staates hervorgehoben (Majone 1996, 229). Vor allem gelten sowohl die demokratische Partizipation an der allgemeinen gesellschaftlichen Wohlfahrt aller Bürger als auch der Erhalt sozialer Sicherungssysteme einschließlich arbeits- und sozialrechtlicher Normen auf hohem Niveau als zentrale Errungenschaften moderner Zivilisation (Flassbeck 2003, 960). Werden aber sozialpolitisch stabilisierende Schutzelemente des Bürgers in einem Wohlfahrtsstaat aufgelöst und weisen ihm dadurch einen labilen Status sozialer Unsicherheit zu, dann kann auch das einst sozialpolitisch stabilisierte gesellschaftspolitische System mit Hilfe der demokratischen Institution Wahlrecht in einen labilen Zustand überwechseln.

Demgegenüber annectierte das Wirtschaftsregime der Europäischen Union ursprünglich fast ausschließlich die neoklassische Wirtschaftstheorie, wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen über das Freihandelssystem in allen Mitgliedstaaten durchzusetzen. Im Laufe der europäischen Entwicklung entwickelte sich aber zunehmend das kompensatorische Bedürfnis einiger

Mitgliedstaaten, explizit sozialpolitische Kompensationen in den EG-Vertrag aufzunehmen. Allerdings unterstützt die Europäische Sozialpolitik nicht das ökonomisch zentrale Ziel, *wettbewerbliche Effizienzen* nach dem Paradigma des komparativen Vorteils auszubilden. Als wirtschafts- und sozialpolitisches Ziel galt nunmehr das supranationale Paradigma von der Durchsetzung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs, womit sozialpolitische Standards über den Abbau nicht tarifärer Handelshemmnisse legitimiert werden. Um ihrer normativen Selbstverpflichtung zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion zwischen den Mitgliedstaaten gerecht zu werden, versucht die Gemeinschaft im zweiten, ergänzenden Schritt und unter notwendiger Inkaufnahme, das reine neoklassische Prinzip komparativer Vorteile zu suspendieren, positive sozialpolitische Arrangements zur allgemein verbindlichen Förderung einer gehobenen Lebensqualität und damit – zumindest implizit – zur Stabilisierung der Europäischen Integration auszubilden.

Dabei bemüht die Europäische Union zum *Ersten* verbindliche, auf Solidarität gerichtete Instrumente zur Herstellung verteilungspolitischer Effekte zwischen armen und reichen Volkswirtschaften bzw. europäischen Regionen (Strukturfonds-, Industrie-, Agrarpolitik). Zum *Zweiten* richtet sie ihr sozialpolitisches Anliegen aber auch auf die marktkonforme, explizit binnenmarktliche Anpassung sozialpolitischer Standards auf hohem Niveau. Dieses Anliegen resultiert vor allem aus der Gleichstellungspolitik zwischen den Geschlechtern (Abschaffung der Lohndiskriminierung) sowie aus der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Arbeitsumweltschutz). Letzterer Bereich, der sich auf den betrieblich kostspieligen Schutz von Arbeitnehmern gegen Risiken biologischer, physikalischer oder chemischer Substanzen richtet, ist in quantitativer Hinsicht das umfangreichste Aktionsfeld der europäischen Sozialpolitik. Die allgemein erforderliche Umsetzungspflicht supranationaler Rechtsakte kann jedoch bei diesem speziellen sozialpolitischen Schutzanliegen suspendiert werden und zwar durch den normativ im EG-Vertrag verankerten *Dispens* dank der freizügig gehandhabten Generalklausel der wirtschaftlichen Vertretbarkeit. Ein Dispens ist im deutschen Rechtssystem eine amtliche Befreiung von einem Verbot oder Gebot. Er ist eine amtliche Ausnahmegewilligung, der Härten gesetzlicher Regelungen ausgleichen soll. Ein Dispens ist ein formell und materiell begünstigender Verwaltungsakt. Zum *Dritten*, die anfängliche Sozialpolitik in den „Gründerjahren der EWG“, besteht sie in der Förderung der Mobilität des Faktors Arbeit durch Regelung der Anerkennung von Ansprüchen und Sozialversicherungsschutz grenzüberschreitender mobiler Arbeitnehmer und ihrer Familien. Der *vierte* Bereich bezieht sich auf sonstige arbeitsrechtliche Schutzstandards wie den Schutz von Arbeitnehmerrechten bei Massenentlassungen und der Insolvenz des Arbeitgebers, des

Elternurlaubes und der Nichtdiskriminierung von Leiharbeitern. Der *fünfte* Bereich betrifft Kernbereiche der nationalen Sozialpolitik wie die Renten-, Gesundheits- oder Arbeitsmarktpolitik, die allesamt mittels der rechtlich unverbindlichen *Offene Methode der Koordinierung* (OMK) reguliert werden können (Treib/Leiber 2006, 547f). Den sozial hochregulierenden Nationalstaaten wird eine europäische Plattform geboten, ihre sozialen Schutzsysteme einer Effizienzkontrolle und damit einer marktkonformen Anpassung im Sinne der auf rigiden Wettbewerb konditionierten Lissabonner Strategie zu unterziehen.

Die bisherige sozialpolitische Regulierung deckt nahezu ausschließlich den arbeitsrechtlichen und infrastrukturellen Bereich ab. Der gesamte Bereich der sozialen Sicherungssysteme mit Ausnahme von Regelungen für Wanderarbeitnehmer ist dagegen keiner europäischen Regulierung unterzogen worden. Im Rahmen der OMK wäre ein solches Unterfangen zwar möglich, aber aufgrund des hohen Konsenserfordernisses zwischen den 27 Mitgliedstaaten faktisch auch in weiter Zukunft unmöglich (Treib/Leiber 2006, 552). Konzeptionell richten sich im allgemeinen die sozialpolitisch motivierten Instrumente der Gemeinschaft explizit auf gehobene Lebenshaltungen durch Kanalisierung des institutionellen Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten. Aber ob dieses ideelle Konzept in Verbindung mit der OMK auch noch für die Mitgliedstaaten mit hohem Wohlfahrtsstatus zu halten ist, bleibt eher stark fragwürdig.

Sozialpolitische Maßnahmen sind meist Reaktionen auf Mangellagen einzelner Bürger oder sozialer Gruppen. Durch Verbesserung der Lebenschancen sollen sozial Schwache an die Situation der Bessergestellten herangeführt werden. Sozialstaatlichkeit ist seit Otto von Bismarck eine wichtige Voraussetzung für ökonomische und politische Stabilität (Däubler 1996, 151). Von solchen Mangellagen respektive ihrer Implikationen ist auf der EU-Ebene aufgrund fehlender Kompetenzen nicht auszugehen. Die Gemeinschaft hat aber im wesentlichen Gleichheitssätze und Diskriminierungsverbote aufgestellt (Däubler 1996, 150), die sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union begründen.

Wenn ein freundlich gesinntes Fazit zur Europäischen Sozialpolitik zu ziehen ist, dann ist mit George Ross (1998, 354) festzuhalten: „*Social dumping* aufzuhalten war ein wichtiges Unterfangen, und genau darum ging es in der regionalen Umverteilungspolitik und auch meist in der Sozialcharta und dem Aktionsprogramm, insbesondere beim Gesundheitsschutz und der Sicherheit am Arbeitsplatz. Der Versuch, die Sozialpartner in die Anfänge eines europäischen Systems der Kollektivverhandlungen einzubinden, war nur die Sahne auf der Torte, ein Zukunftschimmer. Die Ergebnisse sprechen für einen gewissen Erfolg.“ Die Leistungen der Union in dieser Angelegenheit können und sollen nicht geschmälert werden. Trotzdem konnte dieser

„gewisse Erfolg“ die intensiven Diskussionen um den Standortwettbewerb in Mitgliedstaaten mit hohem Wohlfahrtsstatus nicht eindämmen (Sinn 2005), um somit auch in Zukunft deregulative Maßnahmen durchzusetzen.

Ob es zu einer neuen *Balance* zwischen Sozialem und Ökonomischem (Kowalsky 1999, 252ff), einer de facto zentralisierten Sozialpolitik durch *Spill-over*-Effekte kommen kann, die mangels europäischer Kompetenzen zur Harmonisierung alternativ über das relative junge, rechtlich unverbindliche Benchmarking-Instrument der „Offenen Methode der Koordinierung“ als unmittelbarer Reflex auf den institutionellen Wettbewerb verifiziert wird, bleibt in Abhängigkeit der politischen Perspektive entweder optimistisch hoffnungsvoll oder pessimistisch kritisch abzuwarten. Unter den gegebenen politökonomischen Bedingungen und den institutionell „vorgeschriebenen Rahmenbedingungen der Gemeinschaft und die durch deren umfassendes Liberalisierungsprogramm verstärkte *bargaining power* der *global players* engen den Handlungsspielraum der nationalen Regierungen ... so ein, dass die Wirtschaftspolitik überwiegend unter dem Diktat von *ökonomischen Sachzwängen* vollziehen müssen“ (Rothschild 2001, 10). Normativ verpflichtende Konzepte der Europäischen Union wie wirtschaftliche und soziale Kohäsion, Vereinheitlichung bzw. positive Angleichung der Lebensverhältnisse, ökologische Verträglichkeit oder soziale Gerechtigkeit erzeugen in der breiten Öffentlichkeit lediglich nur die Illusion einer Förderung des nationalen Gemeinwohls (Windisch 1998, 152).

Zur Notwendigkeit nachhaltiger Stabilisierung der Europäischen Union durch sozialpolitische Effekte: Wie ernst die Lage um die fragile Stabilität der Europäischen Integration oder die Möglichkeit zum *Spill-back*-Effekt oder *Backlash* ist, dokumentieren auch folgende Thesen: Die Zukunft der Europäischen Union wird hauptsächlich durch die soziale Frage bestimmt (Gauper 2004, 36). Seit langem wird Europa zunehmend als politisch partheogenetische, intern lancierte Gefahr für zahlreiche Arbeitsplätze und individuelle Lebensperspektiven statt als prophezeiter Chance für Wachstum und Wohlstand empfunden und bewertet. Konvertiert die Europäische Integration sukzessive vom einst hoffnungsvollen Garanten für Frieden und Wohlfahrt zu einem friedlosen, sozialpolitischen Drohfaktor?

Zur stabilisierenden Perspektive der Gemeinschaft durch eine – deutlichere positiv akzentuierte – europäische Sozialpolitik ist mithin der Argumentation von Bernd Schulte (Schulte 2004, 91) zu folgen: „Sowohl die *wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes* – Kapitalverkehrsfreiheit, Warenverkehrsfreiheit und die Personenverkehrsfreiheiten, d. h. Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsfreiheit der Selbständigen und Dienstleistungsfreiheit – als auch die Wettbewerbsregeln des europäischen Gemeinschafts-

rechts – Verbot wirtschaftsbeschränkender Vereinbarungen und abgestimmter Verhaltensweisen, der missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung und unzulässiger staatlicher Beihilfen – sind in zunehmendem Maße in ein Spannungsverhältnis zu den Institutionen der öffentlichen sozialen Sicherheit wie auch zu den *zwischen Staat und Markt* angesiedelten frei-gemeinnützigen Einrichtungen (namentlich der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege) getreten. Auch insofern ist daher die nationale Sozialstaatlichkeit der Mitgliedstaaten einer zunehmenden Europäisierung ausgesetzt.“ Um die sozialen Sicherungssysteme vor weiteren Deregulierungen zu bewahren, erschallt der Ruf nach einer „Ergänzung der künftigen Wirtschaftsunion durch eine Sozialunion lauter“ (Schulte 2004, 95), um „verloren gegangene nationalstaatliche Steuerungskapazität wiederzugewinnen“ (Schulte 2004, 96).

Die Europäische Union muß analog ihres Konzeptes als theoretisches und normatives Projekt definiert werden, um zur Kompensation abgegebener Souveränität der Nationalstaaten – gemäß des vertraglichen Grundsatzes *do ut des* – wohlfahrtsstaatliche Gewinnaussichten des Nationalstaates zu fördern. Der mit dem Beitritt in die Gemeinschaft vollzogene nationale Souveränitätsverlust muß – schon aus Gründen politischer Rechtfertigung der Europäischen Union – notwendigerweise durch positive Effekte für alle Akteure kompensiert werden (Theurl/Meyer 2001, 182). In diesem Kontext „gewinnt die Frage nach der Essenz des europäischen Sozialmodells eine ganz praktische Bedeutung“, nämlich zum einen die Herausbildung gemeinschaftlicher Wertvorstellungen, zum andern die Implementierung einer „elementaren Daseinsvorsorge und praktizierte Formen sozialstaatlicher Solidarität als konstitutive Komponenten eines europäischen Sozialmodells“ (Schulte 2004, 98).

Andererseits wird aber auch dezidiert die Position von der Unmöglichkeit eines europäischen Wohlfahrtsstaates argumentativ vertreten. Der nationale Wohlfahrtsstaat gilt – wie auch die Außen-, Innen-, Fiskal- und teils auch die Verteidigungspolitik – als „fast intakte Bastion nationaler Souveränität“ (Majone 1996, 234). Nationale Regierungen werden vor allem aus Gründen politischer Legitimität alles daran setzen, um sie für ihre eigenen Machtansprüche zu reservieren. So fielen die klassischen wohlfahrtsstaatlichen Bereiche nie direkt in die europäische Zuständigkeit. Die sozialpolitischen Kernbereiche sind in sämtlichen Mitgliedstaaten „hinter den Mauern nationalstaatlicher Souveränität geborgen“ (Ross 1998, 353), so dass die „sozialpolitischen Passagen ... unklar und Ausnahmetatbestände blieben“ (Ross 1998, 354).

Darüber hinaus sprechen gegen eine Europäisierung der nationalen Sozialpolitik auch die unterschiedlichen Entwicklungspfade der verschiedenen Mitgliedstaaten. Es werden derzeit

(siehe oben) fünf abweichende wohlfahrtsstaatliche Formen in Europa unterschieden: 1.) ein skandinavisches oder sozialdemokratisches Modell, 2.) ein angelsächsisches oder liberales Modell, 3.) ein historisch erstmaliges und damit als *konservativ* ausgezeichnetes Modell alias Bismarck-Modell, 4.) das mehr familienzentrierte Mittelmeermodell der südeuropäischen Mitgliedstaaten und schließlich 5.) das Modell der osteuropäischen Transformationsstaaten. Neben einer Reihe von Autoren wie Thomas Schuster und Roland Vaubel (1996, 196) distanziert sich auch die Europäische Kommission von Vereinheitlichungstendenzen und argumentiert für dezentrale Lösungsmodelle: „Mitgliedstaaten verfügen über unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherheit. Sie sind Ausdruck von nationalen Traditionen, die nicht in Frage gestellt werden können. In diesem Bereich ist nicht an eine Harmonisierung zu denken“ (zit. nach Majone 1996, 236).

Zwar besteht im europäischen Zusammenhang kein Marktversagen, um supranationale Interventionen auf der sozialpolitischen Ebene zu begründen. Das heißt, dass die Nationalstaaten im Sinne des europäischen Paradigmas der Wettbewerbsgleichheit nicht ihren Verpflichtungen nachgekommen sind, erforderliche und notwendige Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes vorzunehmen. Nach dem *Coase-Theorem* steht das ökonomische Institut der regulativen Politik als Eckpfeiler einer effektiven Koordinierung im Binnenmarkt (Majone 1996, 232). Ob es sich hierbei tatsächlich nach – einer eher konstruierten – Argumentation von Giandomenico Majone um „Staatsversagen“ handelt, bleibt zweifelhaft und kritisch zu prüfen. Die Mitgliedstaaten sind keineswegs aus Gründen zur Vollendung des Binnenmarktes verpflichtet, sozialpolitische Standards abzubauen. Vielmehr besteht im allgemeinen ein großes Interesse im jeweiligen Mitgliedstaat, die erworbenen sozial- und auch arbeitsrechtlichen Arrangements zum Vorteil seiner Bürger zu sichern. Deregulative Eingriffe in national gewachsene bzw. politisch oder gewerkschaftlich durchgesetzte Schutzrechte zum Nachteil größerer Bevölkerungsgruppen können langfristig durch parlamentarische Interventionen neuer politischer *Veto-player* nicht nur zur Abkehr bisheriger Politikoptionen führen, sondern auch mit der sinkenden Zustimmung hauptsächlich benachteiligter Bürger zur Europäischen Union selbst das europäische Projekt insgesamt destabilisieren.

Hilft die Bildung eines Europäischen Sozialmodells, das nationale Gemeinwohl zu fördern? Wolfgang Streeck (2001) sieht die Zukunft des Europäischen Sozialmodells nicht mehr darin, dass soziale Integration über Formen redistributiver Gerechtigkeit erreicht wird, sondern vielmehr durch Prinzipien der Fairneß, der Chancengleichheit und der minimalen Nothilfe. Anstelle des Ausgleichs zwischen Arm und Reich – im Sinne einer umfassenden

Korrektur des Marktes – gewinnt die Herstellung von Chancengleichheit bei Markteintritt an Bedeutung. Sozialpolitik wirkt im Prozeß der Vermarktlichung und Deregulierung vornehmlich investiv, sie versteht sich als Infrastrukturpolitik mit dem Ziel, Benachteiligungen zu minimieren und eine Verwirklichung von Marktchancen in Aussicht zu stellen. Soweit dadurch die Möglichkeiten von (regionalen, nationalen, sozialen) Gemeinschaften verbessert werden, sich komparative Marktvorteile zu sichern, kann diese investive Politik durchaus als Wettbewerbssolidarität (*competitive solidarity*) gedeutet werden (Streeck 2000). Konkret bedeutet das, dass marktkonforme und produktivistische sozialpolitische Instrumente an Bedeutung gewinnen, während dekommodifizierende Ansätze der klassischen Sozialdemokratie in den Hintergrund treten (Mau 2002; Urban 2003, 447). Sozialpolitik ist mithin als „Beitrag zur Erhöhung des Standort- und Wohnortswettbewerbs im Kampf um Absatzmärkte, Investitionen und Arbeitsplätze“ (Streeck 2001, 159) zu definieren. Das nationalstaatliche Institut sozialer Solidarität wird der supranationalen Wettbewerbssolidarität untergeordnet.

Sozialpolitik wird es auch in Zukunft geben, sie wird im Kontext des europäischen Binnenmarktes eingebettet sein. Allerdings wird ihr in den Nationalstaaten nicht mehr die traditionelle Rolle zugewiesen, die im Kapitalismus chronische ungleiche Verteilung von Einkommen, Vermögen und Lebenschancen zu korrigieren. Auch wird sie weniger in den Wettbewerb und den Markt intervenieren. Die sozialpolitischen Programme und Ziele der Europäischen Union zielen vor allem auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen der ökonomischen Akteure, etwa über die Anhebung der Qualifikation und des Gesundheitszustandes der Beschäftigten oder die schnellere Vermittlung von Arbeitslosen. Es geht insbesondere um Beiträge zur betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und zur makroökonomischen Wertschöpfung (Urban 2003, 446).

Der wachsenden Dominanz von Markt und Wettbewerb hat sich die vertraute Norm gesellschaftlicher Solidarität mehr und mehr unterzuordnen. Individuelle soziale Gerechtigkeit wird einem diffundierenden Prozeß ausgesetzt, dessen Finalität derzeit noch offen ist. Solidarität heißt nicht mehr länger, die Konkurrenz unter den Beschäftigten außer Kraft zu setzen (Dekommodifikation). Und auch bedeutet sie nicht, Unternehmen und hohe Einkommensgruppen über „sozial gerechte“ Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge zu belasten, um daraus zentrale Systeme des sozialen Schutzes zu finanzieren. Der neue, neoklassisch akzentuierte Begriff gesellschaftlicher Solidarität empfiehlt sozialen Konfliktparteien, sich auf betrieblicher wie auf gesellschaftlicher Ebene zu Wettbewerbskoalitionen zusammenzuschließen, um im inländischen oder im globalen Konkurrenzkampf

besser überleben zu können. Nicht mehr „die soziale Klasse“, sondern vielmehr „der Betrieb“ oder „der Wirtschaftsstandort“ sollen die neuen solidarischen Gemeinschaften bilden (Urban 2003, 446f). Mit dieser Prämisse werden deregulative Maßnahmen stimuliert, obwohl Studien belegen, dass die fortschreitende Liberalisierung, Deregulierungen, Lohnkürzungen und der Abbau von Arbeitnehmerrechten wie das Kündigungsschutzrecht keineswegs mehr Wettbewerbsfähigkeit generieren (Bullmann/Kunz 2007).

Die Europäische Union ist schon lange kein homogenes Gebilde mehr, sondern von erheblichen Ungleichheiten zwischen den Mitgliedsländern und Regionen geprägt. Diese sind vor allem deshalb von Relevanz, weil die Integrationsanstrengungen der Europäischen Union nur dann gelingen können, wenn einerseits ein ausreichendes Maß an positiver Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten gegeben ist (Mau 2004). Andererseits kann bei der rigiden Umsetzung des *Neuen Europäischen Sozialmodells* aber das gesellschaftspolitische System durch den Wähler an demokratischer Zustimmung verlieren. Dann wird im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems zugleich die Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses geschwächt (Rothschild 2001, 10). Ob dem Patient Europäische Union eine positive Prognose bezüglich eines permanenten Lebens attestiert werden kann, bleibt unter der teils diagnostizierten sozialvaskulären Pathologie eine nur politisch gewünschte Perspektive.

4. Europäische Sozialpolitik: Institution zwischen Wettbewerb und Schutz

Europäische Kompetenzen zur Gleichbehandlung der Geschlechter fungieren von Beginn der Europäischen Integration als „harte“, rechtsverbindliche, gerichtlich einklagbare Normen, welche die Mitgliedstaaten nachhaltig gesellschaftspolitisch beeinflussen. Realisierbar scheint dieses gesellschaftlich positive Modell offensichtlich nur deshalb zu sein, weil die Gemeinschaft keinen kompetentiellen Zugriff auf den soziobiologischen Typus Frau besitzt, sondern nur im Kontext kompetitiver Kompetenzen über einen Zugriff auf den Typus des weiblichen Faktors Arbeit verfügt.

4.1. Gleichbehandlung der Geschlechter: Wettbewerbs- und Schutznorm

Während die überwiegenden Kompetenzen der europäischen Sozialpolitik einen nur programmatischen, rechtlich unverbindlichen oder dispensiven Charakter aufweisen (*soft law*), existieren aber auch europäische Normen, die einklagbare, subjektive Abwehrrechte beinhalten. Die – mittlerweile stark ausdifferenzierte – entgeltliche Gleichbehandlung beider Geschlechter wird deshalb im wesentlichen von der europäischen Rechtsprechung entwickelt, wodurch – entgegen den nutzenorientierten Prämissen der intergouvernementalen Theorie – die Kontrolle der Mitgliedstaaten aufgrund der normativ verbürgten *richterlichen Unabhängigkeit* weitgehend entzogen wird. In der Regel gilt die Europäische Kommission als „Motor der Integration“. Diese integrationspolitische Auszeichnung darf sich aber auch der EuGH ans Revers heften, auch er gilt kraft richterlicher Unabhängigkeit als „Motor der Integration“ (Simm 1998, 23). Aufgrund des massiven Insistierens der französischen Regierung wurde die Gleichbehandlung der Geschlechter zur Angleichung von Sozialkosten in den Mitgliedstaaten und damit zum Ausschluß von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt bereits in den Römischen Verträgen in Art. 119 EWGV (Art. 141 n. A. EGV) aufgenommen. Das offizielle handlungsleitende Motiv (Kapitel 3.1.1.) der französischen Regierung für die Aufnahme dieser Norm in die Römischen Verträge galt der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen im künftigen Gemeinsamen Markt. Französische Unternehmen befürchteten aufgrund ihrer höheren Sozialkosten deutliche Wettbewerbsnachteile (Raasch 1990, 65).

Art. 141, ex-119 EGV verfügt im Rahmen der Gleichbehandlung von Mann und Frau über unmittelbar geltende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Art. 141, ex-119 EGV verfolgt sowohl eine wettbewerbliche als auch eine soziale Zielrichtung. Während das primäre Motiv für die Aufnahme des Grundsatzes vom gleichen Entgelt für Männer und

Frauen bei gleicher Arbeit die dezidierte Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Behandlung für den weiblichen und männlichen Faktor Arbeit war, trat in der Folgezeit zunehmend auch eine sozialpolitische Zielsetzung in den Vordergrund (Lenz, Art. 119 Rz.1). Die Gleichbehandlung beider geschlechtsspezifischen Produktionsfaktoren verfügt mithin über einen deutlichen *Doppelcharakter*: Einerseits besitzt sie *primär* einen wettbewerblichen Charakter mit dezidiertem Bezug zum Binnenmarkt (Maßnahme negativer Integration, regulative Politik, marktschaffende Politik), Auflösung von Verzerrungen des Wettbewerbs durch Lohndiskriminierung. Zum andern besitzt sie – *sekundär* – mit der Setzung gleicher sozialer Standards in den Mitgliedstaaten einen – durchaus ambivalent wirkenden – sozialpolitisch umverteilenden Charakter (interventionistische, marktkorrigierende Politik). Schon die Europäische Kommission war sich in der Frage der Gleichheit der Geschlechter einig, dass die Herstellung gleicher Wettbewerbsmerkmale und die Herstellung sozialer Fortschritte zwei Seiten einer Medaille sind. Ziel der gemeinschaftlichen Politik ist es, eine *Konvergenz* durch die Festlegung gemeinsamer Zielsetzungen in allen Mitgliedstaaten durchzusetzen. Mit der zentralen Festlegung von Normen folgt ein tendenzieller Ausschluß sozialen Dumpings, aber auch zugleich – aus neoklassischer Perspektive – der Wegfall komparativer Vorteile und damit die partielle Infragestellung des konstitutiven, ricardianischen Prinzips des europäischen Binnenmarkts.

Neben verschiedenen Aktionsprogrammen zur Chancengleichheit von Frauen sind unter anderem bereits im Jahr 1975 eine Richtlinie zur Lohngleichheit „Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen“, eine betriebliche Versorgungsrichtlinie, eine Richtlinie zur Gleichbehandlung von Selbständigen, eine Richtlinie zur Teilzeitarbeit (Raasch 1990, 68) und vor allem im Jahr 1976 eine Richtlinie zur Gleichbehandlung verabschiedet worden. Letztere Richtlinie betrifft die Verwirklichung der Gleichberechtigung bei Zugang zur Beschäftigung, bei Berufsbildung, bei beruflichem Aufstieg und bei den Arbeitsbedingungen. Diese supranationale Richtlinie führte in Deutschland sogar zur Einführung des § 611a BGB, der nun ein *Benachteiligungsverbot* wegen des Geschlechts normativ ausschließt. § 611 BGB regelt den Dienstvertrag (Oppermann 1999, 610). Sämtliche im Arbeitsvertrag verregelten Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die gegen diese Norm verstoßen, galten als rechtswidrig. Institutionell besteht diese Gleichbehandlungspolitik seit dem Jahr 1981 mit der Einsetzung eines „Beratenden Ausschusses für Chancengleichheit von Frauen und Männern“, seit dem Jahr 1984 besteht im Europäischen Parlament sogar ein „Ständiger Ausschuß für die Rechte der Frauen.“

Art. 141, ex-119 EGV richtet sich nur auf die *Lohndiskriminierung* und gilt nicht als allgemeines Gleichstellungsgebot. Die Durchsetzung von Lohngleichheit ist nur teilweise durch staatliche Maßnahmen möglich. Primär sind dafür die Tarifparteien zuständig. Art. 141, ex-119 EGV übt deshalb Drittwirkungen aus, d. h. er bindet die Tarifparteien und wirkt unmittelbar auf den Arbeitsvertrag ein (Oppermann 1999, 608; Raasch 1990, 68).

Art. 141 I EGV normiert: „Jeder Mitgliedstaat wird während der ersten Stufe den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anwenden und in der Folge beibehalten.“

Art. 141 II EGV: „Unter Entgelt im Sinne dieses Artikels sind die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber auf Grund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer mittelbar oder unmittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt.“

Nach dem Marschall-Urteil des EuGH (Kodré 1998) erfolgte eine Ergänzung dieser Norm. Nach mehreren Entscheidungen des Gerichtshofes gegen eine allgemeine nationalstaatliche Privilegierung von Frauen aufgrund ihrer gesellschaftlichen Benachteiligung wurde Art. 141, ex-119 EGV um einen *vierten Absatz* ergänzt: „Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Frauen und Männern im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen“ (Grabitz/Hilf 2002, Rz. 78f). Gemeint ist mit diesem zusätzlichen Abschnitt, dass eine positive Diskriminierung der Frauen von *nur vorübergehender* Natur sein darf und den männlichen Bewerber nicht diskriminieren darf. Und vor allem hat der Nationalstaat darauf zu achten, dass eine solche Maßnahme verhältnismäßig ist.

Damit verfügt diese gemeinschaftliche Vorschrift „Gleiches Entgelt für Männer und Frauen“ über einen „harten“, rechtsverbindlichen, gerichtlich einklagbaren Charakter. Im Vergleich zu den Grundfreiheiten des EG-Vertrages besteht das Charakteristikum dieser Norm darin, dass dieses Verbot der Diskriminierung nicht erst im Kontext der *grenzüberschreitenden* Tätigkeit aktualisiert werden kann. Vielmehr entfaltet diese Norm ihre funktionale Berechtigung im Rahmen des Standortwettbewerbs. Wegen seines besonderen gesellschaftlichen Schutzzwecks wird dieser Norm eine horizontale Drittwirkung zugeschrieben. Mit anderen Worten: Der Einzelne kann sich auch gegenüber dem Arbeitgeber unmittelbar auf Art. 141, ex-119 EGV berufen. Diese Norm verleiht dem einzelnen Beschäftigten ein subjektives Recht auf gleiches Entgelt bei gleicher Arbeit, auf das er sich vor nationalstaatlichen Gerichten berufen kann. Dieses Verbot von Diskriminierungen

erstreckt sich auch auf kollektive Tarifverträge (Lenz, Art. 119 Rz. 2). Dieser betriebsbezogene Anwendungsbereich wird hauptsächlich durch den Begriff „Entgelt“ geprägt (König/Pechstein 1995, 151f)

Der normative Begriff „Entgelt“ (Lenz, Art. 119 Rz. 5ff) enthält nach grundlegenden Urteilen des EuGH alle gegenwärtigen oder künftigen in bar oder in Sachleistungen gewährten Vergütungen, die der Arbeitgeber dem Beschäftigten aufgrund des Arbeits- oder Dienstverhältnisses aufgrund eines Arbeitsvertrages oder aufgrund von Rechtsvorschriften gewährt. Unter diesem Begriff fallen nach supranationaler Rechtsprechung auch der im Krankheitsfall zu zahlende Arbeitnehmerlohn, das nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses aufgrund eines Tarifvertrages gezahlte Übergangsgeld, Zusatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit, Beiträge zu einem betrieblichen Altersversorgungssystem, die ein Arbeitgeber im Namen der Arbeitnehmer in Form eines Zuschlags zum Bruttolohn zahlt. Im Bilka-Urteil (Bergwitz 1999, 95; Ostner 1996, 552) hat der Arbeitgeber auch Teilzeitbeschäftigten Leistungen einer auf Tarifvertrag beruhenden betrieblichen Altersversorgung zu gewähren.

Lange Zeit blieb offen, ob Art. 119 EWGV nur gleichen Lohn für gleiche Arbeit oder auch gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit vorschreibt. Bis Mitte der 1970er Jahre wurde Art. 119 EWGV vom EuGH als *gleicher Lohn für gleiche Arbeit* ausgelegt. Der Gerichtshof wick in seiner Entscheidung „Defrenne I“ (EuGH Slg. 1976, Gabrielle Defrenne gegen Société belge de navigation aérienne Sabena – Ersuchen um Vorabentscheidung von der Cour du Travail Brüssel. Rs. 43/75, 455-493) der bei der belgischen Fluggesellschaft „Sabena“ tätigen Bordstewardess „Fräulein Gabrielle Defrenne“ (Rs. 43/75, 457), dem ersten gemeinschaftlichen Urteil zur Gleichbehandlung (Ostner/Lewis 1998, 203), problematischen Themen wie Ansprüchen bei „Gleichwertigkeit von Arbeit“, indirekter Diskriminierung oder Ansprüchen auf soziale Sicherung jedoch aus. Im Laufe der Zeit änderte das Gericht seine Auffassung. Die Defrenne-Entscheidung gilt als historischer Einstieg in die richterrechtliche Entwicklung des primär marktbasierten Rechtsinstituts der mittelbaren Diskriminierung, die weiter unten ausführlich thematisiert wird.

Seit Ende der 1960er Jahre verhandelte der EuGH die beiden Fälle Gabrielle Defrenne. Die belgische Fluggesellschaft *Sabena* erwartete aufgrund eines neuen Arbeitsvertrages vom 1. Oktober 1963 von ihren Stewardessen, dass sie ab ihrem 40. Lebensjahr unter oktroyierter Billigung erheblicher Einkommensverluste in andere berufliche Positionen wechseln sollten. Der neue Arbeitsvertrag räumte ihr ab dem 15. Februar 1968, d. h. ab ihrem 40. Lebensjahr, die Dienststellung einer *Purserette* (leitende Flugbegleiterin, zuständig für Bereich Service

und Kantine) ein. So schied die Klägerin Defrenne gemäß ihres Arbeitsvertrages für das fliegende Personal der *Sabena* aus dem Dienst. Bei ihrem Ausscheiden aus dem Dienst erhielt sie eine wenig tröstliche Abfindung. Für männliche Stewards, welche die gleiche Arbeit wie das weibliche Personal verrichten, traf *Sabena* allerdings keine entsprechenden nachteiligen Regelungen.

Defrenne klagte sodann beim belgischen Arbeitsgericht, dem *Tribunal du travail*, auf Ersatz des entstandenen Schadens, der ihr nach ihrer Behauptung hinsichtlich ihres Arbeitsentgelts, der Abfindung und der zu erwartenden Rente durch die Ungleichbehandlung der Bordstewardessen im Vergleich mit dem fliegenden Personal männlichen Geschlechts entstanden ist, das die identische Arbeit verrichtet. Das *Tribunal du Travail* in Brüssel wies die Klageansprüche nach geltendem Recht als unbegründet ab. In der Berufung bestätigte der *Cour du travail* die Entscheidung der Vorinstanz (Blomeyer 1994, 51f).

Bei der daraufhin erfolgten Klage vor dem EuGH wurde im Rahmen einer Vorabentscheidung in „Defrenne II“ (EuGH – Urteil vom 8. April 1976, Slg. 1976, Rs. 43/75) entschieden, dass eine Diskriminierung im Sinne des Art. 119 EWGV vorliege und verurteilte die Fluggesellschaft auf Zahlung von Schadensersatz, die dieser Bordsteward wegen der damit einhergehenden Einkommensverluste entstanden. Aus *Sabenas* eigenwilliger Personalpolitik resultierten geringere Renten für weibliche Beschäftigte. Doch der EuGH vertrat im Urteil zu Defrenne II noch die Rechtsauffassung, nach der dieses sozialpolitische Anliegen nicht den Normen des Art. 119 EWGV unterliege (Ostner/Lewis 1998, 203f). In den aktuellen, zentralen *Entscheidungsgründen* des Gerichts (Rs. 43/75, 473, Rz. 8/11, 12) wird hervorgehoben:

„Artikel 119 dient einem *doppelten Zweck*. Einerseits soll er mit Rücksicht auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Sozialgesetzgebung in den einzelnen Mitgliedstaaten *verhindern*, dass die ansässigen Unternehmen im *innereuropäischen Wettbewerb* in denjenigen Mitgliedstaaten, die den Grundsatz der Entgeltgleichheit tatsächlich verwirklicht gegenüber den Unternehmen *benachteiligt* werden, die in Staaten ansässig sind, welche die Lohndiskriminierung zum Nachteil der weiblichen Arbeitskräfte noch nicht beseitigt haben. Andererseits dient diese Bestimmung den *sozialen Zielen* der Gemeinschaft, die sich ja nicht auf eine Wirtschaftsunion beschränkt, sondern, wie die *Präambel des Vertrages* hervorhebt, zugleich durch gemeinsames Vorgehen den sozialen Fortschritt sichern und die ständige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der europäischen Völker anstreben soll. Diese Zweckbestimmung wird dadurch betont, daß Artikel 119 in das der Sozialpolitik gewidmete Kapitel aufgenommen wurde, dessen einleitende Bestimmung,

Artikel 117, hinweist auf die ‚Notwendigkeit ..., auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen‘. Aus dieser *doppelten, wirtschaftlichen und sozialen Zweckbestimmung* (Hervorhebung, KZ) folgt, daß der Grundsatz des gleichen Entgelts zu den Grundlagen der Gemeinschaft gehört.“

Der EuGH verdeutlicht in seiner Vorabentscheidung (Rs. 43/75, 468): „In Deutschland bestimme Artikel 3 des Grundgesetzes, daß ‚Männer und Frauen gleichberechtigt‘ sind und dass ‚niemand wegen seines Geschlechtes ... benachteiligt oder bevorzugt werden‘ darf. Der Grundsatz des Diskriminierungsverbots sei vor allem in das neue, am 19. Januar 1972 in Kraft getretene Betriebsverfassungsgesetz und in das Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1955 aufgenommen worden.“ An dieser Vorabentscheidung kann die erfolgreiche Förderung der sozialen Rechte erwerbstätiger Frauen hervorgehoben werden. Gleichwohl stellt die EU auf ein enges Konzept von Gleichheit, einem „egalitären Liberalismus“ (Ostner/Lewis 1998, 213) ab. Der EuGH vernachlässigt wegen des Bezuges zum Binnenmarkt *volens nolens* die Karriere beeinflussenden, familienpolitischen Unterschiede weiblicher Lebensläufe.

4.1.1. Mittelbare und unmittelbare Diskriminierung der Geschlechter

Unter Diskriminierung versteht man das Zufügen von Nachteilen zum Beispiel aufgrund des Geschlechts. Das deutsche Benachteiligungsverbot aufgrund des Geschlechts ist in Art. 3 II GG verortet. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 ist eine zusätzliche Norm in Art. 3 II GG implementiert worden: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Ziel dieser Norm gilt der Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung, Ob jedoch Art. 3 GG eine hinlängliche Norm ist, diese Geschlechtergleichheit auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, bleibt vorerst zweifelhaft. Art. 3 GG regelt „nur“ die politische, öffentliche Gleichstellung der Geschlechter. Der Geltungsbereich auf die Arbeitsverhältnisse dürfte hier aber sehr beschränkt sein, zumal der deutsche Staat trotz des seit dem Jahr 2007 bestehenden AGG kaum effektive Kompetenzen zur Arbeitsplatzgestaltung aktivieren kann.

Eine Definition zur mittelbaren Diskriminierung befindet sich nicht im deutschen Zivilrecht. Selbst § 611a BGB enthält keinen normativen Verweis auf mittelbare Diskriminierungen, wie er in der europäischen Richtlinie zur Gleichbehandlung^{76/207/EWG} vorgesehen ist. Die gemeinschaftliche Norm zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen

differenziert nicht zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung (Lenz, Art. 119 Rz. 18ff). Während der EuGH anfangs davon ausging, dass ein Anspruch aus Art. 141, ex-119 EGV dann gegeben ist, wenn eine „offene Diskriminierung“ in Form der Verletzung der Tatbestandsmerkmale „gleiches Entgelt“ und „gleiche Arbeit“ vorliegt, so entlarvte der EuGH in später formulierten Urteilen auch davon abweichende Sachverhalte, bei denen eine mittelbare Diskriminierung zu diagnostizieren war. Von einer *unmittelbaren Diskriminierung* (Schlachter 1995, 395) ist dann zu sprechen, wenn Frauen und Männer für gleiche Arbeit nicht gleichwertig entschädigt werden. Dabei besteht mit dem unterschiedlich geleisteten Entgelt explizit ein enger Zusammenhang zum Geschlecht.

Zu einer *verdeckten oder versteckten Diskriminierung* wird ein anderes Kriterium als das Geschlecht (Bloymeyer 1994, 17f) verwendet, wo eigentlich nach dem Geschlecht unterschieden werden soll. Deshalb werden Kriterien verwendet, die das Geschlecht ausreichend beschreiben, es aber nicht nennen. In der Regel wird der Verwender einer verdeckten Diskriminierung auch das Verbot der Entgeltsdiskriminierung aufgrund des Geschlechts umgehen. Eine verdeckte Diskriminierung setzt immer eine Diskriminierungsabsicht voraus. Ein typisches Beispiel dafür ist ein System betrieblicher Einstufung, in dem alle oder fast alle Mitglieder einer Lohngruppe Frauen und alle bzw. fast alle Mitglieder der anderen Gruppe Männer sind, selbst wenn die zu verrichtende Tätigkeit identisch ist. Eine solche Situation stellt oft die Fortsetzung früherer, explizit mit dem Geschlecht begründeter Lohnunterschiede mit andern Mitteln dar (GTE, Kommentar, Art. 119 Rz. 43ff).

Die *mittelbare Diskriminierung* (Schlachter 1995, 395f) kann *unabhängig* von jeder Diskriminierungsabsicht entstehen. Als *Nachweis* derartig diskriminierender Praktiken wird allgemein die Form statistischer Merkmale gewählt (GTE, Art. 119 Rz. 46; Schlachter 1995, 396). Sie liegt definitiv und objektiv meßbar dann vor, wenn nicht vordergründig nach Geschlecht, sondern nach der *statistischen Übervorteilung* einer Gruppe eine Entlohnung veranlaßt wird. Die damit verbundene Leistung eines differenzierten Entgelts basiert darauf, dass „scheinbar neutrale Kriterien angewandt werden, jedoch von den Angehörigen eines Geschlechtes wesentlich leichter erfüllt werden können als von Angehörigen des anderen Geschlechtes, ohne dass es sachliche Gründe für dieses Erfordernis, diesen Anforderungen zu genügen, gibt“ (Lenz, Art. 119 Rz. 20).

Der EuGH definiert diesen inkriminierten Tatbestand wie folgt: „Mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn ein erheblich geringerer Prozentsatz Frauen als Männer bevorzugt werden. Oder wenn die benachteiligte Gruppe wesentlich mehr oder eine wesentlich größere Anzahl von Frauen umfaßt.“ In der Richtlinie 2002/73/EG (ABl. L 269

vom 5. Oktober 2002, 17) heißt es: „Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck ‚mittelbare Diskriminierung‘: wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einem Geschlecht angehören, in besonderer Weise gegenüber Personen des anderen Geschlechts benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßige Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.“

Das *Berliner Gleichstellungsgesetz* (Kodré 1998, 342) benennt „Hilfskriterien“, wonach Frauen mittelbar diskriminiert werden können. Dieses Hilfskriterien verdeutlichen leistungsferne und leistungsfremde Elemente, die mittelbare Diskriminierungen auslösen können. Sie sind von einer Anwendung explizit ausgeschlossen:

- Unterbrechung der Erwerbstätigkeit
- Reduzierung der Arbeitszeit
- Lebensalter und Dienstalter
- Familienstand
- eigene Einkünfte des Partners
- zeitliche Belastung durch Kinderbetreuung oder pflegebedürftige Angehörige

Seit dem Jahr 1997 besteht eine Beweislast-Richtlinie (Bergwitz 1999). Während nach den allgemein geltenden zivilprozessualen Vorschriften stets ein Kläger einen Nachweis der Normverletzung zu erbringen hat, hat nun der Beklagte (Unternehmer) den Beweis einer Normeinhaltung anzutreten. Das maßgebliche Beweismaterial, ob Normverletzungen vorliegen, liegt zumeist in den Händen des Beklagten. Es erfolgte mithin eine Verlagerung (Umkehr) der Beweislast, da mittelbare Diskriminierungen des Unternehmers nicht immer ohne weiteres nachzuweisen sind.

Einige einschlägige Beispiele aus der europäischen Rechtsprechung und ihr Einfluß auf die Gleichbehandlung der Geschlechter (Tödtmann 1998) sollen diesen Sachverhalt verdeutlichen (GTE, Art. 119 Rz. 47ff). Im *Bilka*-Urteil gelangt der EuGH (1984) zu der Entscheidung, nach der die bis zum Jahr 1990 existierende Berliner Kaufhauskette Bilka gegen Art. 119 verstößt, weil Teilzeitarbeiterinnen vom betrieblichen Altersversorgungssystem ausgeschlossen werden. Der Tatbestand ist dann erfüllt, wenn wesentlich mehr Frauen als Männer davon betroffen sind. Es sei denn, das Unternehmen erbringt den schlüssigen Nachweis, nach dem der Ausschluß auf objektiv gerechtfertigte, nicht mit Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes zusammenhängende Faktoren beruht (Lenz, Art. 119 Rz. 21). Das

Berliner Kaufhaus *Bilka* könne sich nach Auffassung des Gerichts nicht damit rechtfertigen, Teilzeitarbeitskräfte von der betrieblichen Altersversorgung auszuschließen, weil es möglichst wenige Teilzeitarbeitskräfte beschäftigen wolle. Ziel von *Bilka* war es, Vollzeitarbeit zu fördern. Der EuGH hob hervor, dass die Lohnpolitik durchaus ein legitimes Instrument ist, um Teilzeitarbeit einzudämmen. Allerdings ist dieses Mittel nur dann gerechtfertigt, wenn das Kaufhaus nachweisen kann, dass die Förderung von Vollzeitarbeit für das Unternehmen existenznotwendig und die diskriminierende Praxis ein verhältnismäßiges Mittel zur Erreichung des Betriebsziels ist (Ostner 1996, 552). *Bilka* konnte jedoch nicht den Nachweis erbringen, dass die zu diesem Zweck gewählten Mittel einem wirklichen Bedürfnis des Unternehmens dienen und zur Erreichung dieses Zieles tatsächlich geeignet und erforderlich sind. Dieses Verhältnismäßigkeitsprinzip ist ein grundlegendes Erfordernis zur Vollendung des Binnenmarktes, wobei Schutzrechte gegenüber wirtschaftlichen Rechten als nachrangig gelten. Nur in einem solchen gerechtfertigten Fall wäre eine „objektive“ Diskriminierung normativ nicht zu beanstanden gewesen. Im *Bilka*-Urteil erweiterte der Gerichtshof die Begriffe Diskriminierung und Entgelt erheblich und subsumierte darunter neben Grund- und Mindestlöhnen auch alle sonstigen Vergütungen (Ostner 1998, 205f).

Erhalten Teilzeitkräfte, die in den 1990er Jahren etwa zu 94 Prozent von Frauen (GTE, Art. 119 Rz. 49; Tödtmann 1998, 2323) besetzt worden sind, niedrige Stundenlöhne mit der Begründung des Arbeitgebers, derzufolge erst bei einer Mindeststundenzahl ein Anspruch auf einen Stundenlohn zum vollen Satz (Ostner 1998, 206) bestehe, dann widerspricht dieses nach Ansicht des EuGH im Jahr 1981 entschiedenen Fall Jenkins (Bergwitz 1999, 95) gegen das Prinzip „gleiches Geld für gleiche Arbeit“. Fünf der sechs davon betroffenen Beschäftigten waren weiblicher Natur. Den Begriff der Beschäftigung legte der EuGH weit über das „Normal-Vollzeit-Arbeitsverhältnis“ aus und subsumierte darunter auch die Teilzeitbeschäftigung.

In Deutschland erhielten weibliche Reinigungskräfte, hier: *geringfügig Beschäftigte*, die weniger als zehn Stunden in der Woche arbeiteten, keine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (Ostner 1996, 552f; Ostner 1998, 206). Erst bei einer *normalen Arbeitszeit* sei nach herrschendem deutschen Recht eine solche zusätzliche Leistung gerechtfertigt und zu bewilligen. Diesen Sachverhalt bewertet der EuGH ebenfalls als einen Verstoß gegen das Lohngleichheitsgebot und insofern als mittelbare Diskriminierung. Im Sinne des Art. 141, ex-119 EGV gehören zum Entgeltsbegriff auch finanzielle Vergünstigungen wie Betriebsrenten, die betriebliche Versorgung der Beschäftigten mit kostenlosen Fahrscheinen oder die Zahlung von Krankengeld, die Diskriminierungseffekte auslösen können. Solange die Bundesrepublik Deutschland als nationaler Gesetzgeber solche zeitgebundenen Berechtigungen nicht

nachweisen kann, nach denen eine schlechtere Bezahlung von geringfügig Beschäftigten *objektiv gerechtfertigt* sind, liegt der Tatbestand mittelbarer Diskriminierung vor. Einen solch notwendigen Nachweis konnte die Bundesrepublik Deutschland aber nicht erbringen.

Eine Rechtfertigung (Schlachter 1995, 397f) für eine mittelbare Benachteiligung, spricht: für ungleiche Behandlung, muß einem „wirklichen Bedürfnis des Unternehmens dienen.“ Dieses könnte dann vorliegen, wenn sich durch die diskriminierende Maßnahme ein zwingend notwendiger Nachweis erbringen ließe, nach dem die Diskriminierung tatsächlich für den Fortbestand des Unternehmens wesentlich ist. Unterliegt die ungleiche Behandlung einer hoheitlichen Maßnahme, dann hat der jeweilige Mitgliedstaat nachzuweisen, dass diese Maßnahme einem notwendigen Ziel der Sozialpolitik dient und für die Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich ist (Lenz, Art. 119 Rz. 23). Damit hat der EuGH enorm hohe Hürden errichtet, die prinzipiell verbotene Diskriminierungen rechtfertigen könnten. Allerdings dominiert auch in dieser sozialpolitischen Frage das wettbewerbliche Moment.

Als Beweis des ersten Augenscheins einer mittelbaren Diskriminierung ließ der EuGH die Vorlage statistischen Materials zu. Wenn „ein erheblich geringerer Prozentsatz“ oder „prozentual erheblich weniger“ Frauen als Männer privilegiert behandelt werden oder die benachteiligte Gruppe „wesentlich mehr“ oder „eine wesentlich größere Anzahl“ von Frauen erfaßt, dann könnte eine mittelbare Diskriminierung vorliegen. Es muß mithin ein signifikantes Mißverhältnis im Geschlechterverhältnis vorliegen. Ein diskriminierendes Verhältnis definiert der EuGH bereits frühzeitig bei einem geschlechtsspezifischen Verteilungsverhältnis von 60 : 40. Ein Arbeitgeber ist grundsätzlich verpflichtet, sein betriebliches Entlohnungssystem transparent zu gestalten. Bei mangelnder Transparenz kommt es nach der Beweislast-Richtlinie (ABl. Nr. L 14 vom 15. Dezember 1997) zu einer Beweislastumkehr (Lenz, Art. 119 Rz. 25f; Bergwitz 1999), derzufolge der Arbeitgeber eine Nicht-Diskriminierung nachzuweisen hat.

Eine wirtschaftliche gerechtfertigte Ungleichbehandlung ist vom Arbeitgeber überzeugend zu begründen. Ein Unternehmer hat sein betriebliches Ziel präzise darzulegen und zu nachzuweisen, ob die zu diesem Zweck ergriffenen Maßnahmen auch wirklich angemessen sind. Selbst wenn aufgrund dieser betrieblichen Maßnahme eine Person bestimmte Benachteiligungen erfährt, stellt dieses noch keine Diskriminierung dar. Kann der Arbeitgeber aber seine Maßnahme nicht konsistent begründen, dann liegt der Tatbestand mittelbarer Diskriminierung vor. Allgemein anerkannte Begründungen positiver Diskriminierung sind, dass sie *objektiv* zu sein haben oder ein *rechtmäßiges Ziel* verfolgen, das keinem Diskriminierungszweck dient. Es geht also darum, die Angemessenheit der Mittel

bezüglich des verfolgten Zwecks und die Notwendigkeit der Maßnahme ausreichend prüfen zu können. Die vom Arbeitgeber gewählten Mittel müssen einem tatsächlichen Erfordernis des Unternehmens entsprechen. Damit wird in diesem Bereich deutlich, dass das Gleichheitsgebot der Geschlechter im Zweifel vom ökonomischen Interesse dominiert wird.

4.1.2. EuGH: Deregulierung nationaler Privilegien von Frauen nach dem

Landesgleichstellungsgesetz: Der Fall Kalanke versus Hansestadt Bremen

Der deutsche Wohlfahrtsstaat schuf einen gesetzlichen Rahmen zur Förderung positiver Maßnahmen für beruflich benachteiligte Frauen, die unter der föderalen Hoheit der deutschen Bundesländer realisiert werden soll. Auf der Ebene der Bundesländer entstanden verpflichtende Normen in Form einer gesetzlichen Festschreibung von positiven Maßnahmen zur aktiven Gleichbehandlung durch Frauenförderungen (Quotenregelung), um der weiblichen Unterrepräsentanz im öffentlichen Dienst entgegenzuwirken. Sozialpolitisches Ziel war es, mehr als nur eine formale Gleichheit der Frauen im Beruf durchzusetzen (Kodré 1998, 337ff). Die vielfach praktizierten Maßnahmen beruflicher Diskriminierungen wie Absentismus durch Schwangerschaft oder Kindererziehung, die zur Nichtberücksichtigung bei Einstellungen führten, sollten verhindert werden. So heißt es – wie auch in den anderen Bundesländern – in § 4 Absatz 1 Satz 2 des Bremischen Gesetz zur Gleichstellung (HB-LGG) vom 20. November 1990: „Frauen sind bei gleicher Qualifikation wie ihre männlichen Mitbewerber in den Bereichen *vorrangig* zu berücksichtigen, in denen sie unterrepräsentiert sind“ (Kodré 1998, 339). Nach § 4 Absatz 5 liegt eine Unterrepräsentation vor, wenn nicht mindestens zur Hälfte Frauen in einer Dienststelle vertreten sind.

Wie oben die Entscheidungen zur mittelbaren Diskriminierung, so sind auch die folgenden Beispiele vom EuGH entschieden worden. Der Einfluß der Rechtsprechung des EuGH auf die Gleichstellung von Mann und Frau ist gewaltig. Zudem sind EuGH-Entscheidungen nicht mehr von nationalstaatlichen Akteuren zu kontrollieren, zumal auch die Richter des EuGH – wie deren nationalstaatlichen Kollegen – unabhängig und damit durch Dritte nicht weisungsgebunden sind. Die europäischen Entscheidungen waren in vielen Fällen für das deutsche Arbeitsrecht bahnbrechend. Darauf hinzuweisen ist grundsätzlich, dass ein Bürger selbst nicht einfach beim EuGH klagen kann. Der gemeinschaftliche Gerichtshof entscheidet nur, wenn ein nationales Gericht ihn anruft, um die Vereinbarkeit einer bestimmten nationalen Regelung mit dem supranationalen Recht gemäß Art. 234, ex-177 EGV im Rahmen einer *Vorabentscheidung* überprüfen zu lassen (Tödtmann 1998, 2322).

Dem EuGH (Rechtssache C-450/93 – Eckhard Kalanke gegen Freie Hansestadt Bremen, EuGH Slg. 1995, I-3051-3080) oblag in seiner grundsätzlichen Entscheidung die Prüfung, ob dieses föderale Gleichstellungsgesetz des Landes der Hansestadt Bremen (HB-LGG) gegen supranationale Normen verstößt (Kodré 1998, 340; Geiger 2000, Art. 141 Rz. 1ff). Das Gericht hatte im Rahmen einer Beförderung über die Besetzung einer Dienststelle im Gartenbauamt der Hansestadt Bremen zu entscheiden. Der seit dem Jahr 1973 beschäftigte Diplom-Ingenieur für Garten- und Landschaftspflege Eckhard Kalanke und die seit dem Jahr 1975 beschäftigte Diplom-Ingenieurin Heike Glißmann reichten gemeinsam eine Bewerbung um diese Position ein. Daraufhin wurde eine Reihe von internen Institutionen aktiviert. Zunächst schlug die *Amtsleitung* des Gartenbauamtes den männlichen Bewerber zur Beförderung vor, doch der *Personalrat* verweigerte seine Zustimmung, die *Schlichtung* ergab dann eine Empfehlung für Kalanke. Daraufhin erklärte der *Personalrat* die Schlichtung für gescheitert und rief die *Einigungsstelle* an. Die Einigungsstelle räumte schließlich der Bewerberin gemäß des Bremischen Gleichstellungsgesetzes mit folgender normativen Begründung zwangsläufig den Vorrang ein: „Beide Bewerber besitzen die gleiche Qualifikation für diesen Dienstposten und daher – auch auf der Grundlage des Landesgleichstellungsgesetzes – gebührt der weiblichen Bewerberin der Vorrang.“

Gegen diese Entscheidung legte der unberücksichtigt gebliebene Eckhard Kalanke, der auf seine „bessere berufliche Qualifikation“ argumentativ abstellte, beim Bremer Arbeitsgericht und später auch im Rahmen seiner Berufung beim Landesarbeitsgericht erfolglos Widerspruch ein. Beide Klagen werden wegen ihrer eindeutigen Rechtskonformität von der Arbeitsgerichtsbarkeit abgewiesen. In der anschließenden Revision vor dem Bundesarbeitsgericht (BAG), das die ergangenen Urteile keineswegs normativ zu beanstanden hat, wird jedoch § 4 HB-LGG gegenüber supranationalen Normen bzw. gemeinschaftlichen Richtlinien auf seine Konformität geprüft. Das BAG hielt beide Entscheidungen der arbeitsrechtlichen Instanzen für normativ korrekt und legte sie aber dem EuGH zur *Vorabentscheidung* vor. Der Gerichtshof sollte die Rechtmäßigkeit von § 4 HB-LGG mit dem Gemeinschaftsrecht (Richtlinie zur Gleichbehandlung Art. 2 Absätze 1 und 4) prüfen. In seinen Schlußanträgen vom 6. April 1995 formuliert der Generalanwalt Giuseppe Tesaurò (Rs. C-450/93, I-3053, 1) die zentrale Frage:

„Ist eine nationale Regelung, nach der bei der Einstellung und/oder Beförderung Frauen bei gleicher Qualifikation wie ihre männlichen Mitbewerber vorrangig zu berücksichtigen sind, wenn sie in der Vergütungsgruppe des betreffenden Be-

reichs unterrepräsentiert sind – da sie nicht die Hälfte der Beschäftigten stellen –, mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen vereinbar, der in den einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen niedergelegt ist? Mit anderen Worten: Stellt eine Quotenregelung zugunsten der Frauen, auch wenn sie den genannten Voraussetzungen unterliegt, eine vom Gemeinschaftsrecht verbotene Diskriminierung aufgrund des Geschlechts dar oder ist sie eine zulässige positive Maßnahme, da sie zur Förderung einer tatsächlichen Chancengleichheit der Geschlechter im Arbeitsleben bestimmt ist?“

In der folgenden Urteilsbegründung des EuGH heißt es: Art. 2 Abs. 1 und Abs. 4 der Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, zu Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen steht einer nationalen Regelung entgegen, nach der, wie im vorliegenden Fall, bei gleicher Qualifikation von Bewerbern unterschiedlichen Geschlechtes um eine Beförderung in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, den weiblichen Bewerbern *automatisch* der Vorrang eingeräumt wird, wobei eine Unterrepräsentation dann vorliegen soll, wenn in den einzelnen Vergütungsgruppen der jeweiligen Personalgruppe nicht mindestens zur Hälfte Frauen vertreten sind, und dies auch für die nach dem Geschäftsverteilungsplan vorgesehenen Funktionsebenen gelten soll. Art. 2 Abs. 4 der Richtlinie zur Gleichbehandlung erlaubt zwar die Beseitigung faktischer Ungleichheiten von Frauen, die jedoch nicht mittels umgekehrter Diskriminierung erfolgen dürfen. Spezielle Maßnahmen, bestimmte Privilegien oder politische Subventionen zugunsten einer schwachen sozialen Gruppe zu erlassen, gelten im wohlfahrtsorientierten Nationalstaat mit der sozialpolitischen Perspektive, „soziale Gerechtigkeit“ durchzusetzen, als völlig legitim. Auf der gemeinschaftlichen Ebene aber stehen Subventionen dieser Art im Widerspruch zum Gleichheitssatz des Binnenmarktes.

Die Unterrepräsentanz von Frauen begründet *keinen Automatismus* der Bevorzugung bei Einstellungen, Weiterbildung und Beförderung, da sonst eine Diskriminierung der Männer aufgrund des Geschlechts bestehe. Der EuGH erkennt zwar an, dass zugunsten der Frau bestimmte Maßnahmen erlassen werden können, um ihre „aus ihrer biologischen Situation ergebenden nachteiligen Folgen zu beseitigen. Die unterschiedliche Behandlung der Frau, die in einer bestimmten Situation wie der Schwangerschaft erfolgt, ist also nur dem Anschein nach diskriminierend: In Wirklichkeit ist sie darauf ausgerichtet, die Auswirkungen der spezifischen Unterschiede zwischen Mann und Frau zu neutralisieren und somit die

inhaltliche Gleichheit sicherzustellen. ... Die bevorzugte Behandlung der Frauen findet ihre Begründung in der allgemeinen Situation der Benachteiligung, die sich aus den in der Vergangenheit erlittenen Diskriminierungen und den tatsächlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Wahrnehmung einer Doppelrolle ergibt“ (Rs. C-450/93, Eckhard Kalanke gegen Hansestadt Bremen, I-3062, 17, 18). Für solche *familienpolitischen* Maßnahmen hat die Gemeinschaft nach Auffassung des EuGH (Rs. C-450/93, I-3062, 19) jedoch keine Kompetenz.

Allerdings weist der Gerichtshof einschränkend darauf hin, dass „solche Schwierigkeiten gewiß *nicht* durch ein *Quotensystem* (Hervorhebung, KZ) oder ähnliche Maßnahmen behoben werden, die für die Erreichung dieses Zwecks völlig ohne Belang sind. Notwendig sind hingegen Maßnahmen, welche die Organisation der Arbeit betreffen, insbesondere hinsichtlich der Arbeitszeit sowie Einrichtungen für die Kinderbetreuung und andere Maßnahmen, die es ermöglichen, die familiären und beruflichen Verpflichtungen miteinander zu verbinden“ (Rs. C-450/93, I-3063, 18). Der EuGH thematisiert in seinem richtungsweisenden Urteil die *Quotenregelung* (Schmidt 1996) zugunsten des weiblichen Geschlechts. Das allgemeine Verständnis von Quoten bezieht sich auf die prozentuale Festlegung von geschlechtsspezifischen Stellen, die „*unabhängig* von der *Befähigung* (Hervorhebung, KZ) der von den Maßnahmen betroffenen Personen zu erreichen ist.“ Die im vorliegenden Fall zu entscheidenden Quoten sehen „eine bevorzugte Behandlung der Frauen nur bei gleicher Qualifikation wie der der männlichen Bewerber vor“ (Rs. C-450/93, I-3059, 10). Der EuGH stellt in seinen Grundsätzen unzweifelhaft auf das herrschende ökonomische Gleichheitsprinzip im Binnenmarkt ab, wenn er den Faktor weibliche Arbeit und Faktor männliche Arbeit gleichstellt. Jedes nationalstaatlich entworfene Privileg zugunsten einer Personengruppe gilt als unzulässige politische Subvention und widerspricht daher dem System des unverfälschten Wettbewerbs. Zugleich vermeidet und verneint der EuGH in seiner Rechtfertigung unstreitig sozialpolitische Argumentationen.

Arbeitsplätze sind im allgemeinen *knappe Güter*, bei deren Vergabe nicht jede Person einen moralisch als gleichwertig einzustufenden Anspruch auf Zuweisung dieser Güter hat. Nach der herrschenden Meinung zufolge gilt das Gleichbehandlungsgebot dann als erfüllt, wenn alle Personen oder besser: alle Faktoren gleiche Möglichkeiten besitzen, um dieses begehrte Gut zu erhalten. Der EuGH stellt folglich in seiner Entscheidung auf die *Chancengleichheit auf dem Markt* (Ostner 1996, 554f) und *nicht* auf eine *Ergebnisgleichheit* im Sinne einer Gleichverteilung von Gütern (Arbeitsplätze als knappe Güter) ab. Gleichwohl wird dieses Urteil so interpretiert, dass das sozialpolitische Ziel der Ergebnisgleichheit zwar

anerkannt wird. Allerdings bemängelte der EuGH grundlegend die automatische Bevorzugung der Frau. Frauen sollten demnach nicht absolut und zwingend bevorzugt werden. Darüber hinaus sollte dem EuGH zufolge auch solche Umstände berücksichtigt werden, ob „Härten“ im männlichen Einzelfall („Frauenquote mit Härteklausele“) vorliegen könnten.

Der EuGH hatte im später entschiedenen Fall Helmut Marschall (Nordrhein-Westfalen 1997) über diese strittige Auslegung des Gleichstellungsgesetzes von Nordrhein-Westfalen zu entscheiden. In dieser Entscheidung zum Fall Marschall heißt es, die Richtlinie zur Gleichbehandlung stehe einer nationalen Regelung zur Entscheidungsquote nicht entgegen. Die Bestimmung habe aber zu garantieren, dass „die Bewerbung Gegenstand einer objektiven Beurteilung (ist), bei der alle die Person der Bewerber betreffenden Kriterien berücksichtigt werden und der den weiblichen Bewerbern eingeräumte Vorrang entfällt, wenn eines oder mehrere dieser Kriterium zugunsten des männlichen Bewerbers überwiegen“ (Kodré 1998, 341, Geiger 2000, Art. 141 Rz. 12). Bis zu diesem Zeitpunkt verfügten auch die Mitgliedstaaten Finnland, Österreich, Schweden und Spanien über solche inkriminierten Härteklausele. Nur die britische und französische Regierung hatten solche Klausel ausgeschlossen (Kodré 1998). Die Luxemburger Richter stellten in ihrer Entscheidung unmißverständlich fest: Wenn durch eine Einzelfallprüfung sichergestellt ist, dass unabhängig vom Geschlecht der *beste Bewerber* den Arbeitsplatz besetzen wird, widersprechen Quotenregelungen nicht dem Gleichheitsgedanken des EG-Vertrages und sind daher zu akzeptieren. Im Vordergrund stehen auch künftig Eignung, Befähigung, fachliche Leistung und nicht das Geschlecht (Tödtmann 1998, 2324). Die Kriterien dürften mithin keine positiv diskriminierende Wirkung gegenüber weiblichen Bewerbern ausüben. Solche personenbezogenen Härteklausele enthalten aufgrund der europäischen Rechtsprechung alle – mittlerweile angepaßten – Gleichstellungsgesetze der Länder (Kodré 1998, 341ff)..

Der EuGH stärkt deutlich die sozialregulative Marktöffnung (Majone 1996, 239ff) im Sinne einer negativen Integration. Im Marktergebnis einzugreifen (Maßnahmen positiver Integration) wären sozial-redistributive Maßnahmen erforderlich. Die gemeinschaftliche Rechtsprechung impliziert ein liberalistisches Paradigma, das auf die formal gleiche Freiheit aller am Markt beteiligten Akteure ausgerichtet ist: „Eine gegebene Ungleichverteilung von Gütern – auch zwischen den Geschlechtern – begründet längst keine redistributive Maßnahme, kein Tätigwerden von Gesetzgeber und Politik. Diese Ausdeutung entspricht der ... Logik negativer Integration. Diese will Märkte schaffen, weiter öffnen und in das Marktgeschehen nicht korrigierend eingreifen. Dazu fehlt der supranationalen Ebene ... auch die

demokratische Legitimität. Deshalb betreibt sie soziale Regulierung und sozialregulative Frauenpolitik und nicht Sozialpolitik“ (Ostner 1996, 555).

Die sozialen, gesellschaftlichen Umstände weiblicher Diskriminierung wie Familienpflichten, die Probleme der weiblichen Doppelrolle in Haushalt und Beruf, Schwangerschaft oder Mutterschaft, welche deutlich die Position von Frauen am Markt schwächen, sind nicht von der Gemeinschaft thematisiert worden. Schwangerschaft und Stillen als Phänomene familienpolitischer Planung wurden deshalb zu einem *krankheitsbedingten* Arbeitsausfall wie jeder andere ausgelegt, der analog des jeweiligen nationalen Umgangs mit Krankheit eines Beschäftigten (Krankengeld, Lohnfortzahlung) zu behandeln ist (Ostner 1996, 555f). Ohne diese seltsam anmutende Konstruktion wäre es problematisch gewesen, einer Frau in diesem Stadium Lohnersatzhilfe zu gewährleisten.

Dienstleister dürfen nach Art. 50, ex-60 EGV über ihre Angebote gemeinschaftsweit werben und informieren. Auch das Geschäft der *Abtreibung* gilt als Dienstleistung, die jedoch in dem stark katholisch geprägten Irland aus ethischen Gründen verboten ist. Deshalb untersagten irische Richter eine europaweite Bewerbung und Information dieses nicht nur in Irland umstrittenen Tötungsgewerbes pränatalen Lebens. Die Begründung der irischen Richter bezog sich darauf, dass der Dienstleistung Abtreibung eine ökonomische Gewichtigkeit fehle. Diese *moralisch* akzentuierte Begründung ließ der EuGH aber nicht gelten und bewertete das Geschäft mit der Abtreibung als Dienstleistung wie jede andere auch, die gemäß der europäischen Grundfreiheiten zu gewährleisten ist..

Die Entscheidung zur Abtreibung verdeutlicht erneut die ungewöhnlich ausgeprägte *Marktkonformität* auch moralisch strittiger Fragen. Zum andern stellt sich auch die zentrale Frage nach dem Erhalt nationaler Werte und Politiktraditionen, die in diesem prekären Fall über Leben und Tod vom werdenden, ungeborenen Leben entscheiden. Dennoch beteuert die EU in ihren „Grundsätzen“ die Wahrung der *Identität* der Nationalstaaten. Wo ist, wo kann eigentlich der Nationalstaat noch souverän sein? So stellt Ilona Ostner (1996, 557) zu Recht die Frage, ob die EU überhaupt legitimiert sein kann, gegen zentrale Prinzipien einer nationalen Verfassung zu verstoßen?

Mit einem geringen Aufwand an Phantasie lassen sich jedoch weitere Widersprüche im europäischen Binnenmarkt entlarven. Im Prinzip läßt sich jeder noch so abwegige Sachverhalt in einem binnenmarktlichen Kontext zwingen. Mit kühnsten dialektischen Konstruktionen lassen sich sogar die signifikant unterschiedlich verteilten religiösen Feiertage der deutschen Bundesländer als Verzerrung des Wettbewerbs begründen. So verfügt das mehr katholisch geprägte Bundesland Bayern über die meisten religiösen, arbeitsfreien Feiertage in Deutsch-

land, während dagegen die norddeutschen Bundesländer mit ihrer überwiegend protestantischen Bevölkerung eine eher bescheidene Anzahl von arbeitsfreien Feiertagen begehen dürfen. Zusätzlich zu den bundesweiten Feiertagen beansprucht unter anderem Bayern folgende arbeitsfreie Tage: Heilige drei Könige (6. Januar), Fronleichnam (Juni), Maria Himmelfahrt (Mitte August), Allerheiligen (1. November), Friedensfest (Anfang August nur in Augsburg). In allen ostdeutschen Ländern ist der Reformationstag (31. Oktober) sowie nur in Sachsenanhalt der Buß- und Betttag (November) ein gesetzlicher Feiertag. Vor allem bayerischen Wettbewerbern erfahren aufgrund des zusätzlichen gesetzlichen Arbeits- und Produktionsverbotes zweifellos Nachteile, während andere Akteure davon nicht betroffen sind. Auf diesem Wege läßt sich eine Wettbewerbsverzerrung mittels Religion in Form historisch gewachsener, regionaler Besonderheiten konstruieren.

Kann es das Ziel der europäischen Entscheidungsträger sein, die Mitgliedstaaten wie eine transnational untertänige Armee zu uniformieren? Mit dem Betreten solcher konstruierter und kurioser Pfade bzw. Szenarien wird sich in Bälde kein Nationalstaat mehr von einem anderen unterscheiden können. Die Europäische Kommission als legitime Kommandoführerin der gemeinschaftlichen Agenda reglementiert ihre mitgliedstaatlichen Untertanen mit artifiziell anmutenden Konstrukten, um wettbewerblich bizarre Nischen zu vereinnahmen. Welch bizarres Europa entsteht mit der zwangsweisen Subsumtion ethischer, kultureller Eigenheiten unter Gesetze des Binnenmarktes?

Die Union vernachlässigt *nolens volens* die Unterschiedlichkeit weiblicher Lebensläufe gegenüber männlichen Pfaden. Geringe Aufstiegschancen in der beruflichen Karriereleiter, Arbeitsunterbrechungen respektive Teilzeitarbeit zum Beispiel aufgrund von Familienverantwortung und damit der Verzicht inhärenter Rentenansprüche sind kein kompetentielles Thema für die Gemeinschaft (Ostner 1998, 197, 208, 215). Diese als privat geltenden Familienangelegenheiten stehen außerhalb des gemeinschaftlichen Marktes. Der EuGH hebt in einer Entscheidung aus dem Jahr 1984 hervor: „Die Gleichbehandlungs-Richtlinie 76/207 ... hat *nicht zum Gegenstand*, die *internen Verhältnisse der Familie* (Hervorhebung, KZ) zu regeln oder die Aufgabenteilung zwischen den Eltern zu ändern“ (Ostner 1996, 556). Familienangelegenheiten gelten folglich als nicht zum Binnenmarkt gehörig, sondern sind lediglich ein Ergebnis subjektiver Präferenzen. Die Gemeinschaft besitzt keine familienpolitischen Kompetenzen (Ostner 1996, 559).

Der EuGH stellte bereits in anderen Entscheidungen den Tatbestand männlicher Diskriminierungen fest. In einer Entscheidung wandte sich der EuGH gegen die Diskriminierung von Männern bei *Betriebsrenten* (Tödtmann 1998, 2323). In diesem Streitfall sollte

der männliche Kläger eine niedrigere Rente erhalten, weil er statt mit 65 Jahren bereits mit 60 Jahren in den Ruhestand treten wollte. Da eine vergleichbare Frau in dem Alter nach den entsprechenden geltenden Versorgungsregeln keine Kürzung hätte hinnehmen müssen, sah der EuGH darin eine deutliche Diskriminierung wegen des Geschlechts im Sinne des Art. 119 EWGV (EuGH-Urteil vom 14. 12. 1993 – Rs. C-110/91, NJW 1994, 645). Auch beim bestehenden *Nachtarbeitsverbot* zum gesundheitlichen Schutz für Frauen sah der EuGH einen Verstoß gegen den europäischen Gleichheitsgrundsatz. Die Begründung war kurz und bündig: Nachtarbeit ist sowohl für Frauen als auch für Männer im Grundsatz gleichermaßen gefährlich für die Gesundheit. Einen sachlichen Grund für diese Ungleichbehandlung der Geschlechter sah das Gericht als nicht gegeben an (Tödtmann 1998, 2323). Gleichwohl vermutet Ilona Ostner (1996, 553) nichts Gutes in der Aufhebung des Nachtarbeitsverbotes und der Angleichung des Rentenalters: „Die Revisionen folgen der Regel: Sind Frauen bevorzugt behandelt, so werden die Bedingungen ihrer Beschäftigung nun an die schlechtere männliche Norm angeglichen. ... Extras für männliche Arbeitskräfte werden dagegen abgebaut oder gestrichen und derart wird der Gleichbehandlungsnorm Genüge getan.“ Die Gleichbehandlung der Geschlechter kann durchaus kontraproduktive Effekte auslösen, um unternehmerische Präferenzen zu sichern.

In dem wachsenden Umfang jedoch, wie immer mehr *männliche* Arbeitskräfte diskontinuierlich oder weniger Stunden, folglich unter vergleichbar prekären Bedingungen wie weibliche Arbeitskräfte arbeiten müssen, verliert vor allem das supranationale Rechtsinstitut der mittelbaren Diskriminierung an Bedeutung. Eine solche Entwicklung läßt sich seit geraumer Zeit schon in den USA und England feststellen. Mittlerweile werden in beiden Staaten arbeitsmarktrechtlichen Ansprüche formuliert, die auf ein Ende der Gleichstellung und der Bevorzugung von Frauen gerichtet sind (Ostner 1996, 553).

Im Ergebnis schließt u. a. das stark umstrittene Kalanke-Urteil des EuGH eine materielle Gleichheit als „deutsche Formel der Gleichberechtigung“ aus, es fördert statt dessen eine formale Gleichheit. Juristen sprechen teilweise von einer unzulässigen Rechtsfortbildung durch den EuGH (Simm 1998, 21). Kritisch wird das Urteil als unzulässiges „*gouvernement des juges*“ gemäß des rechtlich zweifelhaften Grundsatzes „*in dubio pro communitate*“ (Simm 1998, 23) gewertet. Marion Simm (1998, 24) fragt wegen der Beschneidung des grundrechtlichen Frauenschutzes, ob der EuGH als „Bürgerrechtsgericht“ bezeichnet werden darf. Das BVerfG hat bereits in seinem Urteil zum Maastrichter Vertrag deutliche integrationspolitische Grenzen gezogen. Der EuGH beansprucht nach Art. 164 EGV, als alleiniger Anwender von Kompetenzstreitigkeiten zu gelten. Diese Anmaßung wird jedoch vom BVerfG energisch

bestritten, der EuGH habe nationale Besonderheiten als identitäre Merkmale des Mitgliedstaates zu berücksichtigen. Würden europäische Organe den EG-Vertrag derart fortbilden, die vom Vertrag gemäß des deutschen Zustimmungsgesetzes nicht mehr gedeckt seien, so wären deutsche Staatsorgane aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese gemeinschaftlichen Rechtsakte anzuwenden (Simm 1998, 24f). Die Exklusivität des EG-Vertrages als Maßstab im Kompetenzstreit hindert das BVerfG nicht daran, diese Kompetenzordnung dem deutschen Verfassungsrecht zu unterwerfen. Damit hat das BVerfG das Auslegungsmonopol des EuGH unmißverständlich in Frage gestellt (Simm 1998, 25f). Das BVerfG löst mit seiner zweifellos rechtmäßigen Kompetenzabgrenzung Unsicherheiten aus, was integrationspolitisch bedenklich sein kann. Die Gefahr eines Zerfalls der Europäischen Gemeinschaft ist durchaus gegeben (Simm 1998, 27). Hat der EuGH im Kalanke-Urteil die deutsche Sozialpolitik beschnitten, so sollte der Gerichtshof in einem weiteren Urteil sogar aus binnenmarktlichen Optionen den grundrechtlichen Frauenschutz in Deutschland beschneiden.

4.1.3. EuGH: Deregulierung einer verfassungsrechtlichen Schutznorm:

Der Fall Tanja Kreil versus Bundeswehr

Während im oben zitierten Fall zur Gleichbehandlung von Mann und Frau, besser: des männlichen und weiblichen Faktors Arbeit, sämtliche Landesgesetze durch die Rechtsprechung des EuGH der Deregulierung zum Opfer fielen, ist im Kontext der geschlechtlichen Gleichbehandlung in der folgenden Entscheidung des EuGH (Rs. C-285/98, Tanja Kreil vs. Bundesrepublik Deutschland, Slg. 2000, I-69) sogar das Grundrecht des Art. 12a GG vollständig außer Kraft gesetzt worden (Raasch 2000, 248). Am 11. Januar 2000 ist ein Urteil des EuGH gegen die Bundesrepublik Deutschland ergangen, das in der Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit weckte (Janisch 2000; Streinz 2000, 585, 587, Massing 2000, 525).

Die als Elektronikerin ausgebildete Klägerin Tanja Kreil bewarb sich für den freiwilligen Dienst in der Bundeswehr mit dem Verwendungswunsch Instandsetzung (Elektronik). Ihr Antrag ist jedoch von Zentrum für Nachwuchsgewinnung und später vom Personalstammamt der Bundeswehr mit der Begründung abgelehnt worden, der Dienst an der Waffe sei für Frauen gesetzlich ausgeschlossen (Streinz 2000, 588). Daraufhin erhob Tanja Kreil eine Klage beim zuständigen VG Hannover und wies in ihrer Begründung vor allem darauf hin, dass die Ablehnung ihrer Bewerbung nur aus geschlechtsspezifischem Grund erfolgte, was eindeutig gegen Gemeinschaftsnormen verstoße. Das VG Hannover war der Auffassung, dass zur Entscheidung des Rechtsstreits eine Auslegung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie

76/207/EWG vom 9. 2. 1976 (ABl. L 39, S. 40) nötig sei: Das Verwaltungsgericht setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH nach Art. 234 EGV folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

„Liegt ein Verstoß gegen die Richtlinie des Rates vom 9. 2. 1976 (76/207/EWG) – insbesondere auch im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 dieser Richtlinie – in der Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 3 des Soldatengesetzes ... und § 3a der Soldatenlaufbahnverordnung ... vor, wonach Frauen aufgrund freiwilliger Verpflichtung nur für Verwendungen im Sanitäts- und Militärmusikdienst berufen werden können, vom Dienst mit der Waffe jedoch in jedem Falle ausgeschlossen sind“ (Streinz 2000, 588)?

Die Bundesregierung vertrat im wesentlichen die Meinung, dass das europäische Recht den inkriminierten Bestimmungen des Soldatengesetzes und der Soldatenlaufbahnverordnung nicht entgegenstehe, die mit dem grundrechtlichen Gebot des Ausschlusses von Frauen vom Dienst an der Waffe gemäß Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG in Einklang stünden. Zudem gelte das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich nicht für Angelegenheiten der Verteidigung, die eindeutig der Außen- und Sicherheitspolitik unterliegen und mithin unter dem Schutz nationalstaatlicher Souveränität verblieben seien. Nicht nur die Bundesregierung, sondern auch große Teile vor allem der rechtswissenschaftlichen Zunft vertraten die begründete Meinung, nach der die Verteidigungspolitik „gemeinschaftsfest“ ist (Streinz 2000, 587f).

Mit seinem Urteil stellte der EuGH aber fest, nach dem auf Grundlage der oben zitierten Richtlinie zur Gleichbehandlung auch in Deutschland generell Frauen zum Dienst an der Waffe zuzulassen sind. Allerdings legt dagegen die verfassungsrechtliche Norm des Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG eineindeutig fest: „Frauen dürfen auf *keinen* Fall Dienst an der Waffe leisten.“ Diese verfassungsrechtliche Norm schien unstrittig. Sie schließt jede weibliche Form des Dienstes an und mit der Waffe aus. Dabei ist es gleichgültig, ob der Dienst pflichtweise oder freiwillig geleistet wird (Scholz 2000, 417f). Diese Rechtsauffassung gilt als Mehrheitsmeinung, sprich: als „herrschende Meinung“ (Massing 2000, 528f). Der EuGH stellt jedoch unmißverständlich klar, dass diese Richtlinie auf öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse (Janisch 2000, 88) anzuwenden ist. Ausnahmen vom Grundsatz, dass Frauen der gleiche Zugang zu beruflichen Tätigkeiten zu gewähren sei, müßten eng ausgelegt werden. Der Dienst als Aufseher in Gefängnissen, bestimmte Tätigkeiten der Polizei bei schweren inneren Unruhen, der Dienst in speziellen Kampfeinheiten der Armee – nur solche, primär körperlich

fordernden Aufgaben dürften den Männern vorbehalten bleiben. Die Bundeswehr ist nicht nur eine Armee, sondern sie übt insbesondere *auch* Funktionen als *Arbeitgeber* aus. Mithin hat die Bundeswehr sich, wie auch andere private Arbeitgeber, supranationalen Vorgaben zur Gleichstellung der Frauen zu unterwerfen. Im Fall Tanja Kreil hat der EuGH zum ersten Mal eine Schutznorm des deutschen Grundgesetzes, zumindest in ihrer Auslegung durch die bisherige Rechtsprechung, als nicht europarechtskonform hervorgehoben (Raasch 2000, 252ff).

Zwar löste die gemeinschaftliche Vorabentscheidung vor allem unter Juristen heftige Reaktionen aus, weil eine Verfassungsnorm mit hohem Schutzgebot durch den allgemein anerkannten Vorrang des Gemeinschaftsrechts demontiert wurde. Ein Vorrang besteht nach eigenem Bekunden des EuGH auch gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht. Es sei denn, dass die verfassungsrechtliche Ermächtigung der Abgabe hoheitlicher Souveränitätsrechte überschritten wird. Eine solche Überschreitung besteht nach Auffassung des BVerfG gemäß seines Urteils zum Maastrichter Vertrag (Janisch 2000, 88), wenn das – freilich auslegungsbedürftige – „Essentielle“ oder der „Wesensgehalt“ des Grundgesetzes verletzt wird. Nach überwiegender Auffassung ist in diesem Fall aber nicht davon auszugehen, zumal Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG nicht der Unabänderlichkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, der „Ewigkeitsklausel“, unterliegt (Streinz 2000, 593). Im Maastrichter Urteil heißt es:

„Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den EU-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrunde liegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Dementsprechend prüft das BVerfG, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsakte halten oder aus ihnen ausbrechen“ (Janisch 2000, 88).

Das Verbot des Waffendienstes für Frauen gehört nach herrschender Meinung nicht zu den „unabdingbaren Grundrechten“. Der Deutsche Bundestag beschloß – nach einer parlamentarischen Anhörung (Raasch 2000, 248) unter Beteiligung der Bundestagsausschüsse für Verteidigung und für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – ohne großes Lamentieren mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit die angepaßte, marktkonforme Reformulierung dieser weiblichen Schutznorm.

Die gesellschaftspolitische Tradition in Deutschland bestand bis zur Rechtsprechung des EuGH darin, kriegerische Konflikte als Angelegenheit zu bewerten, die bewaffnete Männer als Soldaten unter sich auszutragen haben (Raasch 2000, 249). Der militärische Dienst an der Waffe und das Soldatentum galt über Jahrhunderte als selbstverständliche Verherrlichung und Betätigung des Mannestums in Form aggressiver, durchsetzungsstarker Männlichkeit. Den Frauen stand im Sinne dieses traditionellen Verständnisses der Geschlechterrollen nur die Aufgabe zu, den siegreichen Kriegern Blumenkränzchen zu binden, die erlittenen Wunden zu verbinden, die heldenhaften Gefallenen zu betrauern. Der Waffendienst stand im Widerspruch zu den „natürlichen Eigenschaften“ der schutzbedürftigen Frau. Vor allem aber fungierte die Frau als notwendige Gebärerin von Söhnen, als „Soldatenmutter“, als gesellschaftliche Institution zur Reproduktion zum Erhalt der Bevölkerung, um sodann männliche Kriegsverluste in der kommenden Generation wieder zu kompensieren (Janisch 2000, 90).

Im Jahre 1956 wurde nach dem Zweiten Weltkrieg die allgemeine Wehrpflicht für Männer wieder eingeführt, während Frauen über Art. 12 Abs. 3 Satz 1 GG explizit von einer Dienstverpflichtung ausgeschlossen wurden. In Art. 12 III 2 GG hieß es: „Zu einem Dienst mit der Waffe dürfen sie in keinem Fall verwendet werden.“ Erst im Jahr 1968 eröffnete der Art. 12a Abs. 4 S. 1 GG die Möglichkeit, im Verteidigungsfall Frauen zumindest zum Dienst im Sanitäts- und Heilwesen zu verpflichten. Im Anschluß daran folgte der bis zum EuGH-Urteil unbeschränkt geltende Satz 2: „Sie dürfen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten“ (Raasch 2000, 249). Die Gründe dazu wurden im Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht seinerzeit nur diffus dargelegt: Es wurde vor allem auf die „Natur und Wesen der Frau“ abgestellt, die besondere *Vulnerabilität* (Verwundbarkeit) der Frau (Massing 2000, 531), hervorgehoben, die einen entsprechend hohen Schutzstatus beanspruchen müsse. Es wurde von funktionalen Unterschieden, sprich: der männlichen Zuordnung zu den Waffen und der weiblichen Zuordnung zu den Kindern, zwischen den Geschlechtern in gesellschaftskonformer Weise fabuliert. Gleichwohl wurde auch an junge Flak-Helferinnen im Zweiten Weltkrieg erinnert, die bei feindlichen Fliegerangriffen ums Leben kamen. Auch im Falle von „Feigheit vor dem Feind“ seien Frauen kriegsgerichtlich verurteilt worden. Schließlich erinnerte das Plenum im Deutschen Bundestag an die zwangsweisen Dienstpflichten im Dritten Reich und im kommunistisch-diktatorischen Regime der DDR (Raasch 2000, 249). Das gesellschaftliche Ideal der Geschlechter sah den patriarchalischen Schutz und auch zugleich die Bevormundung der Frau vor, während der virile Mann im heldenhaften Kriegseinsatz seine aggressiven Gene respektive das dazu notwendige Testosteron aktivieren durfte. Nun aber ist – wie es der betagte Weltkriegsveteran Ernst Jünger einst formulierte – die letzte

Bastion „gewappneter Virilität“ (Massing 2000, 529) auf dem emanzipatorischen Feld der Gleichheit unehrenhaft gefallen.

Sowohl das BVerfG als auch der Deutsche Bundestag hätten sich vermutlich sehr schwer getan, das zwischenzeitlich überholte Rollenverständnis zwischen Mann und Frau aus dem Grundgesetz zu streichen. Erst der EuGH hat auch auf dieser Ebene – zumindest institutionell – die Gleichheit der Geschlechter durchgesetzt. Walter Janisch gelangt zu der Einschätzung: „Die europäische Unbefangenheit gegenüber dem Grundgesetz hat dem deutschen Gleichberechtigungsanspruch insoweit auf die Beine gestellt“ (Janisch 2000, 90). Aus diesem Schluß kann nur die fatale Erkenntnis gewonnen werden, dass Art. 3 GG eine Gleichberechtigung über viele Jahrzehnte verhindert hat. Diese spektakuläre These aber ist in dieser Form absolut nicht zu unterstützen. Das weibliche Geschlecht besitzt nach Art. 3 GG zweifellos als Bürgerin gleiche politische Rechte wie das männliche Geschlecht. Von einer ausgebliebenen Gleichberechtigung kann mithin nicht argumentiert werden. Wenn dem weiblichen Geschlecht – wie empirische Evidenzen verdeutlichen – auf einer anderen Ebene eine defizitäre Gleichheit widerfährt, so ist hier nicht zwingend von einem Staatsversagen zu sprechen. Nach der deutschen Verfassung ist gemäß Art. 9 Abs. 3 GG die Entgeltsfrage primär den Sozialpartnern überlassen. Auf dieser entgeltlichen und beschäftigungsorientierten Ebene hat die Union zweifellos historische Verdienste zur institutionellen Gleichbehandlung der Geschlechter über den Binnenmarkt erwirtschaftet.

Wenngleich das im Verfahren der Vorabentscheidung ergangene Urteil nur direkt das VG Hannover bindet, so entfaltet dieses Urteil eine faktische „*erga-omnes*-Wirkung“ und nötigt die Bundesrepublik Deutschland, ihr überkommenes Recht den postnationalen Vorgaben des EuGH anzupassen (Streinz 2000, 592). Erst die europäische Wettbewerbsordnung im Kontext einer „grenzenlos liberalisierten Weltökonomie“ (Massing 2000, 530), hier die Gleichstellung der Produktionsfaktoren Mann und Frau, hat auf dieser Ebene die Gleichheit der Geschlechter unter massivem Protest, sprich: „wider Willen aufgezwungene (= oktroyierte) Verfassungsrevision“ (Massing 2000, 529; Scholz 2000a, b; Streinz 2000, 587, 593f), ermöglicht. Durch die hervorgehobene Position im Institutionengefüge der Gemeinschaft kommt dem EuGH zwar faktisch – und rechtlich umstrittene – eine sogenannte „Kompetenz-Kompetenz“.

Nur dem Nationalstaat steht generell eine Kompetenz-Kompetenz als Generalkompetenz zu allen Politikbereichen zu. Die supranationale Kompetenz wird an die vertraglich begrenzte Einzelermächtigung gebunden. Der Nationalstaat entscheidet, welche Normen in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen. Entfernt der EuGH sich aber zu sehr vom mitgliedstaatlichen Willen, dann ist nicht auszuschließen, dass die Mitgliedstaaten

dessen Kompetenzen bei der nächsten Regierungskonferenz zur Änderung des EG-Vertrages beschneiden oder seine Entscheidungen primärrechtlich revidieren (Wolf 2003, 344).

Die umstrittene Entscheidung des EuGH löste heftige emotionale Reaktionen aus: Mit dem weiblichen Griff an die Waffen sei nun das letzte zivilisatorische Tabu gefallen, mit dem „nicht nur das gesellschaftliche Kollektiv vor der totalen Entfesselung der weiblichen Aggressivität mit ihren Destruktionspotentialen, sondern auch die Frauen sozusagen vor sich selbst geschützt waren“ (Massing 2000, 535). Die „mit billiger Inkaufnahme seitens des Staates betriebene männerspezifische Drecksarbeit des Zerstörens, Tötens und Vernichtens, ... die archaischen aller Triebe, die Tötungslust“ (Massing 2000, 535) ist mit dem EuGH nun gleichberechtigt realisierbar.

Das EuGH-Urteil wirft letztlich die nicht unerhebliche gesellschaftspolitische Frage auf, ob die Beschränkung der Wehrpflicht ausdrücklich auf Männer jetzt überhaupt noch haltbar ist. Der Rechtswissenschaftler Rudolf Streinz (2000, 594) weist in diesem Zusammenhang auf den Erhalt des Status quo hin, nach dem es sich bei Art. 12a I GG um eine Verfassungsnorm handle, die im Verhältnis zu Art. 3 II GG eine *lex specialis derogat legi generali* (Spezialgesetz rangiert vor allgemeinem Gesetz) sei. Daher sei eine Beschränkung auf die männlichen Wehrpflicht verfassungsrechtlich zulässig. Gleichwohl besteht die rechtspolitische Frage, ob zwischen dem freiwilligen Zugang der Frauen und dem verpflichtenden Gang der Männer zur Bundeswehr ein Wertungswiderspruch besteht (Streinz 2000, 594).

Die Europäische Sozialpolitik ist normativ gemäß ihrer konzeptionellen Selbstverpflichtung gehalten, die Lebens- und damit auch die Arbeitsverhältnisse in den Mitgliedstaaten positiv zu entwickeln und gemeinschaftsweit zu standardisieren. Nach der oben dargelegten Empirie folgt die Europäische Union ihrer Selbstverpflichtung aber nur in begrenztem Maße. Zwar setzt sie einerseits deutlich höhere Standards in der entgeltlichen Geschlechterpolitik, gleicht vor allem im Rahmen der mittelbaren Diskriminierung weibliche Entgelte gegenüber dem männlichen Privileg positiv an. Andererseits aber zwingt sie aufgrund ihrer marktpolitisch dominanten Prämissen die Mitgliedstaaten zu – landes- und grundrechtlichen – Auflösung sozialer Standards, wenn bestimmte nationalstaatliche Schutznormen zum Vorteil der gesellschaftlich benachteiligten Frau ausgewiesen sind. Die Kompensation der gesellschaftlich benachteiligten Lage der Frau – in ihrer Doppelrolle als Mutter und als Erwerbstätige – gilt auf der europäischen Ebene als unzulässige politische Subventionierung des weiblichen Faktors Arbeit.

4.2. Europäische Beschäftigungspolitik:

Vom Wohlfahrts- zum Wettbewerbsstaat?

Eine umfassende Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen von der nationalen auf die supranationale Ebene ist auch nach über 50 Jahren des Inkrafttretens des EWG-Vertrages kaum realisierbar. Ein solches Unterfangen ist mit vitalen Entscheidungsvorbehalten der Nationalstaaten verbunden. Auch die Existenz unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Regime erschwert eine Vereinheitlichung sozialer Schutzsysteme in der Europäischen Union. Statt umverteilungseffektiver Politiken verfolgt die Gemeinschaft deshalb bisher – mit Ausnahme der Struktur- und Agrarpolitik – primär sozialregulative Politiken. Das aktuelle „Soziale Europa“ ist eine Resultante von „Märkten und Gerichten“, von Marktöffnungsprozessen und den damit einhergehenden Harmonisierungsanforderungen, welche in vielen Fällen durch den EuGH durchgesetzt werden konnten (Heidenreich/Bischoff 2004). Die inhaltliche Gestaltung von Sozialpolitik kann sich allerdings ändern. Vor allem die Aufnahme der MOEL in die EU stimulierte zu einem erheblichen Anpassungsbedarf hochstandardisierter Arbeitsmarkt- und Sozialschutzregime (Heidenreich/Bischoff 2004). Zu diesem Zweck entwickelte die EU ein neues Instrument zur Beschäftigungspolitik, um langfristig zentrale sozialpolitische Standards in der Union durchzusetzen. Inwieweit diese intendierten Standards der normativen Selbstverpflichtung einer gemeinwohlfördernden Steigerung entgegenkommen, bleibt kritisch mit großen Vorbehalten abzuwarten.

Als Kernelement der europäischen Beschäftigungspolitik gilt die „Methode der offenen Koordinierung“ (OMK). Sie verbindet Elemente zentraler Steuerung im Sinne sozialer Kohäsion mit der Verpflichtung, sie nationalstaatlicher Verantwortung zu übergeben. Mit dieser kooperativ-komparativen Methode sollen die Mitgliedstaaten nach Maßgabe des ricardianischen Modells des komparativen Vorteils in Form eines systematischen Leistungsvergleichs, der *best practices* oder *institutional learning*, zu gegenseitigem Lernen angehalten werden. Effizientere Modelle sollen von allen Nationalstaaten adaptiert werden. Diese „weiche“, rechtlich unverbindliche Methode gemeinschaftlicher Politikgestaltung gilt angesichts der sozialpolitischen Heterogenität der Mitgliedstaaten als die derzeit einzig realistische Möglichkeit, um zu einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik in der Union zu gelangen.

Bis in die 1990er Jahre existierte keine gemeinsame Beschäftigungspolitik. Die einst von Jacques Delors (Ross 1998) im Weißbuch aus dem Jahre 1993 präferierte *keynesianische* Beschäftigungsstrategie in Form umfassender europäischer Infrastrukturprogramme konnte mangels Finanzierung nicht realisiert werden. Der enorme Anstieg der Arbeitslosenquoten in

den 1990er Jahren, der auch aus der rigiden nationalstaatlichen Haushaltsdisziplin hinsichtlich der Umsetzung der währungspolitischen Maastrichter Kriterien resultierte, war für die Europäische Kommission ein hinreichender Anlaß, die Durchsetzung einer supranational koordinierten Beschäftigungspolitik in Angriff zu nehmen. Ihre Intention war, den ausschließlich ökonomisch akzentuierten Konvergenzkriterien von Maastricht ein soziales Äquivalent gegenüberzustellen. Wegen der Realisierung der Europäischen Währungsunion (EWWU) wurde in der „Euro-Zone“ eine autonome nationale Geld- und Fiskalpolitik zur Steuerung des nationalen Arbeitsmarktes wegen der Budgetdisziplin nahezu unmöglich. Im Kontext einer stabilen EWWU müßten demnach entweder die nationalen Arbeitsmärkte eine höhere Last der Anpassung tragen oder es müßte die politische Bereitschaft zu einer stetigen interregionalen Transferzahlung gegeben sein. Diese Bereitschaft aber fehlte auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Zudem existieren dazu nur sehr begrenzte Ressourcen, die vor allem der Europäischen Sozialfonds zur Verfügung stellen kann. Folglich ergab sich daraus eine kompromißhafte Notwendigkeit, zumindest Mindeststandards zu setzen, um einen ruinösen regulativen Wettbewerb der sozialpolitisch abgesicherten Arbeitsmärkte zu unterbinden. Wegen des Beitritts der zehn volkswirtschaftlich schwachen MOEL ab dem 1. Mai 2004 galt dieses Erfordernis um so dringender.

Zur Amsterdamer Regierungskonferenz im Jahr 1997 legte die damalige konservative Regierung Frankreichs unter Staatspräsident Jacques Chirac ein am 26. März 1996 datiertes „Memorandum für ein Europäisches Sozialmodell“ vor, in dem es unter anderem heißt:

„Wenn Europa zu einem abstrakten Gebilde verkümmert oder nur noch in den Bereichen Wirtschaft und Währung vorankommt, wird ihm das Wesentliche fehlen: Der Wille und die Zustimmung der Völker, ohne die nichts Großes geleistet werden kann... Wenn 18 Millionen Europäer arbeitslos und mehr als 50 Millionen von sozialer Ausgrenzung bedroht sind, dann ist es die Pflicht der Europäischen Union, den Sorgen der Bevölkerung zu begegnen. ... Zunächst einmal muß das Thema Beschäftigung die Priorität der EU schlechthin werden“ (Chirac 1996; Platzer 1999, 176).

Mit diesem emphatisch gehaltenen Memorandum wird die persistente Beschäftigungskrise und insbesondere die *fracture sociale* thematisiert. Es wird damit in markanter Weise das brisante Spannungsverhältnis zwischen ökonomisch-monetärer und politisch-sozialer

Integration sowie die damit inhärenten Akzeptanz- und Legitimationsprobleme durch die nationalen Bevölkerungen in der EU pointiert.

In den 1990er Jahren setzte eine verstärkte Debatte über die Zukunft des Europäischen Sozialmodells ein. Die wesentlichen sozialpolitischen Zukunftsdebatten und Praktiken finden primär noch immer im nationalstaatlichen Kontext statt. Dabei weisen sozial- und beschäftigungspolitische Modernisierungsstrategien in allen Mitgliedstaaten ähnliche Grundtendenzen eines regulativen Standortwettbewerbs auf: Regulative Maßnahmen zielen auf effiziente Standards zur Optimierung wettbewerblicher Marktchancen. Dieser in der nationalen Sozialpolitik damit verbundene Deregulierungsbedarf wird von Kritikern als bisher einmaliger Paradigmenwechsel und als sukzessiver Übergang vom tradierten Sozial- und Wohlfahrtsstaat zum „Wettbewerbsstaat“ markiert.

Mit der außergewöhnlich umfangreichen Ost-Erweiterung erhält die sozialpolitische Diskussion eine zunehmend politische Brisanz. Die „europa-pessimistische Denkschule“ vertritt die These, nach der es zu einer „Marktgesellschaft ohne Staat“ kommen wird, weil der neoliberalen Logik des grenzenlosen Binnenmarktes mit ihrer faktischen Obsession zur Deregulierung kein adäquater Ausbau von Regelungskapazitäten auf europäischer Ebene gegenübersteht. Die Logik des Wettbewerbs durch die Implementierung der EWWU verstärkt den Druck auf die Absenkung nationaler Sozial- und Tarifstandards, während neue Formen einer auf europäischer Ebene koordinierten oder regulierten Sozial-, Lohn- und Tarifpolitik nicht zu erwarten sind. Eine supranationale Regulierung in Form von verbindlichen Harmonisierungen, dem Gemeinschaftsverfahren, wird wegen unterschiedlicher sozialpolitischer Traditionen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zumindest in näherer Zukunft völlig ausgeschlossen. Um so wichtiger wird nach Hans-Wolfgang Platzer (1999, 177ff) die EU als Bezugsrahmen für nationalstaatliche Anpassungsprozesse, die sich zum einen in Form von „Benchmarking“ (*best practice*) und „horizontalem Regimewettbewerb“ äußert und zum anderen eine vertikale Steuerung annimmt sowie eine flankierende Koordinierung oder Regulierung sozial-ökonomischer Problemfelder zu realisieren sucht.

Die Bewältigung dieses Anliegens zur Implementierung einer europäischen Beschäftigungspolitik ist schon deshalb geboten, um bei zunehmender Arbeitslosigkeit und dabei einhergehender Einkommensverluste sowie weiterem Sozialabbau aufgrund mangelnder Finanzierung von sozialen Sicherungssystemen die nachweisbar zunehmende Gefahr der Ausweitung sozialpopulistischer Parteien in verschiedenen Mitgliedstaaten konstruktiv zu begegnen. Dieser politische Trend ist in einigen Mitgliedstaaten der EU bereits hochsignifikant meßbar. Die „Rückkehr der Führer“ (Scharenberg 2005; Zürn 2001) ist nicht nur eine

Konstruktion professioneller Pessimisten, sondern ein empirisch meßbares Phänomen, welches sukzessive die gesellschaftliche Stabilität erodieren läßt.

4.2.1. Motive und historische Stationen zur europäischen Beschäftigungspolitik

Zu klären gilt es zunächst, was unter hoheitlicher Beschäftigungspolitik zu verstehen ist. Unter Beschäftigungspolitik werden alle wirtschafts-, sozial-, tarif- und fiskalpolitischen Maßnahmen eines Staates verstanden, die darauf abzielen, das Beschäftigungsniveau in einer Volkswirtschaft zu erhöhen bzw. die Arbeitslosigkeit zu reduzieren (Schnabel/Zagelmeyer 2000, 148). Umstritten ist jedoch die theoretisch kontroverse Frage, ob staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt überhaupt erfolgen sollen. Das handlungsleitende Paradigma liberaler Vorstellungen geht davon aus, dass Märkte dann am besten funktionieren, wenn der Staat nicht in das Marktgeschehen interveniert. Arbeit wird als Gut wie jede anderen Güter bewertet, dessen Preis (Lohn) sich aus Angebot und Nachfrage ergibt. Arbeitslosigkeit stellt ein Marktungleichgewicht dar, das sich der Theorie neoklassischer Provenienz mit seinem inhärenten Gleichgewichtsmodell zufolge selbst behebt.

Eine alternative Position vertritt das während der Massenarbeitslosigkeit der 1930er Jahre entstandene *Keynesianische Paradigma* (Jarchow 2003, 71). Es geht davon aus, dass es Situationen gibt, in denen der Arbeitsmarkt nicht automatisch zur Vollbeschäftigung zurückkehrt. Durch den staatlichen Einsatz von Geld- und Fiskalpolitik, mithin durch gezielte Maßnahmen, welche die volkswirtschaftliche Nachfrageseite beeinflussen, kann idealiter eine Vollbeschäftigungssituation herbeigeführt oder wiederhergestellt werden. Ein Problem nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik besteht allerdings in ihrer Finanzierbarkeit.

Zum besseren Verständnis der Implementierung beschäftigungspolitischer Arrangements werden im folgenden verschiedene historische Stationen benannt, die schließlich im Jahre 1998 zur Aufnahme der Beschäftigungspolitik im Amsterdamer Vertrag führten. Wie die nationale Sozialpolitik folgt auch die Europäische Sozialpolitik einem reaktiven Muster. Die Gemeinschaft reagiert direkt auf die Behebung bestimmter Friktionen, die bei Ignoranz im Extremfall zu einer Belastung der Europäischen Integration durch die zunehmende Unzufriedenheit der Bürger werden sowie eine weitere Vertiefung oder Ausbau der Union (Aust 1997, 757) verhindern kann. Damit bemühen sich mitgliedstaatliche Akteure primär um effiziente Maßnahmen zur Realisierung ihres „Meta-Ziels“, nämlich der Akzeptanz durch den absoluten Souverän, durch den Bürger, zur politischen Stabilisierung der Europäischen Union. Wie ernst die Lage um die Stabilisierung der Europäischen Integration oder die Möglichkeit

zu *Spill-back*-Effekten bei mangelnder Sozialpolitik werden kann, konnte oben hinreichend ausgeführt werden.:

Eine effektive Beschäftigungspolitik scheint als Bestandsfrage der Union nötiger denn je erforderlich zu sein. Im frühen EWG-Vertrag fand die soziale Dimension und damit zugleich eine gemeinsame Beschäftigungspolitik zunächst noch keine Beachtung (Schatz 2001, 537; Kollmeier 2001, 339ff). Historischer Ausgangspunkt einer mehr intensiveren Auseinandersetzung zur europäischen Beschäftigungspolitik ergab sich aus der rapide steigenden Massenarbeitslosigkeit als Folge der ölpreisinduzierten Weltwirtschaftskrise ab Mitte der 1970er Jahre, die ein Großteil der Bürger mit wachsender Distanz gegenüber der Gemeinschaft honorierte (Benz 2004, 288f). Jeder Mitgliedstaat organisierte bis zu diesem globalen Desaster seine arbeitsmarktpolitischen Probleme mit autonomen Instrumenten (Tidow 2000).

Vorausgegangen – und eigentlicher Anstoß (Walwei 1999, 180ff) zur gemeinsamen Sozialpolitik – war jedoch die im Jahr 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA), mit der die endgültige Vollendung des Binnenmarktes, schneller vorangetrieben werden sollte. Mit der Vollendung des Binnenmarktes verband sich die ricardianische Hoffnung politischer Entscheidungsträger auf zusätzliche Wohlfahrtseffekte. Auch galt sie als „rechtzeitige Antwort Europas auf die neuen Herausforderungen der Weltwirtschaft. Die moderne Weltwirtschaft organisiert sich heute in großen Wirtschaftsregionen. Nur so können zur Effizienzsteigerung alle Möglichkeiten der Arbeitsteilung ausgeschöpft werden“ (Walwei 1999, 172). Nach Wertung von Ulrich Walwei (1999, 180) begann Ende des Jahres 1989 mit der Verabschiedung der programmatischen, rechtlich unverbindlichen „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ (Ringler 1997, 170ff; Mäder 1992, 36ff) die „eigentliche“ Sozialpolitik der Gemeinschaft. Anzumerken bleibt aber, dass die Union im Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zur sozialen Sicherstellung der Mobilität des Faktors Arbeit als weitreichendes Anti-Diskriminierungsrecht und als Maßnahme zur Beseitigung von Mobilitätsbarrieren (negative Integration) schon frühzeitig sozialpolitisch tätig war (Streeck 1998, 377f). Auch die höchst effiziente Politik zur Gleichbehandlung der Geschlechter ist in diesem Zusammenhang nicht zu unterschlagen. Die ideelle Perspektive der Gemeinschaftscharta liegt in der Verwirklichung eines auf die Harmonisierung ausgerichteten Konzepts, alle Mitgliedstaaten auf gleiche verbindliche Vorschriften im Arbeits- und Sozialrecht zu verpflichten. Eine solche Kultur weitgehender Harmonisierungen verhindert eine weitere Spreizung sozialer Standards in der Gemeinschaft (Walwei 1999, 182).

Mitte der 1970er Jahre geriet der europäische Einigungsprozeß in eine Krise. Diese Krise ist durch den artifiziellen Begriff der „Eurosclerose“ populär geworden. Zwischen den Jahren

1973 bis 1986 hatten die Mitgliedstaaten der EWG mit ausgeprägten Problemen der Rohstoff- und Energieversorgung, Steuerausfällen zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und primär mit zunehmender Beschäftigungslosigkeit respektive hoher sozialer Transferleistungen zu kämpfen. Verstärkt gingen die Mitgliedstaaten vor allem dazu über, die ölpreisinduzierten Wachstumsprobleme und die stetig wachsende Massenarbeitslosigkeit mit keynesianischen Instrumenten im nationalen Alleingang zu lösen. Dabei wurden nur schwach oder gar überhaupt nicht wachsende Wirtschaftsbereiche von den Nationalstaaten gestützt und aufwendig subventioniert, was jedoch den allgemeinen Wettbewerbszielen der EWG grundlegend widersprach. Der freie Verkehr von Waren kam faktisch zum Erliegen. Zahlreich erlassene nationale Vorschriften bauten Handelshemmnisse auf, die ausländischen Unternehmen den eigentlich freien Marktzugang erschwerten. Die Gemeinsame Agrarpolitik existierte praktisch nicht mehr, zumal die Nationalstaaten ihren eigenen von Absatzkrisen und Inflation belasteten Agrarsektor kompensierten bzw. subventionierten. Preisunterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten wurden mit chauvinistischem Charme durch staatliche Subventionen ausgeglichen. Mit abnehmender Nachfrage nach stark verteuerten Rohstoffen (Erdöl) durch massive, auch ökologisch bedingte Einsparungen der Industriestaaten und der damit zusammenhängenden allmählichen Auflösung von Preisabsprachen des OPEC-Kartells ab dem Jahr 1982 entspannte sich die wirtschaftliche Lage in den Mitgliedstaaten, der Ölpreis sank daraufhin kräftig.

Schon kurz vor dem Zusammenbruch des OPEC-Kartells, nämlich Anfang der 1980er Jahre, zeichnete sich unter dem Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, wegen der zielstrebig durchzuführenden Vollendung des Binnenmarktes und der damit inhärenten wohlfahrtspolitischen Erwartung eine Trendwende ab. Der nunmehr offiziell geltende Terminus *Binnenmarkt* löste den bis dato in der EG zirkulierenden Begriff des Gemeinsamen Marktes (Zacker 1989) ab. Zentralen Einfluß auf die zeitliche Entwicklung und inhaltliche Ausgestaltung des europäischen Binnenmarktes nahmen in außerordentlichem Maße Vertreter der europäischen Großindustrie (Fiedler 2000) ein. Beim Treffen des *Roundtable of European Industrials* (ERT) forderte dieser transnational agierende Lobbyisten-Club zum umgehenden Abbau binnenmarktlicher Nachteile gegenüber europäischen Konzernen auf. Die gesamten Forderungen des ERT bildeten das politische Kernstück des Weißbuches zur „Vollendung des Binnenmarktes“ (KOM (85) 310 endg.), das die Europäische Kommission dem Ministerrat vorlegte. Das Ziel der 282 vorgeschlagenen und später berücksichtigten Maßnahmen galt dem Abbau aller tarifären und nicht tarifären Handelshemmnisse in der EWG (Ziltener 2001, 26f;

Quaisser/Wegner 2004, 118ff). Die wichtigsten der 282 konkreten Maßnahmen der im Jahr 1986 in Kraft getretenen EEA sind:

- Wegfall der Personen- und Warenkontrollen an den EG-Binnengrenzen
- gegenseitige Anerkennung zahlreicher Produktnormen und Lebensmittelstandards bzw. deren Harmonisierung
- Beseitigung der durch unterschiedliche Mehrwerts- und Verbrauchssteuer gebildeten steuerlichen Schranken
- EG-weite Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte für staatliche Aufträge ab zehn Millionen DM
- weitreichende Marktöffnungen und Marktliberalisierungen (Versicherungs- und Transportgewerbe)
- Beseitigung staatlicher Monopole (Deutsche Bundespost, Die Bahn, Telekommunikation, lokale Energieversorger)

In den Bestimmungen der EEA zur Schaffung des Binnenmarktes wurde die Einstimmigkeit der Beschlußfindung durch ein mehrheitliches Abstimmungsverfahren in Angelegenheiten des Binnenmarktes ersetzt. Laut Legaldefinition (Art. 14 II EGV) umfaßt der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet wird. Die EEA verfügte, einige zentrale Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Verkehr mit Waren, Dienstleistungen und die Niederlassungsfreiheit von Unternehmen und Personen bis zum Jahre 1992 aufzuheben. Ab dem 1. Januar 1993 trat der „Europäische Binnenmarkt“ in Kraft. Darüber hinaus wurde die Bildung einer Gesamtorganisation in Form der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EZP) im Bereich der Außenpolitik auf eine vertragliche Grundlage gestellt. Grundsätzlich gehören zum Binnenmarkt der EU ihre Mitgliedstaaten. Es existieren jedoch aus historischen Gründen bestimmte Abweichungen: Folgende Gebiete/Staaten gehören zum Zoll- und Steuergebiet der EU:

- Insel Man (als Teil des Steuer-/Zollgebiets von Großbritannien)
- Monaco (als Teil des Steuer-/Zollgebiets von Frankreich)

Nicht zum Steuergebiet, aber zum Zollgebiet der EU gehören:

- Athos (Griechenland)
- Alandinseln (Finnland)
- Campione d` Italia (Italien)
- Guadeloupe (Frankreich)
- Französisch-Guayana (Frankreich)
- Kanalinseln (Guernsey, Jersey, Alderney, Sark-Inseln)
- Réunion (Frankreich)
- Martinique (Frankreich)

Die europäischen Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und Monaco gehören zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und/oder zur im Jahr 1960 ursprünglich als Gegengewicht zur EWG gegründeten „European Free Trade Association“ (EFTA) und bilden zusammen mit dem Zollgebiet der Union eine gemeinsame Freihandelszone. Das Abkommen über den EWR wurde am 2. Mai 1992 zwischen der EG und den Mitgliedstaaten der EFTA (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) geschlossen. Die Schweiz hat das Abkommen nicht ratifiziert. Seit dem 1. Mai 2004 gilt es auch für die zwölf neuen Mitgliedstaaten der Union. Das EWR-Abkommen verschafft den sozialversicherungsrechtlichen Regelungen der EU im gesamten Wirtschaftsraum Geltung. Das bedeutet, dass in allen 28 Staaten im Einzelfall zurückgelegte Versicherungszeiten zusammengerechnet werden. Leistungen können auch von und nach Island, Liechtenstein oder Norwegen uneingeschränkt exportiert werden.

Mit den Kleinstaaten Andorra, San Marino und der nicht zu Europa gehörenden Türkei besteht jeweils eine Zollunion, so dass diese Staaten zum Zollgebiet der Gemeinschaft gehören. Nicht zum Zoll- und Steuergebiet der EU gehören unter anderem Grönland (Dänemark), Gibraltar (Großbritannien), Melilla (Spanien), Französisch-Polynesien und Neukaledonien (Frankreich), Faröer (Dänemark), Livigno (Italien) und Luganer See (italienischer Teil), Vatikanstadt, Niederländische Antillen (Niederlande), Büsingen und Helgoland (Deutschland). Büsingen ist eine deutsche Exklave am Hochrhein und vom Schweizer Hoheitsgebiet umgeben. Diese Kommune gehört zum Bundesland Baden-Württemberg und liegt im Landkreis Konstanz. Wirtschaftlich und kulturell ist Büsingen stark auf die Schweiz ausgerichtet.

Der im Jahr 1988 im Rahmen der Vollendung des Binnenmarkts erschienene Cecchini-Bericht prophezeite deutliche Beschäftigungseffekte, die nur in wirtschaftsschwachen

Regionen durch das Instrument der europäischen Strukturfonds flankiert werden sollten (Aust 2000, 271). Auch das Baseler Prognos-Institut unterstützte diese optimistischen Perspektiven und „berechnete“, dass ohne Verwirklichung des Binnenmarktprojekts von einem 0,3 bis 0,5 Prozent geringeren Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und einem Verlust von zwei Millionen Arbeitsplätzen in der gesamten Gemeinschaft auszugehen sei. Allerdings bestehen große Unsicherheiten, ob diese Prognosen tatsächlich zutreffen (Walwei 1999, 170). Es ist offensichtlich generell sehr problematisch, ob Prozesse dieser Art in einem so komplexen System wie das einer großen Volkswirtschaft vorherzusagen sind. Ulrich Walwei (Walwei 1999, 176) warnt jedoch vor sinkenden Realeinkommen durch den Freihandel in den USA und zwar mit fatalen volkswirtschaftlichen Folgen, nach denen selbst Vollzeiteinkommen bis nahe zur Armutsgrenze erodieren.

Im Jahre 1989 wurde durch die Europäischen Kommission ein Beschäftigungsobservatorium mit dem Ziel der Informationsgewinnung und des Austausches bezüglich beschäftigungspolitischer Aspekte geschaffen (Mayer 2000, 66). Ein erheblicher Impuls auf dem beschäftigungspolitischen Weg nach Amsterdam resultierte aus der Gründung der EWWU. Vor dem Abschluß des Maastrichter Vertrages, des Vertrages zur Europäischen Union (EUV), nahmen die Forderungen nach beschäftigungspolitischen Kompetenzen der EU zu. Unmittelbarer Anlaß war die Ausweitung sektorieller Kompetenzen der EU in den Bereichen Umweltpolitik (Art. 2, Art. 148ff EGV), Industriepolitik (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie), Technologiepolitik (Förderung der Forschung und der technologischen Entwicklung) und beim Auf- und Ausbau transnationaler Netze. Von besonderer Bedeutung aber war der Beschluß zur Realisierung der EWWU einschließlich der irreversiblen Festlegung der Wechselkurse aller beteiligten Mitgliedstaaten vom 1. Januar 1999 an sowie der Einführung einer gemeinsamen Währung bis spätestens zum 1. Juli 2002. Sowohl die Vollendung des Binnenmarkts (*low politic*) als auch die EWWU (*high politic*) nehmen einen wesentlichen Kern nationaler Souveränität: Dem Nationalstaat werden völlig die Kompetenzen zur Gestaltung ihrer Handels-, Zoll- und Währungspolitik entzogen. Folglich gerät der „Wohlfahrtsstaat ... durch Abwanderung und Finanzierungsschwierigkeiten unter direkten und indirekten Anpassungsdruck, der Steuerstaat unterliegt zunehmendem Wettbewerb“ (Schäfer 2005a, 123). In der Wohlfahrtsstaatsforschung herrscht weites Einverständnis, nach dem alle Wohlfahrtsstaaten ihren Zenit überschritten haben und mit massiven Anpassungsproblemen konfrontiert werden (Obinger/Kittel 2003, 363ff). Den politischen Entscheidungsträgern war zweifellos bekannt, dass dieser weitgehende Beschluß, nämlich die hoheitliche Preisgabe der nationalen Währung und damit zugleich auch das zentrale

wirtschaftspolitische Steuerungsinstrument nationaler Wechselkurspolitik, der Geldmengenpolitik sowie der angemessenen Anpassung der nationalen Zinspolitik (Keller 1999, 15) an aktuelle Bedürfnisse der nationalen Wirtschaft, voraussichtlich weitreichende negative Effekte auf die Beschäftigung in den Mitgliedstaaten ausüben wird (Kasten/Soskice 2000). Gleichwohl unterstellt die neoklassische Theorie, dass „unter den Annahmen des Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modells Handel und Arbeitskräftemobilität Substitute sind: Die freie Mobilität von Arbeit führt dazu, dass sich die Faktorpreise angleichen, so dass der Handel von Gütern überflüssig wird – und umgekehrt. Beides, Handel und Arbeitsmobilität, führen zu einer höheren Effizienz des Ressourceneinsatzes und damit zu einem höheren Sozialprodukt in einem integrierten Wirtschaftsraum“ (Wagener/Eger/Fritz 2006, 265).

Deutschland verlangte vor den im Frühjahr 1998 zu fallenden Entscheidungen, ob die vertraglichen Voraussetzungen für den Eintritt in die dritte Stufe der EWWU gegeben und welche Staaten für die Teilnahme an der EWWU qualifiziert seien, noch zusätzliche Vorkehrungen für eine rigide Stabilität der künftigen supranationalen Währung. Deutschland konnte schließlich seine erfolgreiche nationale Geldpolitik, die über viele Jahre die Deutsche Bundesbank stabilitätspolitisch vorbildlich praktizierte, auch auf der europäischen Ebene durchsetzen, indem es seine Vorstellungen für einen harten „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ vertraglich fixieren konnte. Die Zukunft sollte sicherzustellen, dass alle involvierten Nationalstaaten eine solide, „deutsche“ Finanzpolitik, also eine angemessene, inflationsvermeidende Geldmengenpolitik betreiben sollten (Schatz 2001, 540). Nationale Handlungsräume zugunsten einer interventionistischen Wachstums- oder Beschäftigungspolitik wurden mit der Festlegung der harten „Maastrichter Kriterien“ stark begrenzt.

Gegen diese rigide Form „deutscher Geldpolitik“ meldete jedoch vor allem Frankreich nachhaltige Proteste an. Nicht nur die Franzosen wollten einen mehr interventionsfreudigen, „weichen“ Euro und übten erheblichen Widerstand gegen einen „harten“ Euro aus. Schon seit den 1950er Jahren war aufgrund der vergleichsweise hohen französischen Sozialstandards das Interesse der Franzosen sehr groß, der Gemeinschaft wiederum ein sozialpolitisch „hartes“ Fundament an die Seite zu stellen. Dieses sozialpolitische Anliegen Frankreichs zieht sich wie ein *Roter Faden* durch die Geschichte der Europäischen Integration. Die Franzosen insistierten angesichts der bevorstehenden und einstimmig zu beschließenden Reformen des EG-Vertrages darauf, das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus müßte in einer EWWU einen ebenso großen Stellenwert wie die fiskalische Stabilität, die Stabilität des Preisniveaus oder die Stabilität eines künftigen Euros besitzen.

Vorhergesagte beschäftigungs- und wachstumspolitische Effekte durch die EWWU wurden jedoch eher als gering eingestuft (Walwei 1999, 173). Zu diesem Zweck müßte nach Meinung der Franzosen der Stabilitäts- und Wachstumspakt notwendigerweise durch einen europäischen Beschäftigungspakt ergänzt werden. In der ersten Hälfte des Jahres 1997 drohte bei einer ausbleibenden Zustimmung des Ministerrates zum beschäftigungspolitischen Verlangen von Frankreich, dass im Gegenzug die geplante finanzpolitische Reform des EG-Vertrages durch ein französisches Veto scheitert. Eine erfolgreiche Verabschiedung der EWWU erforderte Einstimmigkeit, jeder Mitgliedstaat konnte mit seiner Veto-Macht jede erdenkliche Reform verhindern. Auf diesem Vetowege konnte Frankreich sodann seine beschäftigungspolitischen Interessen gegen seine neoklassisch orientierten Kontrahenten im Ministerrat durchsetzen. Der Kompromiß in dem wenig später verabschiedeten Vertrag von Amsterdam berücksichtigte schließlich Frankreichs Anliegen, ein beschäftigungspolitisches Kapitel in den EG-Vertrag aufzunehmen.

Zuvor, im Jahr 1993, legte der amtierende Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, das „Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vor, das zur Grundlage für die Diskussion der europäischen Beschäftigungspolitik anlässlich des Treffens des Europäischen Rates in Essen im Jahr 1994 werden sollte. Im Rahmen dieser Diskussion wurden auch gesellschaftliche Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgebern zugezogen. Einige Staaten scheuten aber vor zusätzlich entstehenden Kosten, um einer europäischen Beschäftigungspolitik zuzustimmen. Erst nachdem aus dem *Weißbuch* vor allem auf Intervention der britischen, deutschen und – erstaunlicherweise auch – der französischen Seite *keynesianische* Elemente *eliminiert* wurden, konzentrierte sich die beschäftigungspolitische Diskussion in Essen auf die Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte. Der plötzliche Return der französischen Vertretung ergab sich daraus, ihre großen Haushaltsdefizite abzubauen. Damit bekundeten die Franzosen zunächst ihr deutliches Interesse zum Beitritt in die EWWU. Folgende Einigung auf fünf Schlüsselbereiche konnte erzielt werden:

- Verbesserung der Beschäftigungschancen durch Förderung und Investition in die Berufsausbildung bzw. berufliche Qualifizierung
- Steigerung der Beschäftigungsintensität, Verknüpfung des Wirtschaftswachstums mit dem Beschäftigungswachstum
- Senkung der Lohnzusatzkosten, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Arbeit
- Verstärkung der Beschäftigungswirkung von Arbeitsmarktpolitik, stärkere Orientierung auf die aktive Arbeitsmarktpolitik

- Verstärkung der Maßnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Personen wie Langzeitarbeitslose, Jugendliche und Frauen

Alle fünf Schlüsselbereiche zielen auf die Befähigung zur Beschäftigung (*employability*). Ziel ist es, durch marktgerechte Qualifikation die Chance auf Arbeit zu erhöhen, statt finanzielle Belastungen des Budgets durch Arbeitslosigkeit zu fördern. Hier kommt die angebotsorientierte Form des „Fördern und Forderns“ der Beschäftigungspolitik zum Tragen. Diese keineswegs innovative Form korreliert bereits mit Zielen des Europäischen Sozialfonds (EFS), der seit Gründung der EWG als wesentliches Arbeitsmarktinstrument auf gemeinschaftlicher Ebene gilt. Der ESF ist primär auf die Unterstützung beruflicher und lokaler Mobilität sowie auf Investitionen beim Humankapital ausgerichtet (Aust 2000, 27; Mayer 2000, 69ff)

Zur intendierten Koordinierung und auch Durchsetzung der mitgliedstaatlichen Beschäftigungspolitik durch Rechenschaft ist das sogenannte „Essener Verfahren“ entwickelt worden:

- Erstellung nationaler beschäftigungspolitischer Mehrjahresprogramme durch nationale Regierungen, die der Präsidentschaft des Rates und der Kommission zugeleitet werden
- jährliche Umsetzungsberichte der Mitgliedstaaten
- jährliche Vorlage eines von den Räten Wirtschaft und Finanzen sowie Arbeit und Soziales ausgearbeiteten Fortschrittsberichts bezüglich der Beschäftigungssituation
- Schlußfolgerungen des Europäischen Rates auf Grundlage des Fortschrittsberichts

Der im Amsterdamer Vertrag implementierte Beschäftigungstitel formalisiert posthum im wesentlichen den Essener Prozeß (Schäfer 2002, 28). Die europäische Bedeutung der Beschäftigungspolitik nahm zu, als im Jahr 1996 ein *Ständiger Ausschuß für Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik* eingerichtet worden ist. Es fehlte aber eine klare Rechtsgrundlage, die erst auf dem Gipfel in Amsterdam behandelt werden sollte. Allerdings sind alle Empfehlungen vom Europäischen Rat auf den Gipfelkonferenzen für die nationale Politik nur programmatischer Natur. Erst mit dem Vertrag vom Amsterdam änderte sich dieser Zustand, weil erst dann beschäftigungspolitische Kompetenzen der EU verabschiedet und in den EG-Vertrag implementiert wurden.

Bevor auf den Vertrag von Amsterdam eingegangen wird, sollen weitere Eckpfeiler der europäischen Beschäftigungspolitik zitiert werden, die erst nach Amsterdam verabschiedet

worden sind und ergänzende Funktionen zur Effektivität von Beschäftigung besitzen. Auf dem Europäischen Gipfel vom 3./4. Juni 1999 in Köln wurden weitere Maßnahmen zur Beschäftigung getroffen. Danach kann Arbeitslosigkeit nur wirksam bekämpft werden, wenn sich Strukturreformen und gesamtwirtschaftliche Politikansätze (*makroökonomische Koordinierung, makroökonomischer Policy-Mix*) sinnvoll ergänzen und wechselseitig verstärken (Schatz 2001, 545; Kromphardt/Schneider 2007). Der auf ein zentrales „Drei-Säulen-Modell“ basierende und vereinbarte Beschäftigungspakt „muß ... auf ein möglichst spannungsfreies Zusammenwirken von Lohnentwicklung, Finanz- und Geldpolitik hinwirken.“ Mit diesem Säulenmodell streben die Nationalstaaten das Erreichen dreier Ziele an:

- 1.) durch die Schaffung eines hohen Investitionsniveaus sollen über höhere Wachstumsraten mehr Arbeitsplätze geschaffen werden,
- 2.) durch geeignete Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik soll darauf hingewirkt werden, dass Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage optimal zueinander passen,
- 3.) eine hohe Wertschöpfung und ein hoher Beschäftigungsgrad soll durch günstige Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen geschaffen werden.

Zuvor verabschiedete der Europäische Rat in Cardiff/Wales im Jahre 1998 bereits Beschlüsse zur Flexibilisierung der Märkte sowie zur Reform der Steuer- und Sozialsysteme. Der *Cardiff-Prozeß* hat sich zur wesentlichen Aufgabe gesetzt, die Wettbewerbsfähigkeit und das Funktionieren der Arbeits-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte zu verbessern. Diese auf neoklassischen Erkenntnissen basierenden Beschlüsse haben Eingang in die „Leitlinien“ zur Beschäftigungspolitik gefunden. Die makroökonomische Koordinierung (Apolte 2000) soll durch ein Zusammenwirken der nationalen und der supranationalen Ebene realisiert werden. Auf der europäischen Ebene soll vor allem die Europäische Zentralbank (EZB) mit ihren geldpolitischen Mitteln in die Pflicht zur Beschäftigungsförderung genommen werden. Zudem soll ein Dialog mit einvernehmlichen Ergebnissen zwischen den Sozialpartnern, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern, den Vertretern des Rates und den Entscheidungsträgern der Geldpolitik unter Beteiligung der Europäischen Kommission geführt werden (Kasten/Soskice 2000). Diese umfassende Form des Dialogs erinnert an die Formen des korporatistischen Staates wie er in Deutschland in den 1960er Jahren bekannt geworden ist (Zapka 2007, 8ff).

In den Beschlüssen von Köln heißt es weiter: „Der Europäische Beschäftigungspakt verbindet den makroökonomischen Policy-Mix, die koordinierte Beschäftigungsstrategie des

Luxemburg-Prozesses und die Wirtschaftsreformen des Cardiff-Prozesses zu einem wirtschaftspolitischen Dreiklang.“ Die Europäische Beschäftigungsstrategie umfaßt mithin und zusammenfassend folgende Eckpunkte: Der *Luxemburg-Prozeß* vom November 1997 hat Bestimmungen des neuen Beschäftigungstitels in Form der Verabschiedung jährlicher beschäftigungspolitischen Leitlinien, nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplänen (NAP) und einem „Gemeinsamen Beschäftigungsbericht“ festgelegt. Es wurde ein „Ständiger Ausschuß für Beschäftigungsfragen“ gegründet, dessen Aufgabe auf die Herstellung effektiverer Dialoge, auf eine Konzertierung und Konsultation zwischen Rat, Kommission und den Sozialpartnern sowie auf eine bessere Koordination der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten abstellt (Kasten/Soskice 2000, 23ff). Der *Köln-Prozeß* stellt den „Makroökonomischen Dialog“ in das Zentrum der europäischen Beschäftigungspolitik. Der *Cardiff-Prozeß* hat sich zur Aufgabe gestellt, die Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Binnenmarkt zu verbessern.

Verschiedene Studien (Bogai 2004; Lesch 2000) kommen zum kritischen Ergebnis, nach dem eine stärkere makroökonomische Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik zwischen den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht zweckmäßig sei. Maßnahmen zur Verringerung der vorwiegend strukturell anzutreffenden Arbeitslosigkeit (Schatz 2001, 555f; Lesch 2000, 10) müssen wegen der unterschiedlichen Bestimmungsgründe der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Nationalstaaten nicht supranational koordiniert werden. Eine konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit hat allein eine staatliche Beschäftigungspolitik zu korrigieren. Nur eine Koordination der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik könne langfristig Abhilfe gegen die hohe Arbeitslosigkeit in Europa versprechen (Kasten/Soskice 2000). Andere Studien (Keller 1999; Truger 2002) wiederum fordern dagegen eine makroökonomische Koordinierung (*policy mix*), die auch beschäftigungswirksame Implikationen wie zum Beispiel die Senkung von Lohnnebenkosten oder Steuerlasten beinhalten (Keller 1999, 15).

Die *Lissabon-Strategie* aus dem Jahr 2000 als unmittelbarer Reflex auf die anstehende Aufnahme der MOEL in die Gemeinschaft will mit dem Motto „Beschäftigung, Wirtschaftsreformen und sozialer Zusammenhalt – Für ein Europa der Innovation und des Wissens“ die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum weltweit dynamischsten und wettbewerbsfähigsten, auf Innovation und Wissen gegründeten Wirtschaftsraum wachsen lassen. Eine deutliche Erhöhung der Beschäftigungsquote ist eines ihrer Hauptziele. Bei einer durchschnittlich jährlichen wirtschaftlichen Wachstumsrate von drei Prozent verspricht die Umsetzung von Strukturreformen eine Erhöhung der Beschäftigungsquote in der Union *en detail* von 61 Prozent im Jahr 2000 auf 67 Prozent bis 2005 und auf etwa 70 Prozent bis zum

Jahr 2010. Die Beschäftigungsquote der Frauen soll von 51 Prozent auf 57 Prozent bis zum Jahr 2005 und auf über 61 Prozent bis zum Jahr 2010 angehoben werden. Zudem soll die durchschnittliche Beschäftigungsquote in der EU für ältere Männer und Frauen zwischen 55 und 64 Jahren bis zum Jahr 2010 auf 50 Prozent steigen. Die Lissabon-Ziele sollen durch einen komplexen Mix aus makroökonomischer Wirtschaftspolitik, Struktur-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erreicht werden (Botsch 2004).

4.2.2. Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam

Bis zum Vertrag von Amsterdam (Geiger 2000, Art. 125ff) beschränkte sich die europäische Beschäftigungspolitik im wesentlichen auf Einzelmaßnahmen im Bereich der Strukturpolitik, der Industrie- und Agrarpolitik und der Bildungs- und Jugendpolitik. Bei dem Treffen des Europäischen Rates in Amsterdam im Juni 1997 konnte nach Erfüllung oben zitierter Voraussetzungen eine Einigung erzielt werden, in den EG-Vertrag ein Titel zur Beschäftigungspolitik (Titel VIII: Art. 125-130 EGV) aufzunehmen. Mit dem Vertrag von Amsterdam ist der Union ein beschäftigungspolitisches Mandat erteilt worden, um nach Lösungen zur Behebung beschäftigungspolitischer Defizite zu suchen. Die Beschäftigungspolitik ist damit als gemeinsame Politik in den EG-Vertrag aufgenommen worden (Schnabel/Zagelmeyer 2000, 149; Steinle 2001). Das Beschäftigungsziel wird gegenüber dem Ziel der Geldwertstabilität gleich gestellt (Lesch 2000), wobei offensichtlich in diesem Zusammenhang nur der programmatische Charakter gemeint sein dürfte. Darüber hinaus konnte als neue Gemeinschaftstätigkeit die Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken in den „Grundsätzen“ des Art. 3 lit.i EGV implementiert werden, nach dem „die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ erfolgen soll (Wendler 2005, 76). Dabei wird in Art. 3 II EGV nunmehr auch explizit darauf verwiesen, dass die Union bei allen in diesem Artikel aufgelisteten Tätigkeiten darauf hinwirkt, „Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.“

In Art. 125, ex-109n EGV wird bestimmt: „Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft arbeiten auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere auf die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte (sic!) hin, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren, um die Ziele des Art. 2 des Vertrages über die Europäische Union und

des Art. 2 des vorliegenden Vertrages zu erreichen.“. Das Modell der europäischen Beschäftigungsstrategie weist mithin auf eine *aktive* sowie auf *Flexibilisierung* gerichtete Arbeitsmarktpolitik. Nicht mehr einkommensunterstützende Maßnahmen für Beschäftigungslose, sondern primär präventive Maßnahmen sollen im Vordergrund politischer Maßnahmen stehen. Der Fokus liegt seither in der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitsuchenden. Dazu dient insbesondere die Förderung der beruflichen Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer durch die Mitgliedstaaten, die Förderung des Unternehmergeistes sowie die Herstellung von Chancengleichheit für Männer und Frauen und für Behinderte. Eine aktive Beschäftigungspolitik ist von den Nationalstaaten als „Angelegenheit von gemeinsamen Interesse“ (Art. 126 II EGV) zu behandeln, womit im wesentlichen die Herstellung von Kosteneffizienzen zum Ausdruck kommen .

Die Beschäftigungspolitik soll gemäß Art. 126, ex-Art. 109o EGV im Ministerrat aufeinander abgestimmt werden. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, die Zusammenarbeit und deren Maßnahmen zu unterstützen und „erforderlichenfalls“ zu ergänzen (Art. 127, ex-Art. 109p EGV). In dieser Vorschrift wird die auf Effekte gestützte künftige Gemeinsamkeit in der Beschäftigungspolitik gesetzt. Zugleich wird aber auch deutlich, dass die bestehende Verantwortlichkeit nahezu ausschließlich bei den Mitgliedstaaten bleibt. Nach Art. 127 I EGV wird ausdrücklich hervorgehoben, dass dabei „die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten beachtet“ wird. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft konzentriert sich auf die fondspolitisch gestützte Beschäftigung.

Theoretisch-normative Konfliktfelder bestehen auch zwischen der Beschäftigungs- und Wettbewerbspolitik. Sie können sich aus Art. 127 II EGV ergeben: „Das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus wird bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt“. Hierbei handelt es sich um eine sogenannte *Querschnittsklausel*, die im Prinzip bei allen Maßnahmen – in welchem Umfang auch immer – zu berücksichtigen ist. Grundsätzlich gilt, dass die Querschnittsklausel als verbindliche Norm bewertet wird. Mit anderen Worten: Die Pflicht zur Einbeziehung nicht-wettbewerblicher Ziele wächst zu einer supranational verbindlichen Rechtspflicht. Diese Zielvorstellung entspricht vor allem wohlfahrtsökonomischen Aspekten. Diese Vorgaben suggerieren den Eindruck, nach dem der freie Wettbewerb nun keine absolute Größe mehr verkörpert. Allerdings sind im sogenannten *Allgemeininteresse* liegende Ziele (außerwettbewerbliche Politiken) nur dann gerechtfertigt, sofern das Wesen dieser wohlfahrtsökonomischen Rechte den *Wettbewerb nicht beeinträchtigt*. Die *Grenze* des Ermessensspielraums für das Allgemeininteresse liegt nach einer grundlegenden Entscheidung des

Europäischen Gerichtshofs dort, wo eine „Abschwächung des Wettbewerbs den Zielsetzungen des Gemeinsamen Marktes zuwiderläuft“ (EuGH Slg. 1973, Rs. 6/72, 245; Schmidt 1999, 137). Die Hierarchisierung supranationaler Politiken zugunsten des Systems des unverfälschten Wettbewerbs wird durch die supranationale Rechtsprechung mit höchster Verbindlichkeit unterstrichen.

Insgesamt wird der Hoffnung Ausdruck verliehen, beschäftigungspolitische Probleme effektiver als bisher angehen zu können. Schon mit dem Vertrag von Maastricht vom 3. Februar 1992, der am 1. November 1993 in Kraft trat, konnte als neues, programmatisches Ziel in Art. 2 EGV vereinbart werden, nach dem die Union „ein hohes Beschäftigungsniveau ... zu fördern“ gedenkt.

Das vereinbarte Ziel nach Art. 125 EGV soll auf zwei Ebenen als begrenzte Handlungsmöglichkeiten der Union, mithin nur als schwache Ergänzung der nach wie vor vorrangig nationalstaatlichen Beschäftigungspolitiken, durchgesetzt werden: *Einerseits* hat nach Art. 128, ex-Art. 109q EGV der Rat und die Europäische Kommission jährlich einen *Beschäftigungsbericht* zu erstellen. Anhand dieses Berichtes prüft der Rat die Beschäftigungslage und nimmt sogenannte „*Schlußfolgerungen*“ an. Hierbei handelt es sich um Stellungnahmen bzw. Aufträge zur weiteren Vorgehensweise. Aufgrund dieser Schlußfolgerungen schlägt die Kommission sodann beschäftigungspolitische *Leitlinien* vor. Die Nationalstaaten haben diese *Leitlinien* (siehe unten) in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen. Bei den Mitgliedstaaten besteht wiederum die Verpflichtung, dem Rat und der Kommission jährlich einen *Rechenschaftsbericht* vorzulegen, in dem sie dokumentieren und begründen bzw. sich rechtfertigen, mit welchem Erfolg sie diese als informell geltenden *Leitlinien* in ihre nationale Politik umgesetzt haben. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen sowie Arbeit und Soziales) prüft wiederum diese rechtfertigenden Berichte und kann bei entsprechendem Bedarf auf Vorschlag der Europäischen Kommission mit qualifizierter Mehrheit weitere Empfehlungen (*recommendations*) an die Mitgliedstaaten formulieren. Das faktisch repressive Tätigwerden – als durchaus effektive Sanktionsform – europäischer Organe endet erst in dem Moment, wenn intendierte Effekte nachweisbar sind.

Der Ministerrat kann andererseits gemäß Art. 129, ex-Art. 109r EGV „gewisse Anreizmaßnahmen“ zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen beschließen, die einen Informations- und Verfahrensaustausch sowie vergleichende Analysen und Gutachten ermöglichen. Aus diesen komparativen Verfahren resultieren stets wettbewerbspolitische Normen, die wegen sozial- oder beschäftigungspolitischer Effekte notwendigerweise zu normativen

Geboten von *Leitlinien* heranwachsen und verkündet werden. Allerdings ist eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften in der Beschäftigungspolitik ausdrücklich ausgeschlossen. Art. 129 EGV ermächtigt den Rat zwar, beschäftigungspolitische Finanzierungsprogramme im Rahmen von Pilotprojekten zu beschließen (Lesch 2000). Die unmittelbare Kompetenz zu solchen beschäftigungspolitischen Maßnahmen verbleibt aber in nationalstaatlicher Hoheit.

Als neues beratendes Gremium ist nach Art. 130 EGV die Einsetzung des sogenannten *Beschäftigungsausschusses* geschaffen worden. Er soll durch – rechtlich unverbindliche – Stellungnahmen die Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der europäischen Mitgliedstaaten fördern. Seine Stellungnahmen bilden die *Grundlage* für die vom Ministerrat alljährlich zu ziehenden *Schlußfolgerungen*. Letztere münden als Ergebnis der analysierten Beschäftigungslage in einem gemeinsamen Jahresbericht des Rates und der Kommission, der wiederum als neue Grundlage für künftige Vorgaben dient. Vor allem aber soll dieser *Beschäftigungsausschuß* die Europäische Kommission und den Ministerrat bei der Erarbeitung aktueller *Leitlinien* unterstützen. Dieser Ausschuß verfügt lediglich über beratende Funktionen, die aber durchaus nachhaltige Erwartungszwänge für die Mitgliedstaaten ausüben können. Auf Basis dieser *Schlußfolgerungen* legt der Ministerrat auf Vorschlag der Europäischen Kommission sowie nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des Beschäftigungsausschusses jährlich (sic!) mit qualifizierter Mehrheit künftige *Leitlinien* fest, welche die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen haben. Erst wenn der Mitgliedstaat die geplanten europäischen Maßnahmen umgesetzt hat, unterbleibt die permanente Pression. Seine Mitwirkung erstreckt sich über folgende Aufgaben:

- er verfolgt die Beschäftigungslage und die Beschäftigungspolitik in den Nationalstaaten
- er gibt auf Ersuchen des Ministerrates oder der Kommission oder auch von sich aus Stellungnahmen ab und trägt zur Vorbereitung von Beratungen des Rates bei
- er hört vor seinen Stellungnahmen die Sozialpartner an

Der Beschäftigungsausschuß besteht nach Aufnahme von Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007 aus mittlerweile 56 Mitgliedern: Sowohl jeder Mitgliedstaat als auch die Europäische Kommission entsenden jeweils zwei Mitglieder in diesen Ausschuß.

4.2.3. Europäische Leitlinien zur nationalen Beschäftigung

Anhand eines gemeinsamen Berichts des Ministerrates und der Europäischen Kommission (2002) wird jedes Jahr die Beschäftigungslage in sämtlichen Mitgliedstaaten der EU geprüft und Schlußfolgerungen in Form von *Leitlinien* festgelegt (Art. 128 I, II EGV). Auf europäischer Ebene legt der Ministerrat auf Vorschlag der Europäischen Kommission sowie nach Anhörung verschiedener Organe und Institutionen (Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Ausschuß der Regionen, Beschäftigungsausschuß) jährlich mit qualifizierter Mehrheit „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsländer“ in Form mittelfristiger, möglichst konkreter Zielvorgaben vor. Diese *Leitlinien* müssen mit den „Grundzügen zur Wirtschaftspolitik“ (Art. 99 II EGV), den „*Broad Economic Policy Guidelines*“ (Bogai 2004, 145), vereinbar sein und das gemeinschaftliche Subsidiaritätsprinzip beachten. Diese „Grundzüge“ enthalten 23 überwiegend allgemeine Empfehlungen (Periode 2003-2005), die sieben zentrale makroökonomische Bereiche umfassen: öffentliche Haushalte, Lohnentwicklung, Arbeitsmarkt, Produkt- und Kapitalmärkte, finanzielle Nachhaltigkeit, soziale Kohäsion und Umwelt. Die *Leitlinien* zur Beschäftigungspolitik wiesen in den letzten Jahren große Ähnlichkeiten auf (Hardes 1999, 211).

Als drei primäre Ziele werden genannt: *Erstens*: Fiskalpolitik, bei der eine wachstums- und stabilitätsorientierte makroökonomische Politik und eine jährliche Verringerung des Haushaltsdefizits vorausgesetzt wird. *Zweitens*: Wirtschaftspolitik, bei der das Wachstumspotential durch Steigerung der Beschäftigung, der Produktivität und der Unternehmensdynamik erwartet wird. Und schließlich *drittens* ist eine Nachhaltigkeit zur Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, der ökologischen Nachhaltigkeit und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Modernisierung der sozialen Schutzsysteme) erforderlich.

In speziellen „*Policy Guidelines*“ werden *recommendations* an einzelne Mitgliedstaaten gerichtet. So empfahl der Ministerrat dem Mitgliedstaat Deutschland für den Zeitabschnitt 2003 bis 2005 folgende, einen umzusetzenden Katalog deregulativer Maßnahmen: beschäftigungsfreundliche Gestaltung des Abgaben- und Sozialleistungssystems (Stärkung der aktiven Arbeitssuche), befristete Beschäftigung von Berufseinsteigern zu geringeren Löhnen, erhöhte Effizienz der Arbeitsmarktpolitik, Verringerung des Kündigungsschutzniveaus, Verringerung des Defizits des Staatshaushalts, Förderung zusätzlicher Altersvorsorge, Förderung eines späteren Renteneintritts, Steigerung der Effizienz im Gesundheitssektor. Diese „Grundzüge“ neoklassischer Provenienz sind „von den Mitglied-

staaten in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen“ (Keller 1999, 11). Die beschäftigungspolitischen *Leitlinien* setzen vier Schwerpunkte (Aust 2000, 273ff, Lesch 2000):

- 1.) Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer: Sie soll durch den Übergang von passiven zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verbessert werden. Der Staat soll Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren, um die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten und angebotenen Qualifikationen besser in Einklang zu bringen. Diese „Verbesserung“ zielt auf die Reduzierung von Transferleistungen bei Beschäftigungslosen, die Kriterien für zumutbare Arbeit werden mit der Perspektive erheblich erweitert, dass kein Stellenangebot abgelehnt werden darf (Arbeitsmarktreform „Agenda 2010“).
- 2.) Entwicklung des Unternehmergeistes: Hier wird eine Verbesserung der Risikokapitalmärkte und ein beschäftigungsfreundliches Steuersystem angemahnt. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Unternehmensgründungen und Unternehmensführungen (zum Beispiel kein Erfordernis eines Meisterbriefes zur Begründung eines handwerklichen Betriebes) zu erleichtern. Es soll geprüft werden, welche Beschäftigungspotentiale auf lokaler Ebene vorhanden sind. Zudem wird implizit verdeutlicht, dass Reformen der Arbeitsmarktpolitik und der allgemeinen *sozialen Sicherungssysteme* zu erfolgen haben. In der Arbeitsmarktpolitik sollen passive Leistungen (Lohnersatzleistungen) zurückgefahren und statt dessen aktive Maßnahmen ausgebaut werden. Durch die Reduktion der Belastung von Erwerbsarbeit durch Steuern und Lohnnebenkosten sollen auch niedrigproduktive Tätigkeiten marktfähig werden.
- 3.) Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer: Gefordert wird eine Modernisierung der Arbeitsorganisation, mehr Investitionen zur Förderung der Humanressourcen und der innerbetrieblichen Fortbildung. Bei der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten wird eine Mitwirkung der Tarifparteien angestrebt. Diese werden aufgefordert, Vereinbarungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation auszuhandeln. Vor allem soll eine Neujustierung des Verhältnisses von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt angestrebt werden. Hier geht es um die Abkehr des Normalarbeitsverhältnisses und statt dessen um die tarifpolitische Anerkennung und um die Förderung atypischer Beschäftigungsformen wie Leiharbeit, Teilzeit- und befristete Arbeit, Minijobs.
- 4.) Stärkung der Maßnahmen für *Chancengleichheit* auf dem Arbeitsmarkt: Das Ziel einer höheren Beschäftigungsquote von Frauen wird angestrebt. Frauen sind in manchen Tätigkeiten und Berufen unterrepräsentiert wie in Führungspositionen und technischen

Berufen, in anderen wiederum überrepräsentiert wie im Lehramt. Mehr Chancengleichheit bedeutet die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Rückkehr in den Beruf nach einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit soll erleichtert werden.

Es ist eine Reihe von angebotsorientierten Intentionen aufgelistet, mit denen die Schwerpunktziele erreicht werden sollen. Zahlreiche Perspektiven zielen in Konsequenz darauf ab, die Flexibilität auf den Güter- und Faktormärkten zu erhöhen, die Investitionsanreize zu verstärken oder die Steuer- und Sozialsysteme so zu gestalten, dass Arbeitsanreize (Zumutbarkeit jeglicher Arbeitsaufnahme unabhängig von der Qualifikation unter Androhung der Streichung von Transferleistungen) und Ausbildungsanreize zunehmen. Andere Maßnahmen implizieren vermehrte staatliche Investitionen in die Wirtschaft.

Gleichwohl lassen die *Leitlinien* auch kritische Fragen zu, ob es tatsächlich Bedarf nach einer europäischen Beschäftigungspolitik gibt. Auch stellt sich die Frage nach den Effekten, was eine europäische Beschäftigungspolitik im Ergebnis überhaupt leisten kann. In der Präambel zu den *Leitlinien* wird dezidiert auf beschäftigungspolitische Grenzen der Union verwiesen, nach denen das auf die Vollendung des Binnenmarktes fixierte Subsidiaritätsprinzip als kompetentielle Handlungsgrenze der Gemeinschaft gilt sowie die alleinige Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigung gewahrt bleiben müssten.

Nach wie vor bewahren die Nationalstaaten ihre hoheitlichen Kompetenzen, Beschäftigungspolitik nach ihren eigenen *Entwicklungspfaden* und nationalen *Präferenzen* zu gestalten. Allerdings üben *Leitlinien* dennoch faktische Konsequenzen aus, nach denen der Nationalstaat in seinen politischen Entscheidungen die vereinbarten *Leitlinien* nicht mehr ignorieren kann und ist somit – trotz rechtlicher Unverbindlichkeit – in seinen Entscheidungen *faktisch* nicht mehr autonom. Die nationalen Regierungen müssen nun ihren informellen Vereinbarungen nachkommen und gemeinschaftliche Leitlinien in ihren *Nationalen Aktionsplänen* (NAP) berücksichtigen (Jacobsen/Schmid 2002). Sämtliche Mitgliedstaaten müssen – oder zumindest werden sie dazu genötigt – der Europäischen Kommission und dem Ministerrat (Wirtschaft und Finanzen, Arbeit und Soziales) als Kontroll- oder Überwachungsinstitution (Aust 1997, 754f) darlegen, wie sie zum einen die *Leitlinien* umsetzen wollen und zum anderen sind Rechenschaftsberichte darüber zu verfassen, welche Erfahrungen die einzelnen Nationalstaaten bei ihrer Implementierung gesammelt haben. Die Europäische Kommission wertet unter strikter Berücksichtigung der faktisch normativ verpflichtenden *Leitlinien* sodann die NAP aus, die letztlich als reformulierte Grundlage für künftige beschäftigungspolitische

Leitlinien des folgenden Jahres herangezogen und an die Nationalstaaten erneut adressiert werden (Lesch 2000, 7ff).

Die „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ für den Zeitraum zwischen 2005 und 2008 sehen gemäß der gemeinschaftlichen Entscheidung 2005/600/EG des Rates vom 12. Juli 2005 u. a. folgende Maßnahmen vor: Die *Leitlinien* werden zur Durchsetzung der neoklassisch fundierten *Lissabon-Strategie* – wie üblich – als integriertes Instrument dargestellt, welches sowohl den *makro-* als auch den *mikroökonomischen* Bereich der Europäischen Union erfaßt. Die *makroökonomischen* Leitlinien zielen auf:

1. Sicherung wirtschaftlicher Stabilität bezüglich nachhaltiges Wachstum
2. Gewährleistung wirtschaftlicher und finanzieller Nachhaltigkeit
3. Förderung einer effizienten, auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten Ressourcenallokation
4. Sicherstellung der Lohnentwicklung, die zur makroökonomischen Stabilität und zum Wachstum beiträgt

Die *mikroökonomischen* Leitlinien zielen auf

1. verstärkte und effiziente Investition in Forschung und Entwicklung
2. Förderung sämtlicher Form der Innovation
3. Stärkung der Wettbewerbsvorteile der industriellen Basis der EU
4. Erweiterung des Binnenmarktes respektive der Dienstleistungen
5. zur Bewältigung der Globalisierung sollen Märkte offen und wettbewerbsorientiert gestaltet werden
6. Wachstumsfeld KMU-freundlicher gestalten

Die *Beschäftigungspolitischen Leitlinien* sehen vor:

Um mehr Bürger in Beschäftigungsverhältnisse zu bringen und langfristig beizubehalten sowie die *sozialen Sicherungssysteme* zu *modernisieren* schlägt die Europäische Kommission vor:

- Ausrichtung der Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität, Stärkung des sozialen und territorialen Zusammen-

halts. Die Politik soll dazu beitragen, nachfolgende Beschäftigungsziele zu realisieren: 70% Gesamtbeschäftigungsquote, Mindestquote von 60% für Frauenbeschäftigung, 50% für die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte (55-64 Jahre). Die Mitgliedstaaten sollen nationale Beschäftigungsziele vorgeben.

- Förderung eines lebenszyklusorientierten Ansatzes in der Beschäftigungspolitik durch Bemühungen, jungen Menschen Beschäftigungspfade zu öffnen und die Jugendarbeitslosigkeit abzubauen. Geschlechtsspezifische Unterschiede in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Entgelt zu verringern, die Erwerbstätigkeit von Frauen soll gefördert werden.
- Schaffung moderner Sozialschutzsysteme respektive der Renten- und Gesundheitssysteme, die sozial angemessen und finanziell tragbar sind und sich an wandelnde Erfordernisse anpassen. Auf diese Weise soll die Erwerbsbeteiligung, der Verbleib im Erwerbsleben und die Verlängerung des Erwerbslebens gefördert werden.
- Permanente Überprüfung positiver und negativer *Anreize der Steuer- und Sozialleistungssysteme* respektive Überprüfung der Anspruchsberechtigung sowie deutlicher *Abbau* der hohen *effektiven Grenzsteuersätze*, vor allem bei Personen mit niedrigem Einkommen bei Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus.
- Abbau der Hindernisse für eine europaweite Mobilität von Arbeitnehmern im Rahmen des EGV
- Zur Verbesserung der *Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte* und der Unternehmen und zur Steigerung der *Flexibilität der Arbeitsmärkte* schlägt die Europäische Kommission vor, die Flexibilität und Sicherheit der Beschäftigung in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Dabei sollen arbeitsrechtliche Vorschriften *angepaßt* werden. Erforderlichenfalls sollen die unterschiedlichen Vertragsformen und Arbeitszeitregelungen überprüft werden.
- Bekämpfung der Schwarzarbeit
- Umstrukturierungen der Wirtschaft im Kontext der Handelsliberalisierung antizipieren, um soziale Kosten zu begrenzen und dadurch Anpassungen zu erleichtern.
- Gestaltung der *Lohn-* und sonstigen *Arbeitskosten* beschäftigungsfreundlich zu gestalten. Die Sozialpartner sollen angeregt werden, das Lohntarifsysteem im Rahmen ihrer Befugnisse so zu gestalten, dass es die Herausforderungen im Kontext der *Produktivität* und dem *Arbeitsmarkt* auf allen Ebenen widerspiegelt. Ein geschlechtsspezifisches Lohngefälle soll vermieden werden.
- Steigerung der Investitionen in Humankapital
- Ausrichtung der Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Anforderungen der Qualifikation

In den „Gemeinsamen Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft“ argumentiert die Europäische Kommission in ihrer „Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament“ (KOM 2005, 330 endgültig, S. 1) vom 20. Juli 2005, dass die „Herausforderungen, mit denen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt Europas sich heute konfrontiert sehen, ... gemeistert werden“ können, wenn „sie richtig angegangen werden“. Die Anstrengungen konzentrieren sich dabei auf *zwei zentrale Aufgaben*: *Erstens* verstärktes, dauerhaftes Wachstum, *zweitens* Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen. Die Wirtschaft der Union ist, „um angesichts zunehmend globaler Märkte, des technologischen Wandels, der Umweltbelastungen und der Alterung der Bevölkerung den Erhalt unseres einzigartigen Sozialmodells zu sichern“ (S. 2), zu modernisieren. Die Europäische Union wird nach Maßgabe der Europäischen Kommission

„mehr in seine Jugend, in Bildung, Forschung und Innovation investieren müssen, damit wir unserer Gesellschaft das Handwerkszeug und die richtige (sic!) Einstellung vermitteln können, um Wohlstand und Sicherheit für jeden Bürger zu schaffen. Wir werden weiter Märkte öffnen, Bürokratie abbauen und in moderne Infrastrukturen investieren, damit unsere Unternehmen wachsen, Innovationen tätigen und neue Arbeitsplätze schaffen können“ (S. 3).

Zur Realisierung dieser globalen Herausforderungen sind nach der Europäischen Kommission gemäß ihres „Lissabon-Programms der Gemeinschaft“ erforderliche Maßnahmen eine „Reihe von Schlüsselmaßnahmen“ (S. 5) durchzuführen. Die Gestaltung und Durchführung makro-, mikroökonomischer und beschäftigungspolitischer Maßnahmen (*Integrierte Leitlinien*) unterliegt der Kompetenz der Mitgliedstaaten:

- Wissen und Innovation für Wachstum (S. 6ff)
- Verbesserung und Vereinfachung des Regelungsumfeldes für Unternehmen
- Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen
- Beseitigung von Hindernissen für die Mobilität in den Bereichen Transport, Arbeit und Bildung
- Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts für wirtschaftliche Migration
- Stärkung der Anziehungskraft für Investoren und Arbeitskräfte (S. 8ff)
- Unterstützung von Maßnahmen zur Abfederung der sozialen Auswirkungen wirtschaftlicher Umstrukturierungen (SEK (2005) 981 vom 20. Juli 2005).

Angesichts dieses antizipierbar zusätzlichen Wettbewerbsdrucks nimmt die Kommission auch potentielle Gefahren und Ängste wahr, die beim Bürger entwickelt werden. Allerdings weicht die Kommission nicht von ihren angebotsorientierten Kurs ab: „Der soziale und wirtschaftliche Fortschritt führt oftmals zu weit reichenden Veränderungen im Leben der Einzelnen, die nicht nur Vorteile, sondern auch Risiken mit sich bringen. Wir müssen die Bürger mit ihren legitimen Sorgen ernst nehmen und die Vorteile unserer neuen Strategie für den Alltag der Bürger verständlich vermitteln“ (S. 3). Ergebnis: Alles nur ein Problem der Kommunikation.

4.2.4. Lissabon-Strategie und die OMK

Im Kontext der Durchsetzung von Leitlinien zur Beschäftigung profilierte sich die *open method of coordination* (OMC), die im deutschsprachigen Raum unter der Bezeichnung *Offene Methode der Koordinierung* (Ribhegge 2007, 197ff; Wagener/Eger/Fritz 2006, 483ff) und ihrem Akronym OMK bekannt ist, zu einer einflußreichen Institution. Mit diesem Instrument der freiwilligen Koordination, d. h. unter explizitem Ausschluß der Anwendung hoheitlicher Zwangsgewalt wie bei der gemeinschaftlichen Harmonisierung, soll der Austausch bewährter nationaler Verfahren und Praktiken (*Benchmarking*, *Best-practice-Verfahren*, *institutional learning*) in verschiedenen Politikfeldern gefördert werden. Die OMK soll einen Beitrag zur Modernisierung der nationalen Wirtschafts-, Sozialschutz- und Beschäftigungsordnungen und damit zur Erhöhung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Union leisten (Heidenreich/Bischoff 2006, 280). Die OMK verfügt über das Potential, nationale Systeme anzugleichen und damit zu vergemeinschaften. In Europa hat sich bis zu diesem Zeitpunkt jedoch bislang noch nie über einen längeren Zeitraum ein einheitliches, dominantes Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell durchsetzen können.

Als institutionelle Regelung hat *Benchmarking* seit den 1980er Jahren im allgemeinen große Bedeutung gewonnen. Aufgrund der in den 1980er Jahren diagnostizierten „Eurosklerosis“ wurde in Europa eine Standortdebatte initiiert (Ochel 2004, 140). Der Fokus richtete sich auf Effekte durch regulative Unterschiede im Vergleich zu anderen Nationalstaaten, primär aber gegenüber den sozial verwahten Standards der USA. Aus wirtschaftstheoretischer Perspektive wird in diesem Kontext das ricardianische Modell des komparativen Vorteils aktualisiert.

Die zunehmende Bedeutung des internationalen Institutionenvergleichs ist auf folgenden Hintergrund zurückzuführen. Im Rahmen der Globalisierung nimmt die Intensität des Standortwettbewerbs zu. Nationalstaatliche Regulierungen gestalten sich zu einem wichtigen

Standortfaktor für transnational tätige Unternehmen. Nationale Regierungen stehen mithin im faktischen Wettbewerb mit anderen Regierungen bei der Gestaltung möglichst vorteilhafter institutioneller Rahmenbedingungen. Durch die gestiegene internationale Verflechtung werden die jeweiligen nationalen Volkswirtschaften zudem mit ähnlich werdenden Schocks konfrontiert. Die funktionelle Eignung nationaler Institutionen für eine effektive Verarbeitung von Schocks läßt sich auf diese Weise besser vergleichen. Das *institutional learning* wird nun zu einer handlungsorientierten Grundlage politischer Entscheidungen.

Eine weiterer Grund wird darin gesehen, dass in modernen Wohlfahrtsstaaten die – im Duktus neoklassischer Argumentation – „ursprünglich ideologischen Fundamente“ (Ochel 2004, 140) sukzessive zur Auflösung verdammt sind. Damit ist nicht nur ein Verlust traditioneller Legitimationsquellen für die nationale Wirtschaftspolitik verbunden, sondern es werden auch die den Nationalstaat einst stark prägenden nationalen Präferenzen, sprich: die charakteristische Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen, aufgelöst. Eine mehr pragmatische Handlungsoption zugunsten des Faktors Kapital setzt sich durch. Eine erfolgreiche, effiziente institutionelle Regelung anderer Nationalstaaten dient auf diese Weise als neue Legitimationsbasis für institutionelle Veränderungen im eigenen Land.

Die OMK wurde im Kontext der Initiativen zur europäischen Beschäftigungsstrategie in den 1990er Jahren entwickelt. Ausgangspunkt ist das „Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der Europäischen Kommission aus dem Jahr 1993. Formell ist die OMK im Zusammenhang mit den *Schlußfolgerungen* des Europäischen Rates auf dem Gipfeltreffen von Lissabon (Europäische Rat, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, 23. und 24. März 2000), als neues ergänzendes, gemeinschaftliches Politikinstrument eingeführt worden. Die OMK fungiert explizit als informelle Variante supranationalen Regierens (*modes of governance*). Im Rahmen der Lissabon-Strategie soll die OMK einen Beitrag zur Modernisierung und Weiterentwicklung der nationalen Systeme sozialer Sicherung leisten (Heidenreich/Bischoff 2004). Die Implementierung der OMK bedeutet aber auch, dass keine europäischen Systeme sozialer Sicherung in der Gemeinschaft entstanden sind, die mit Systemen auf der nationalstaatlichen Ebene zu vergleichen wären. Integrationstheoretisch gewürdigt heißt das: Es haben sich keine prognostizierten neofunktionalistischen Spill-over-Effekte eingestellt haben. Mit der OMK verbindet sich die neoklassische Hoffnung auf Kooperation zur Formung eines sozialen Europas, das auf „Effizienz und Kohärenz“ beruhen soll.

Seit dem Gipfeltreffen in Lissabon konnte die OMK zunächst bei der gemeinschaftlichen Bekämpfung von Armut und sozialer Exklusion sowie bei der Reform der Rentensysteme (Trend zur staatlichen Grundsicherung, Einstieg in die private Rentenversicherung in

Deutschland) zur Anwendung gebracht werden. In der sich anschließenden Zeit sind Korrekturen vorgenommen worden, um die OMK auf eine Vielzahl von Politiken anzuwenden. Auf der EU-Ebene kann die Methode der Koordinierung mittlerweile nicht nur in der *Europäischen Beschäftigungsstrategie* (Art. 128-130 EGV), sondern auch in den Politikbereichen wie Armut und soziale Ausgrenzung (Art. 136, 137 EGV), Migration (Art. 61-69 EGV), die geplante Reform des Gesundheitswesens und der Altenpflege (COM 2004, 304), der Altersversorgungssysteme (Art. 140 EGV), Gesundheit und Schutz am Arbeitsplatz (Art. 136-138 EGV), jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa (Art. 149 EGV), Jugend und Ausbildung (Art. 149, 150 EGV), Tourismus und Umwelt (Art. 2, 148 ff EGV), Steuern und wirtschaftspolitische Koordinierung (Art. 99 EGV) oder in der Forschungs- und Technologiepolitik sowie in der Unternehmenspolitik (Art. 1577 EGV) angewendet werden (Giering/Metz 2004; Heidenreich/Bischoff 2004). Die OMK kann in allen Politikbereichen Anwendung finden, in denen die Gemeinschaft keine Kompetenz zur Harmonisierung besitzt.

Auf welchem Wege die Ziele erreicht werden, bleibt dabei allein den Mitgliedstaaten selbst überlassen. Lissabon steht als ehrgeiziges Symbol zur effizienten Entfaltung wirtschaftlicher Dynamik. Die Europäische Union betont mit diesem Konzept im Rahmen der globalen Triadenkonkurrenz zwischen den USA und der asiatischen Region ihren weltweiten Führungsanspruch. Der Prozeß von Lissabon formuliert das ehrgeizige und bisher kaum realisierte Ziel (Caesar 2005; Botsch 2004),

„die Union zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Europäischer Rat 2000).

Der Europäische Rat hat zugleich die OMK zur Anwendung hinsichtlich dieser Zielrichtung empfohlen. Der Lissabon-Prozeß übt einen deutlichen Druck auf die gemeinsame Ausrichtung der Politikfelder Wirtschaft und Soziales unter den Mitgliedstaaten aus. Zur Umsetzung der Lissabon-Strategie fungiert mithin das Instrument der OMK. Eine eindeutig festgelegte Definition der Koordination als „offene Methode“ ist vorsätzlich unterlassen worden. Aus dem Weißbuch der Europäischen Kommission ist zu erfahren:

„Die ‚offene Koordinierungsmethode‘ wird fallweise angewandt. Sie fördert die Zusammenarbeit, den Austausch bewährter Verfahren sowie die Vereinbarung

gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten, die manchmal wie im Falle der Beschäftigung und der sozialen Ausgrenzung durch Aktionspläne von Mitgliedstaaten unterstützt werden. Diese Methoden beruht auf einer regelmäßigen Überwachung der bei der Verwirklichung dieser Ziele erreichten Fortschritte und bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der anderen zu lernen.“

Die OMK gilt als ein Verfahren, das auf vor allem auf die Festlegung von Zielen mit dazugehörigen Zeitplänen, der Setzung von Indikatoren und der regelmäßigen Überwachung und Bewertung beruht. Primär wird mit der OMK eine dezidiert freihandelsorientierte Strategie zur Markteffizienz im Sinne der Lissabon-Strategie, zugleich aber auch die Erreichung eines hohen Grades an makroökonomischer Konvergenz zwischen den Ökonomien der Mitgliedstaaten verfolgt.

Definition der OMK nach den Schlußfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon 2000:

„Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;
Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlaß entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.“

Die Methode der offenen Koordinierung unterscheidet sich gravierend von der klassischen *Gemeinschaftsmethode*, der Harmonisierung politischer Maßnahmen. Die Zuständigkeit liegt weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Eine Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen von der nationalen auf die supranationale Ebene ist weitgehend unvorstellbar, zumal ein solcher Transfer an vitalen Entscheidungsvorbehalten und Interessen der Mitgliedstaaten scheitern würde. Die weitere Anwendung des ursprünglichen Harmonisierungskonzepts als Instrument

perfektionistischer Rechtsangleichung, das eine der „größten Deregulierungsaktionen der Geschichte“ in der Gemeinschaft realisierte, blieb im „Dickicht nationaler Schutzbedürfnisse und Interessen stecken“ (Quaisser/Wegner 2004, 134). Zudem erschwert die Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Systeme eine Vereinheitlichung sozialer Sicherungssysteme in der Union. Statt (re-)distributiver Politiken werden bisher lediglich regulative Politiken (Majone 1996) verfolgt. Ausnahmen davon bilden nur die Struktur-, Industrie- und Agrarpolitik. Die OMK kommt folglich ausschließlich dort zum Einsatz, wo die Union über keine Kompetenzen zur Harmonisierung verfügt. Zwar nicht rechtlich, so aber faktisch – und mit großen demokratietheoretischen Vorbehalten – kann die Gemeinschaft zusätzliche Kompetenzen adaptieren, die ihr nie von den vertragsschließenden Nationalstaaten gewährt worden sind.

Da die Lissabon-Agenda auch solche Politikbereiche einbezogen hat, die nicht in den gemeinschaftlichen Kompetenzbereich fallen, war ein Rückgriff auf die übliche Gemeinschaftsmethode nicht mehr möglich und von den Mitgliedstaaten auch nicht intendiert. Die Politikkoordination erfolgt bei der Harmonisierung durch rechtlich bindende Vereinbarungen zumeist in Form von Mindeststandards. Verstößt ein Mitgliedstaat gegen vereinbarte Rechtsnormen, dann erfolgt ein deutlich definiertes Sanktionsverfahren, welches letztlich mit einer Vertragsverletzungsklage vor dem EuGH einschließlich pekuniärer Sanktionen enden kann. Diese Gemeinschaftsmethode erwies sich bislang auf dem Gebiet der Binnenmarktpolitik als effektiv. Diese Methode besitzt jedoch deutliche Grenzen. Etliche Mitgliedstaaten sind nicht willens, etwa in der Beschäftigungs- oder Sozialpolitik eine weitere Zentralisierung supranationaler Kompetenzen zu akzeptieren. Darüber hinaus entziehen sich etliche Mitgliedstaaten dieser stark nationalbasierten Politikbereiche auch aus sachlichen Motiven einer gemeinschaftlichen Rechtsbindung. Die institutionellen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitsmärkte oder der Sozialsysteme sind derart ausgeprägt, dass es einheitliche und rechtlich wirksame EU-Standards in absehbarer Zukunft eher nicht geben wird. Allenfalls nehmen sie eine sehr marginale Rolle ein.

Die OMK ist mithin auf diese Grenzen der klassischen Gemeinschaftsmethode konzipiert worden (Régent 2002). Die Europäische Kommission (2001) erwartet in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ mit dem Instrument der OMK besonders dort einen *Zusatznutzen* zu generieren, wo im Prinzip kaum ein Spielraum für harmonisierte Rechtsakte besteht. Die OMK ist ein Beispiel für eine neue Form „europäischen Regierens“, die auf eine eher neoklassisch orientierte Optimierung nationalstaatlicher Ressourcenausstattung abzielt. Dieser Zusatznutzen wird unterschiedlich charakterisiert:

- 1.) Zielharmonisierung: Die OKM „fördert ... die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten“ (Europäische Kommission 2001, 28)
- 2.) Verbesserte Lernprozesse: „Diese Methode bietet die Möglichkeit, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der anderen zu lernen.“ Im Kontext dieser Lernprozesse soll es über einen Austausch von Erfahrungen zwischen den nationalen Akteuren und zur Identifikation von *best practice* kommen, die sodann zur Nachahmung empfohlen werden.
- 3.) Subsidiarität: In Abgrenzung zur Gemeinschaftsmethode werden bei der OKM keine vereinheitlichten Mindeststandards vereinbart. Wegen der damit einhergehenden fehlenden Verbindlichkeit von Vereinbarungen verfügen die Mitgliedstaaten über erheblich größere Gestaltungsspielräume.
- 4.) Hilfestellung für die nationale Reformpolitik: Ein weiterer Zusatznutzen wird zwar nicht von der Kommission thematisiert, doch gilt die OKM als ein Instrument, um in den Mitgliedstaaten bestimmte strukturelle Änderungen gegen innenpolitische Reformwiderstände durchzusetzen. Durch den Hinweis auf erfolgreiche Praktiken in anderen Mitgliedstaaten und durch die Verpflichtung auf quantifizierbare Benchmarks sollen die Nationalstaaten „effiziente“ Reformen durchsetzen.

Im Zeitraum zwischen der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages (1992) und dem Treffen des Europäischen Rates in Lissabon (2000) konnte die OKM auch in andere Politikbereiche eingeführt werden. Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates am 9./10. Dezember 1994 in Essen wurde das OKM-Konzept zum ersten Male vorgelegt. Durch den Amsterdamer Vertrag im Rahmen seiner normativen Verankerung der Beschäftigungspolitik wird das OKM-Verfahren für arbeitsmarktpolitische Standards eingeführt.

Ihre eigentlichen koordinativen Wurzeln aber liegen bereits im Vertrag von Maastricht, nämlich in den Bestimmungen zur EWWU, den *Maastrichter Kriterien* zur wirtschaftlichen und finanzpolitischen Stabilität der EWWU. Nach einer „EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 13. Dezember 1997 über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der EWWU und zu den Artikeln 111 und 113 (vormals Artikel 109 und 109b) des EG-Vertrags – Amtsblatt C 35 vom 2.2.1998“ gilt für das Euro-Währungsgebiet nur eine einzige Geldpolitik und ein einheitlicher Wechselkurs. Die Verantwortung liegt jedoch weiterhin bei den Mitgliedstaaten. In dem Maße, wie die Entwicklung der einzelnen Volkswirtschaften die Bedingungen der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet beeinflusst, wird eine genauere Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten in diesem Gebiet

erforderlich sein. Eine verstärkte Überwachung und Koordinierung soll folgende Bereiche betreffen:

- die volkswirtschaftlichen Tendenzen in den Mitgliedstaaten sowie die Wechselkursentwicklung des Euro,
- die Haushaltslage und –politik der Mitgliedstaaten,
- die strukturpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmarkt sowie die Kosten- und Preisentwicklungen.

Um ein ordnungsgemäßes Funktionieren der EWWU sicherzustellen, sollen die Grundzüge der Wirtschaftspolitik konkreter und länderspezifisch ausformuliert werden und stärker auf die Optimierung des Wachstumspotentials und die Beschäftigungslage ausgerichtet werden. Die Mitgliedstaaten sollten sich verpflichten, umfassend Informationen über wirtschaftliche Entwicklungen und intendierte politische Maßnahmen mit grenzüberschreitender Auswirkung auszutauschen. Der Ministerrat sollte bereit sein, öfter Empfehlungen an einen Mitgliedstaat zu richten, wenn dessen Wirtschaftspolitik mit den Grundzügen effektiver Wirtschaftspolitik nicht übereinstimmt. Dem ECOFIN-Rat verfügt dabei über eine zentrale Position im Prozeß der wirtschaftlichen Koordinierung und der Beschlußfassung. Immer, wenn es um Angelegenheiten des gemeinsamen Interesses (Binnenmarkt) geht, werden diese von den Ministern sämtlicher Mitgliedstaaten gemeinsam erörtert.

Art. 98ff EGV begründet die Schaffung eines hohen Grades an Konvergenz (*level playing-field*), d. h. die Erzielung gleicher (Wettbewerbs-)Voraussetzungen zwischen den Ökonomien der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten haben ihre jeweilige Wirtschaftspolitik makroökonomisch zu koordinieren und betrachten dabei ihre jeweilige Wirtschaftspolitik als eine „Angelegenheit von gemeinschaftlichem Interesse“. Stimmt die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates mit den „wirtschaftspolitischen Grundzügen“ der Union nicht überein oder ist das „ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion“ gefährdet, dann kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit „die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten.“ Dieser Prozeß basiert auf dem Grundsatz, die nationale Wirtschaftspolitik stets als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ zu verklammern. Dies wiederum legitimiert die Schaffung eines gemeinsamen Bezugsrahmens in Form der „Grundzüge“ respektive quantitativer Kriterien als normative Referenzwerte, anhand derer die nationale Wirtschaftspolitik in regelmäßigen Abständen bewertet wird. Ein Nationalstaat, dessen Wirtschaftspolitik nicht mit den Grundzügen vereinbar ist, kann mittels Monitoring

öffentlich an den Pranger gestellt werden. Es besteht die Pflicht zur Neudefinition seiner Wirtschaftspolitik.

Die zunehmende Bedeutung einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik spiegelt sich im Vertrag vom Amsterdam durch die Implementierung des Sozialprotokolls (Art. 136-145 EGV) und dem Titel VIII zur Beschäftigung (Art. 125-130 EGV) wider. Hierbei bewerten die Mitgliedstaaten die Förderung der Beschäftigung als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse.“ Der Europäische Rat von Lissabon hat der *Europäischen Sozialpolitik* neben der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik einen höheren Stellenwert beigemessen. In den Lissabonner Schlußfolgerungen heißt es: „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, so dass die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaften im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken.“

Die OMK soll helfen, die jeweils nationale Sozialpolitik auf Basis des Austausches *bewährter Praktiken* anzupassen. Rat und Kommission vereinbaren gemeinsame *Leitlinien* und Ziele sowie Pläne zur Erreichung solcher Ziele. Die OMK soll institutionelle und prozedurale Gestaltungsmöglichkeiten bieten, die eine gemeinsame Behandlung von ähnlichen Problemen ohne vertragliche Vergemeinschaftung von nationalen Instrumenten erlauben. Ohne hierarchisch verbindliche Entscheidungen und in dezentralen Formen der Koordinierung soll sie auf diese Weise zu *gemeinsamem Lernen* in Erfahrungsgemeinschaften und zu einer Europäisierung von Konzepten und Strategien führen.

Die OKM wird in folgender Übersicht (Brocke 2005; Schmid/Kull 2004a, 2004b) charakterisiert:

Ziele:

- Erleichterung der Konvergenz der nationalen Systeme bezüglich der wichtigsten Ziele der Europäischen Union
- Förderung der Zusammenarbeit und des Austausches bewährter Verfahren
- Hilfe bei der Entwicklung der nationalen Politiken

Grundprinzipien

- freiwillige Kooperation der Mitgliedstaaten
- Wahrung des Subsidiaritätsprinzip

Funktionsweise

- Festlegung von gemeinsamen EU-Zielen, Orientierung mit einem jeweiligen genauen Zeitplan
- Festlegung, falls nötig, quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks als Mittel für den Vergleich bewährter Praktiken
- Umsetzung der EU-Ziele (Leitlinien), die nationale Politik unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Differenzen
- Regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung der Fortschritte der EU-Mitgliedstaaten bei der Erreichung der gemeinsamen Ziele und Empfehlungen

Wirkungsweise

- die Ergebnisse sind rechtlich unverbindlich, die Teilnahme der Mitgliedstaaten dagegen ist verbindlich
- öffentlichkeitswirksam, weil der Grad der Zielerreichung durch den Vergleich sichtbar und mithin für die jeweiligen Nationalstaaten begründungspflichtig wird

Die OKM weist drei voneinander getrennte Ebenen auf:

1.) Die Ebene der Verfahren und Instrumente ihrer Realisierung

- Zielvorgaben, konkrete Leitlinien (*guidelines*)
- Vereinbarungen von Verfahren, kurz-, mittel- und langfristige Zeitpläne für die einzelnen Nationalstaaten oder Kommission
- *Score board* bzw. qualitative und insbesondere quantitative Indikatoren, die gemeinsam von den Mitgliedstaaten in der Regel aufgrund von Vorschlägen der Europäischen Kommission festgelegt werden
- Berichtspflicht der Mitgliedstaaten in regelmäßigen Zeitabständen
- nationaler Informations- und Erfahrungsaustausch und wechselseitige Begutachtungen (*peer review*)
- Überprüfungsbericht mit Benchmarking durch *best practice* durch die Europäische Kommission
- Umsetzung und Überprüfung: laufende Kontrolle (*Monitoring*), ob ein Staat „erfolgreich“ oder „erfolglos“ operiert

2.) Die Ebene der Akteure

- formalisierte und informelle Beteiligung betroffener Zielgruppen
- Vertretung von Interessengruppen
- Mitwirkung administrativer Einheiten
- Einbettung durch Vertreter mehrerer staatlicher Ebenen (föderale Struktur)

3.) Die Ebene der Rechtsfolgen

- gemeinsame Vertragsziele oder die politische Verantwortlichkeit der europäischen Organe
- Inanspruchnahme dieser Methode, wenn ein gesetzgeberisches Tätigwerden im Rahmen der Gemeinschaft nicht möglich oder gewollt ist
- keine Rechtsakte mit Verbindlichkeit und Kontrolle durch den EuGH

4.2.4.1. OMK-Effizienz ohne rechtswirksame Sanktionen?

Weil dieses Koordinierungsverfahren nicht mit der Setzung verbindlichen EU-Rechts auf die Mitgliedstaaten einwirkt, gilt es als ein aus dem Völkerrecht vertrautes *soft law* oder als *soft regulation*, sprich: als „weiche Methode des gemeinschaftlichen Regierens“ (Régent 2002; Abbott/Snidal 2000) und ist explizit unter Ausschluß einklagbarer Regeln beim EuGH oder bei nationalen Gerichten konstruiert worden. Die OMK kommt in solchen Politikfeldern zur Anwendung, in denen die EU nur über eine eingeschränkte Zuständigkeit verfügt und deren Kompetenzen vorwiegend im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten liegen. Die OMK ist ein dynamisches Instrument europäischer Politik, das vor allem außerwettbewerbliche Themen (nicht-tarifäre Handelshemmnisse) auf die supranationale Agenda setzt. Die nationalen Regierungen erhalten dabei grundsätzlich ihre „Autonomie“. Allerdings besteht die demokratietheoretische Gefahr einer nicht ausreichend involvierten Öffentlichkeit, weil maßgebliche Entscheidungen ohne Beteiligung nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments in nicht öffentlichen Verhandlungen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten fallen.

Die OMK erhält faktisch durch ihre auf Benchmarks ausgerichtete komparative Methode selbstbindende normative Elemente. Mit den stets aktualisierten *Leitlinien*, den stets kritisch orientierten Fortschrittsberichten, mit der Methode des *best practices* formuliert die Europäische Kommission bestimmte integrationspolitische Effekte. Die Kommission und der Ministerrat bewerten, ob die Mitgliedstaaten diese Erwartungen erfüllen. Werden diese Erwartungen nicht erfüllt, dann werden sie erneut öffentlich artikuliert. Wenn solche

Erwartungen immer wieder thematisiert, letztlich politisch konditioniert und damit *enttäuschungsfest* beibehalten werden, dann kann von einer normativen Erwartung ausgegangen werden (Heidenreich/Bischoff 2004). Effekte mit solchen informellen sanktionierenden Kontrollen werden wie folgt erzeugt: Die Regierung eines „erfolglos“ operierenden Nationalstaates wird an den öffentlichen Pranger gestellt und erleidet auf diese Weise weiche Sanktionen in Form von *Rankings* (Schäfer 2002, 31), womit faktisch ein sanktionables Instrument des *naming, blaming and shaming* (Gierung/Metz 2004) generiert wird, die beide insbesondere als sanktionierende Mittel in Form dezidierter öffentlicher Ordnungsrufe gelten. In diesem kontinuierlich aggressiven *Monitoring* und den jährlichen Berichterstattungsprozeß durch die Mitgliedstaaten besteht nach Ansicht der Europäischen Kommission der politische „Mehrwert“ der OMK (Bogai 2004, 145). Die Sanktion dieser Koordinierungsmethode besteht mithin in potentiellen politischen Kosten durch einen drohenden Imageverlust in der Öffentlichkeit, der über den nationalstaatlichen Raum hinausragt. Ähnliche Formen von durchaus effektiven Sanktionen bestehen im übrigen auch bei der Verletzung des „Stabilitäts- und Wachstumspakts“: Formal stehen der Europäischen Kommission „harte“ Möglichkeiten zu, Verletzungen mit angemessenen Bußgeldern zu belegen. Allerdings besteht in der Praxis wegen der sehr problematischen Durchsetzung harter Sanktionen (Heidenreich/Bischoff 2006, 284) meist eine präventive, weiche Disziplinierung. Durch ein *commitment* (Verpflichtung) werden bei Nichtbeachtung folgende „Kosten“ aktualisiert: Die Mitgliedstaaten stehen unter großen Begründungszwang und müssen ihr defizitäres Verhalten im Ministerrat überzeugend rechtfertigen, zumal sie gegen vertraglich vereinbarte Gebote verstoßen. Schließlich verlieren die Mitgliedstaaten in diesem speziellen Sektor ihre stabilitätspolitische Glaubwürdigkeit gegenüber den Märkten (Schäfer 2002, 23). Im allgemeinen enthält die OMK mithin durch ihre auf Komparatistik und Benchmarks angelegte Methodik trotz fehlender rechtlicher Verbindlichkeit *normative Elemente*.

Der Kommission untersteht ein *Prüfverfahren*, ob die von ihr veranlaßten Empfehlungen bzw. Leitlinien durch die Nationalstaaten umgesetzt werden. Damit setzt die Kommission nationale Akteure unter einen Rechtfertigungszwang ihres Handelns bzw. ihrer Unterlassung. Sodann kann die Europäische Kommission bestimmte Rügen wegen Unterlassung erteilen, zum ändern können Kommissare folgsame Staaten in der Öffentlichkeit besonders positiv würdigen und damit politische Benefits zukommen lassen. Diese Strategie zielt auf das Instrument des öffentlichen Drucks. Auf Dauer wird sich ein abtrünniger Staat einer permanenten Negativattacke nicht entziehen können, um politischen Schaden gegenüber Drittstaaten abzuwenden. Er bemüht sich deshalb, seine weniger effiziente Politik den europä-

ischen Vorgaben anzupassen, eine Defakto-Harmonisierung entsteht. So ist zumindest diese Konzeption angelegt. In diesem Sinne gibt es trotz aller formalen Zuständigkeiten der in dieser Angelegenheit souveränen Nationalstaaten für die Beschäftigungspolitik in der künftigen Praxis eine mehr oder weniger ausgeprägte, oktroyierte gemeinsame Politik (Konvergenz) sowie Empfehlungen und öffentliche Wertungen, die weit mehr als nur unverbindlich sein können.

Mit Georg Jellinek ist über die Wirksamkeit solcher gesellschaftlich angelegten Szenarien von der Formel der „normativen Kraft des Faktischen“ (Anter 2004) auszugehen. Es wird gar die These vertreten, dass ein Fehlen rechtswirksamer Sanktionen keine Schwächung der OKM ist, sondern eine Voraussetzung für „experimentation, learning and the development of new procedures“ (Begg/Bergham 2002, 192). Die OKM sei keine nachrangige Alternative zu rechtlich sanktionablen Vorgaben, sondern diesen gar überlegen „because it fosters learning and provides flexibility to the policy process“ (Radaelli 2003, 22).

4.2.4.2. OMK als effizient kompetitives Instrument

Bislang konnte – zumindest aus neoklassischer Perspektive – allgemein ein positives Resümee gezogen werden. Insgesamt findet diese Methode des europäischen Regierens weitverbreitete Anerkennung in der Nützlichkeit, Effizienz und Flexibilität und Form nationaler Politikkoordinierung, um gemeinsam mit Problemen von gemeinschaftlichem Interesse konstruktiv zu verfahren. Gráinne de Búrca und Jonathan Zeitlin (2003, 11) begründen diese nicht theoretisch explizierte Einschätzung wie folgt:

„Der Wert der OKM liegt ... nach nicht einfach in ihrer allgemeinen Nützlichkeit, Effizienz und Flexibilität als ein Instrument der Politikgestaltung in der EU. Da die OMK eher die Konvergenz nationaler Ziele, Leistungen und Politikansätze fördert als spezifische Institutionen, Vorschriften und Programme, ist dieser Mechanismus besonders gut dazu geeignet, die gemeinschaftlichen Belange und Interessen der Mitgliedstaaten zu bestimmen und zu fördern, während gleichzeitig ihre Autonomie und Verschiedenheit berücksichtigt wird. ... Indem die Nationalstaaten zum Austausch von Informationen, zum gegenseitigen Vergleich und zur Neubewertung aktueller Politiken gegenüber ihren relativen Ergebnissen verpflichtet werden, erweist sich die OMK auch als wertvolles Instrument zur Förderung abwägender Problemlösung und nationsübergreifenden Lernens

innerhalb der EU. Es sind exakt diese Gründe ..., weshalb die OMK sich derart rapide zu einer virtuellen Vorlage für Politikgestaltung innerhalb der Gemeinschaft in komplexen, für die jeweiligen Länder sensiblen Bereichen entwickelt hat, in denen die Unterschiedlichkeit unter den Mitgliedstaaten eine Harmonisierung ausschließt, Nichthandeln jedoch politisch inakzeptabel wäre und in denen sich aufgrund einer weitreichenden strategischen Unsicherheit ein gegenseitiges Lernen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene empfiehlt.“

Die OMK mit ihrem konzeptionellen Kern des Benchmarking und das dort verbundene Best-practice-Verfahren kann allerdings für die politische Praxis und damit für einen Großteil der Bevölkerung tiefe soziale Einschnitte nach sich ziehen. In der Europäischen Union können die Wohlfahrtsstaaten gemäß der Konvergenzthese auf unterer Ebene ähnlicher werden. Die Gemeinschaft hat aufgrund ihrer normativen Selbstverpflichtung aber für eine positive soziale Kohäsion zu sorgen. Auf welchem Niveau der Nivellierungsprozeß in Zukunft enden wird, bleibt aber offen. Wahrscheinlich kommt es langfristig zu einer Konvergenz der europäischen Systeme, d. h. es wird Gewinner und Verlierer im europäischen Wettbewerbssystem geben. Ob diese strukturellen Veränderungen auch zu einem effektiven Beschäftigungsaufbau führen, hängt vor allem von der gesellschaftlichen Akzeptanz dieser Veränderungen ab (Schulz-Nieswandt/Sesselmeier 2006, 85).

Empirische Evidenzen über Effekte der OMK liegen bislang kaum vor. Gleichwohl liegt der Schluß nahe, dass eine instrumentelle Nutzung dieser supranationalen Institution von politischen Präferenzen des Europäischen Rates und der Perspektive der Europäischen Kommission abhängig ist. Nationalen Regierungen eröffnen sich hiermit externe Möglichkeiten, um „dem Bürger nur schwer vermittelbare Entscheidungen“ unter externem Verweis auf gemeinschaftliche Anliegen besser durchsetzen zu können, wie es in amtlichen Statements heißt. Als Beispiel ist die in Deutschland politisch umstrittene Arbeitsmarktreform „Agenda 2010“ unter der Kanzlerschaft Gerhard Schröders zu nennen, sozialpolitische Standards im wachsenden Standortwettbewerb marktkonform zu reduzieren. Die europäische Komparatistik stärkt deutlich den Wirtschafts- und Kapitalraum bei gleichzeitiger Anpassung sozialer Sicherungssysteme an angebliche Markterfordernisse (Butterwegge 2005, 27). In zahlreichen Veröffentlichungen wird argumentiert, dass die *Agenda 2010* bei großen Teilen der deutschen Bevölkerung zu weiteren sozialen Verwerfungen und Existenzängsten führe (Urban 2003, 435). Die Wettbewerbssituation im Binnenmarkt stimulierte unterstützend spätestens mit dieser nationalen Institution das für ausgeschlossen gehaltene Sozialdumping. Bislang galt

„*social dumping*, also eine europäische Standortkonkurrenz, die ... notwendig zu einem Abbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit führt oder eine marktadäquate Sozialpolitik erzwingt, bestenfalls als ein theoretisches, schlechtestenfalls als ein ideologisches Konstrukt“ (Rieger 2001, 312). Laut Presse- und Informationsamt „leistet die Bundesregierung mit der Agenda 2010 ihren Beitrag zum Gelingen der Lissabon-Strategie“ (Behning 2005), die bis zum Jahr 2010 verifiziert sein soll. Die *Europäische Agenda 2010* und die nationale Arbeitsmarktreform *Agenda 2010* zeigen nicht zufällig diese terminologischen Schnittmengen.

Ilona Ostner (2000) plädiert aufgrund der Zuspitzung von Problemlagen bei einer seit den 1980er Jahren sinkenden Funktionsfähigkeit der bestehenden sozialen Sicherungssystemen zugunsten einer sozialen *Mindestsicherung*. Sie bewertet die aktuellen Beschäftigungsprobleme in Deutschland auch als Folge erfolgreicher Wohlfahrtsstaatlichkeit. Mindestsicherungen sollen so konstruiert sein, dass hauptsächlich eine längerfristige Abhängigkeit von „*nichtlohnarbeitsbezogenen Leistungen*“ (Ostner 2000, 68) verhindert werde. Wohlfahrtsstaatliche Politik sei „immer schon eine Mischung aus dekommodifizierenden (ausgliedernden) und rekommodifizierenden, durchaus oft zwangsförmigen oder zumindest disziplinierend-kontrollierenden sozialpolitischen Strategien kombiniert“ (Ostner 2000, 74).

Sozialpolitische Reformen wie die nationale *Agenda 2010* lassen die Vermutung aufkommen, derzufolge in Staaten mit hohem Wohlfahrtsstatus wie Deutschland eine negative Konvergenz in Form deregulativer Sozialpolitik im Sinne einer tendenziellen „*Race to the bottom*“-Strategie nicht auszuschließen ist (Münichsdorfer 2006). Die damalige Bundesregierung unter Kanzler Schröder hat sich die neue Europäischen Beschäftigungsstrategie (Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität, soziale Integration und sozialer Zusammenhalt) „in vollem Umfang zu eigen gemacht“ und sie in die *Agenda 2010*, den sogenannten Hartz-Gesetzen, transferiert (Heidenreich/Bischoff 2004). In einer Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union (2006) wird einträchtig hervorgehoben, dass die als erfolgreich bezeichnete Lissabon-Strategie weiter verfolgt werden soll, um eingeleitete marktangepaßte Reformen weiterzuentwickeln wie etwa „die Förderung des Wettbewerbs, verbesserte Anreize für die Leistungssysteme und Verlängerung der Lebensarbeitszeit, was entscheidend zur Förderung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beiträgt“. Vor allem aber sind „reibungslos funktionierende Arbeitsmärkte“ zu entwickeln. Es kann unstreitig festgehalten werden, dass die OMK zu einer außerordentlichen Verdichtung supranationaler Regulationsstrukturen im Bereich der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik geführt hat. Die Europäische Kommission

stellte sogar im Jahr 2002 auf Grundlage von fünfzehn nationalen Berichten unabhängiger Fachleute unter anderem fest, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie zu einem höheren Stellenwert für Beschäftigungspolitik wurde und zur Konvergenz in den Bereichen der sozialen Eingliederung, der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Fiskal- und Familienpolitik auf nationaler Ebene führte (Beschäftigungsausschuß 2002; Heidenreich/Bischoff 2004).

Auf rigiden Arbeitsmärkten, auf denen institutionelle Beschränkungen bei Lohnveränderungen und/oder umfassender Kündigungsschutz bestehen, wird ein „Anstieg der Volatilität höhere Arbeitslosigkeit verursachen als bei vergleichbarem Lohnniveau auf einem flexiblen Arbeitsmarkt. Eine adäquate Reaktionsfähigkeit erfordert entweder eine ausreichende sektorale, regionale und berufliche Mobilität der Beschäftigten oder flexible Löhne oder Lohnstrukturen.... Die institutionellen Rahmenbedingungen, welche die Rigiditäten verursachen, sind dabei oft jene, mit denen soziale Ziele verfolgt werden. Gerade Arbeitsmarktinstitutionen und Mindeststandards zum Ausbau des sozialen Schutzes, zur Förderung des sozialen Dialoges oder zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie direkte Umverteilungsleistungen zugunsten sozial Schwächerer schränken die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt häufig ein“ (Berthold/Neumann 2002, 36ff). Sozialstandards sind eine Form von Arbeitskosten, also von nicht-tarifären Handelshemmnissen. Trotzdem ist die Europäische Union im Sinne der Sozialcharta zumindest konzeptionell oder programmatisch bestrebt, den sozialen Schutz auf hohem Niveau auszubauen.

Unstreitig erhöht sich im Rahmen auch der regionalen Globalisierung der Wettbewerbsdruck, wodurch nach Maßgabe von Globalisierungsgegnern die Grundlagen des Wohlfahrtsstaates respektive die des Erhalts von Arbeitsplätzen erodieren (Apolte 2007, 63). Die Union hat „die Grundlagen für die Aufweichung der sozialpolitischen Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten gelegt“ (Neyer 2007, 39). Trotzdem werden Zweifel vorgetragen, nach dem die Arbeitslosigkeit gerade unter den gering Qualifizierten in der Globalisierung ihre Ursache findet. Vielmehr ist der „technologische Wandel der letzten beiden Jahrzehnte für die Verlagerung der Arbeitsnachfrage in Richtung auf höher qualifizierte Personen verantwortlich“ (Apolte 2007, 61). Das „Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist hausgemacht. Dazu haben wir die Globalisierung nicht gebraucht“ (Apolte 2007, 61). Gleichwohl ist der wenig öffentlichkeitswirksamen These Aufmerksamkeit zu widmen, nach der weder die Liberalisierung noch Lohnkürzungen noch der Abbau von Arbeitnehmerrechten zu mehr Wettbewerbsfähigkeit führen (Bullmann/Kunz 2007). Zudem dienen institutionell ausgeprägte

Regelungen dem Nationalstaat als wichtige Legitimationsquelle des Regierens zum Vorteil für das Volk (Ochel 2004, 140).

Besteht ein *trade off* zwischen der Effizienz auf Arbeitsmärkten und einem Ausbau sozialen Schutzes, so ist eine zentrale, europäische Lösung eher nicht angemessen. Vielmehr ist eine dezentrale Lösung zu empfehlen, welche die nationalen Präferenzen stützen. Eine gemeinschaftliche Koordinierung ist folglich eher abzulehnen. Allerdings zügelt aus neoklassischer Perspektive der *Public-choice-Theorie* der föderale Wettbewerb den „Staat als Leviathan“, indem er die „staatliche Budgetrestriktion einengt. Geht man davon aus, dass jede Art von Besteuerung den Unwillen des Bürgers erregt, und solange sich an der Leistungsseite der Staatstätigkeit nichts ändert, sukzessive zur Abwanderung führt, so wird jede Erhöhung der Wettbewerbsintensität zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen der Qualität staatlicher Ausgaben und den Einnahmen führen. Dieses kann explizite finanzwirtschaftliche Beschränkungen der Besteuerungsgewalt substituieren oder ergänzen“ (Berthold/Neumann 2002, 36ff).

Gleichwohl erhebt sich die Frage, ob die OMK wegen tendenzieller Auflösung komparativer Vorteile zu einer wenig effizienten Uniformierung nationaler Politiken führt und zudem traditionelle nationale Präferenzen unberücksichtigt bleiben. Die OMK als Marktinstrument könnte zum Einstieg in inkrementale Prozesse gemeinschaftlicher Sozialstandards mit dem zwielfichtigen Ergebnis instrumentalisiert werden, das nicht den legislativen Kompetenzen der Europäischen Union gemäß EG-Vertrag entspricht. Folglich dringt mit der Vollendung des Binnenmarktes in Verbindung mit der zentralisierten Geldpolitik durch die EWWU und mit der in diesem Kontext angesiedelte OMK deutlich in den Kern nationaler Souveränität. Infolge der eigenständigen Formulierung marktkonform begründeter sozialpolitischer Präferenzen wird faktisch die klassisch souveräne Politik (*high politic*) des Nationalstaates suspendiert. Sozialpolitische Standards hochregulierender Wohlfahrtsstaaten geraten durch die drohende Abwanderung ökonomischer Akteure (*exit-option*) und der daraus resultierenden Finanzierungslücke staatlicher Sicherungssysteme unter direktem Anpassungsdruck. Der nationale Steuerstaat unterliegt mithin einem zunehmenden Regimewettbewerb, der wiederum unmittelbar auf die sozialen Sicherungssysteme einwirkt (Schäfer 2005a, 123). Dabei nimmt das Benchmarking eine nicht unwichtige Funktion ein. Die sozialpolitische Komparatistik verstärkt den exogenen Druck auf innenpolitische Prozesse und beschleunigt oder ermöglicht sogar erst marktkonforme Reformen und hebt oftmals politökonomisch begründete Reformblockaden im Nationalstaat auf. Angeblich bewährte Musterlösungen jenseits nationaler Grenzen führen weniger zur Verbesserung von Lösungen sozialer Probleme im Sinne eines

von der EU intendierten „höheren Lebensstandards“ aller Akteure als eher zur Legitimation wettbewerbsbedingter Anpassungen staatlicher Transferleistungen oder deren unangemessene Bezugsdauer, Einschränkungen von sozialen Schutzrechten durch deren Relativierung im internationalen Maßstab (Butterwegge 2005, 27). Sozialpolitische Standards werden entgegen verfassungsrechtlicher Gebote rigoros transnationalen Markterfordernissen untergeordnet.

Evidenter Maßstab zur Durchsetzung sozialpolitischer Standards ist das Lissabon-Ziel mit ihrem zumindest vorläufig unrealistischen Ziel (Wandel 2004; Fröhlich 2005; Caesar 2005), als dynamischster und wettbewerbsfähigster Wirtschaftsraum der Welt aufzusteigen. Ein „Zwischenfazit“ im Auftrage des Europäischen Rates bilanzierte eine „Hochrangige Sachverständigengruppe“ unter dem Vorsitz von Wim Kok im November 2004 dokumentiert, dass die Umsetzung der Lissabon-Strategie als gescheitert (Schweickert 2005; Botsch 2004) zu bewerten sei, sie soll deshalb reformuliert (Große Hüttemann/Bartsch 2006) werden. In diesem Bericht werden als zentrale Gründe des Scheiterns die überfrachtete Agenda, eine unzureichende Koordinierung, konfligierende Prioritäten und mangelnde Entschlossenheit politischer Entscheidungsträger (Metz 2005) aufgelistet.

Die europäische Beschäftigungspolitik erschöpft sich nicht in den Vorschriften des neuen Titels VIII des EG-Vertrages. Auch in der Präambel gab der Ministerrat in einer Entschließung in seinen Leitlinien (1998) vor, nach denen die gemeinschaftliche Politik entsprechend den Grundsätzen des EG-Vertrages auch für die Beschäftigung zu nutzen sei. In einer Mitteilung der Europäischen Kommission unter dem Titel „Gemeinschaftspolitiken zur Förderung der Beschäftigung“ werden zudem folgende Aktivitäten herausgestellt:

- Die europäischen Strukturfonds werden von der Kommission künftig als wichtigstes Instrument zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie bewertet. Zwischen den Jahren 2000 und 2006 betrug die Mittelausstattung für den Fonds 213 Milliarden Euro.
- Der Europäische Sozialfonds (ESF) soll für eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie für weitere Aktivitäten zur Umsetzung der Beschäftigungsstrategie aktiviert werden.
- Das Beschäftigungswachstum in ländlichen Regionen wird durch „die neue integrierte Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes“ gefördert.
- Auf Initiative des Europäischen Parlamentes stellen die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Investitionsfonds zur Schaffung weiterer Arbeitsplätze Geld zur Verfügung

- EU-Programme im Bereich der allgemeinen sowie der beruflichen Bildung werden immer stärker auf die Beschäftigung abgestellt.

4.2.5. EWWU und Beschäftigung

Stellvertretend für viele Experten zeichnet Wolfgang Roth (1996) eine wichtige Problemdimension der Wechselkursanpassung als makroökonomisches Instrument von Nationalstaaten auf, nämlich den Zusammenhang zwischen Wechselkursanpassung und Auswirkungen auf die Beschäftigung im Kontext der EWWU: Spekulativ und konjunkturell verursachte Wechselkursveränderungen bedeuteten immer auch Wachstumseinbußen. Nach einer Faustformel ist davon auszugehen, dass in Deutschland durch Anpassungen, hier eine Erhöhung des Wechselkurses, etwa ein Prozent Wachstumsverlust entsteht und von einem Rückgang der Erwerbstätigenzahl um 0,5 Prozent auszugehen sei.

Zwischen den Jahren 1992 und 1996 waren national veranlaßten Wechselkursschwankungen für die gewaltige Anzahl von 20 Prozent der Arbeitsplatzverluste verantwortlich. Für Deutschland als EU-Hauptexporteur erwiesen sich solche Wechselkursschwankungen stets als Nachteil. Allein die globalen Turbulenzen im Jahre 1995, von der auch die D-Mark betroffen war, haben im Vergleich zum Jahr 1994 in Deutschland etwa 500.000 Arbeitsplätze gekostet. Die permanente Aufwertung der D-Mark trug dazu bei, dass sich alle Güter und Dienstleistungen aus Deutschland entsprechend der Anpassungslassung verteuerten. Die sich anschließenden Folge artikuliert sich in der Zunahme von Rationalisierungsinvestitionen und einem Abbau weiterer Arbeitsplätze (Mundschenk/Schwarzer/Colligmon 1999, Kapitel 1.1.).

Auch das europäische Ausland war unmittelbar von der Wechselkurspolitik der Deutschen Bundesbank tangiert worden: Zu Beginn der 1990er Jahre erhöhte die Deutsche Bundesbank wegen der drohenden „Überhitzung der Konjunktur“ (Nachfrage höher als das Angebot, mit der Folge einer Verteuerung und Inflation) in Deutschland die Zinsen. Diese aus nationaler Sicht angemessene Geldpolitik unterbrach allerdings in Frankreich einen gerade aufkeimenden wirtschaftlichen Aufschwung. Die D-Mark galt als Leitwährung, nach der alle europäischen Mitgliedstaaten ihre Geldpolitik ausrichteten. Frankreich hatte lange Zeit vergeblich versucht, die Arbeitslosigkeit durch keynesianische Instrumente über die Stimulierung der Nachfrage zu steuern. Teil dieser umstrittenen Strategie war eine „keynesianische Reflationierung der Wirtschaft durch massive Umverteilung zugunsten unterer Einkommen sowie die Verstaatlichung von Banken und Großunternehmen des industriellen Sektors“ (Schäfer 2002, 10). Eine der Lehren aus diesem steuerungspolitischen

Experiment zeigte sich in der Enttäuschung, nach der keynesianisch orientierte Instrumente in einer offenen Volkswirtschaft keine erwünschten Effekte mehr erzeugen. Der gestiegenen Inlandsnachfrage stand die Stagnation französischer Exporte gegenüber. In der Folge stieg das Haushaltsdefizit enorm an und die Inflation drohte außer Kontrolle zu geraten. So kam es zur wirtschaftspolitischen, sprich: angebotsorientierten Neuorientierung und die französische Regierung widmete sich verstärkt der Inflationsbekämpfung und der Konsolidierung ihres stark defizitären Haushalts. Die Angebotspolitik rückte also in den Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Die französische Politik näherte sich damit mit Zeitverzögerung der Politik anderer europäischer Mitgliedstaaten an wie Großbritannien und Deutschland, die bereits auf Marktöffnung und Deregulierung setzten (Schäfer 2002, 18).

Im Frühjahr 1983 entschied sich Frankreich aufgrund des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels für eine enge Anbindung des französischen Franc (*Franc fort*) an die stabile D-Mark, die letztlich die sozial- und beschäftigungspolitischen Entscheidungen in der Gemeinschaft langfristig antizipierten (Schäfer 2002, 16). Die französische Neuorientierung zeichnete sich durch hohe Anpassungskosten in Form zunehmend steigender Arbeitslosigkeit aus. Die zwischen den Jahren 1988 und 1990 folgende wirtschaftliche Entspannungsphase war zu kurz, um das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit deutlich abzubauen. Mit der Rezession Anfang der 1990er Jahre stieg die Arbeitslosigkeit erneut an. Seitdem verharrt sie auf einem hohen Niveau (Lesch 2000, 4f; Kasten/Soskice 2000, 24). Wuchs das französische Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1992 noch um etwa 1,3 Prozent, so schrumpfte es in diesem Zusammenhang um 1,5 Prozent. Als Folge davon stieg die Arbeitslosenquote in Frankreich in den zweistelligen Bereich. Im Jahr 1995 lag die Arbeitslosenquote bei 12,2 Prozent. Die nur auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse Deutschlands zugeschnittene Geldpolitik der Frankfurter Institution hatte Frankreich ökonomisch stark nachteilig betroffen. Auch andere Staaten wie Großbritannien und die Niederlande wurden mit ähnlichen geldpolitischen Problemlagen, wie eben am Beispiel zwischen Deutschland und Frankreich dargelegt, konfrontiert. Die währungspolitische Dominanz bzw. der Einfluß der Deutschen Bundesbank auf nationale Geldpolitiken in den europäischen Staaten erwies sich wegen unterschiedlicher währungspolitischer Präferenzen als potentieller Sprengsatz für den Bestand der Gemeinschaft.

Gerade in Hinblick auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigungspolitik benötigten Deutschland und auch Frankreich wegen der Wechselkursschwankungen die Einführung der EWWU. Mit der Vollendung des Binnenmarktes schien die Schaffung einer gemeinsamen Währung unumgänglich. Wegen der starken Außenhandelsorientierung und der wirtschaftlichen Interdependenzen wuchs schließlich das Ziel der Mitgliedstaaten, ein System stabiler

Wechselkurse zu etablieren, das den Handel und die Investitionen stabilisieren sowie das Wechselkursrisiko minimieren sollte.

Drei Zielgrößen (*holy trinity*) waren zu vereinigen: Die Kapitalmobilität, feste Wechselkurse und eine eigenständige nationale Geldpolitik. In einem liberalisierten Kapitalmarkt ist ein festes Wechselkurssystem lediglich unter Aufgabe der autonomen Geldpolitik zu realisieren. Die nationale Geldpolitik aber galt als nahezu unverzichtbares Instrument zur Bekämpfung nationaler Beschäftigungslosigkeit (Schäfer 2002, 18). Ein Scheitern der EWWU hätte – *cum grano salis* – eine Fluchtbewegung des Kapitals aufgrund lukrativer Zinsen in die D-Mark ausgelöst. Das wiederum hätte zu einer erneuten Aufwertung der D-Mark geführt, die letztlich wieder eine dramatische Zunahme der Arbeitslosigkeit in Deutschland verursacht hätte.

Eine zentralisierte Währungspolitik (Rhein 2000) kann Konflikte verursachen, wenn die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in einigen Mitgliedstaaten stark auseinanderläuft. In diesem Kontext wird die alle Staaten beeinflussende Entscheidung virulent, nämlich an welcher *Interventionsnorm* sich die EZB im Kontext einer gemeinsamen Währungspolitik orientieren soll. Einerseits floriert in einem Mitgliedstaat sowohl das Wirtschaftswachstum als auch der Arbeitsmarkt, möglicherweise entstehen inflationäre Tendenzen, andererseits in einem anderen Land der Euro-Zone jedoch herrscht ein desaströses volkswirtschaftliches Szenario aufgrund stark unausgelasteter Produktionskapazitäten mit hoher Beschäftigungslosigkeit. Wann und mit welchen Perspektiven soll eine Zentralbank intervenieren? Eine solche, keineswegs abwegige Konstellation stellt sich bei unterschiedlich strukturierten Volkswirtschaften als ein grundlegendes Problem im Kontext einer zentralisierten Währungspolitik dar.

Das wichtige wirtschaftspolitische Mittel der Wechselkursanpassung steht den Mitgliedern der Euro-Zone nicht mehr als makroökonomisches Steuerungsinstrument zur Verfügung. Das kann erhebliche negative Effekte für nationale Arbeitsmärkte verursachen. Solange noch nationalstaatliche, unabhängige Währungen existierten, bestand zur effizienteren Regulierung nationaler Wettbewerbsfähigkeit die Möglichkeit antizyklischer Interventionen durch nationale Zentralbanken, durch die Senkung allgemeiner Güterpreise in Form von Realignments. Im allgemeinen wird in der Euro-Zone wegen der definitiven Ausschaltung des Wechselkursrisikos davon ausgegangen, dass sich vor allem bei handelbaren Gütern eine signifikante Verschärfung des Wettbewerbs ergibt. Ein intensivierter Wettbewerb auf den Gütermärkten aufgrund tendenzieller Angleichung von Güterpreisen kann zugleich negative Effekte auf nationale Arbeitsmärkte auslösen.

Ein funktionierender Wettbewerb der Marktteilnehmer beinhaltet eine Angleichung aller anfallenden Kosten. Dazu müssen die Löhne in den Mitgliedstaaten nicht notwendig mit denen der Marktkonkurrenten übereinstimmen. Allerdings müssen sie im „richtigen Verhältnis“ zur Arbeitsproduktivität stehen. Höhere Einkommen der Beschäftigten gegenüber der Konkurrenz legitimieren sich mikroökonomisch auf Dauer nur dann, wenn sie durch einen entsprechenden Produktivitätsvorsprung gedeckt sind. Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen im Rahmen der EWWU können sich daraus ergeben, dass Einkommen der Beschäftigten sinken, der einst sozialpolitisch regulierte Arbeitsmarkt wieder flexibilisiert (Verlängerung der Arbeitszeit, Abbau des Kündigungsschutzes) wird, Steuerlasten ökonomischer Akteure gesenkt und Konsumsteuern erhöht, Lohnnebenkosten und Transferleistungen im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme reduziert werden (Berthold/ Fehn 2002, 332ff).

Restriktive Folgen auf Einkommen der Beschäftigten können transnationale Unternehmen bei der Standortwahl ihrer Produktionsstätten (Offshoring) ausüben. Bereits Androhungen eines lokalen Wechsels, institutionelle Vorteile anderer Länder zu nutzen, kann erwünschte mikroökonomische Effekte auslösen. Kapitalbewegungen ins kostengünstigere Ausland gelten als Substitut für fehlende Mobilität (Arbeitszeit, Löhne, Ort) des Produktionsfaktors Arbeit (Berthold/Fehn 2002, 328). Der europäische Binnenmarkt gilt theoretisch wegen seiner konstitutiven Grundfreiheiten als vollkommener Markt und beinhaltet oder impliziert daher ein Gleichgewichtsmodell. Gleichwohl besteht beim Faktor Arbeit eine nur sehr geringe Bereitschaft zur Mobilität, die durch zahlreiche Hemmnisse begründet wird. Hemmnisse wie höhere Mobilitätskosten, Sprachkenntnisse, soziokulturelle Bedingungen, fehlende Stellen- und Bewerbungsinformationen, Verfügbarkeit und Finanzierungen von Wohnungen, faktische Anerkennung von Qualifikationen, familiäre Situation, eine nur geringe Nachfrage nach Arbeitskräften (Walwei 1999, 189) unterwandern in hohem Maße das idealisiert konstruierte Gleichgewichtsmodell des Binnenmarktes. Gegenüber dem Faktor Arbeit, der im Regelfall bei weitem nicht so flexibel wie das Kapital ist, verstärkt sich damit die Verhandlungsposition des Faktors Kapital gegenüber ihrem gewerkschaftlichen Sozialpartner. Dieses Phänomen begrenzt sich nicht nur auf den gemeinschaftlichen Wirtschaftsraum, sondern wirkt aufgrund zunehmender Internationalisierungen der Produktion als ein weltweites Phänomen.

Vertreter der sogenannten *Disziplinierungshypothese* erwarten, dass die für Soziallasten verantwortlichen Gewerkschaften den Fortfall des Wechselkurspuffers zur Kenntnis genommen haben. Dadurch werden sie notwendigerweise zur Mäßigung ihrer Lohnforderungen veranlaßt. Nach diesen Überlegungen haben die Gewerkschaften internalisiert,

dass hohe Löhne auch hohe Lohnstückkosten bedingen und damit Unternehmen nachteiligen Wettbewerbsbedingungen aussetzen. Höhere Löhne lassen sich in der EWWU erst dann ohne Beschäftigungsrisiken durchsetzen, wenn sie durch höhere Produktivität gedeckt werden.

Die These zur Lohnzurückhaltung wird noch durch ein weiteres Argument gestützt. In Deutschland haben Gewerkschaften über längere Zeiten eine vergleichsweise zurückhaltende Lohnpolitik verfolgt. Ein Beispiel soll diesen Sachverhalt verdeutlichen: Zwischen den Jahren 1980 und 1990 stiegen die Bruttostundenlöhne in der deutschen Industrie um 4,1% pro Jahr, in Frankreich aber um 7,9%, in Großbritannien um 9,4%, in Italien sogar um 10,8%. Dieser vergleichsweise niedrige deutsche Lohnanstieg wurde aber durch die Abwertung der Deutschen Mark gegenüber Frankreich vollkommen, gegenüber Großbritannien und Italien zum größten Teil wieder ausgeglichen. Die Lohnzurückhaltung hatte mithin zu diesem Zeitpunkt der deutschen Industrie keinen Wettbewerbsvorteil verschafft. In der EWWU ändert sich danach diese prekäre Situation. Der Anreiz gemäßigter Lohnpolitik der Arbeitnehmervertreter kann durchaus unternehmerische Wettbewerbsvorteile ermöglichen, womit aber zugleich Konsumchancen vieler Menschen sinken und die bereits finanziell fragilen sozialen Sicherungssysteme mit geringen Beiträgen versehen werden. Daraus resultieren wiederum sozialpolitische Nachteile wie geringere Renten nebst Altersarmut oder partielle Privatisierungen von Gesundheitskosten für einen Großteil der Bevölkerung.

Andererseits gehen Ökonomen im Kontext der *Konvergenzthese* von einer gegenteiligen Entwicklung aus. Die Forderung „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ in Niedrig-Lohnländern gewinnt an zunehmender Durchschlagskraft. Aufgrund bestehender starker Produktivitätsunterschiede würde dies in Niedrig-Lohnländern zum massiven Anstieg der Lohnstückkosten führen, welche entsprechend nachteilige Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sowie für die Beschäftigung haben dürften. Lohnpolitische Entwicklungen in Ost-Deutschland dienen als abschreckendes Beispiel für ein solches Szenario. Eine asymmetrische Beschäftigungsentwicklung wäre nach der These „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ die Folge. Der Tatbestand gleicher Löhne bei deutlich niedriger Produktivität wird grundsätzlich negative Beschäftigungseffekte produzieren. Die gewaltige und persistent hohe Anzahl beschäftigungsloser Menschen in der ehemaligen DDR von über 20 Prozent steht seit der makroökonomisch strittigen Wiedervereinigung im Jahr 1990 vor diesem gesellschaftspolitisch brisanten Dilemma. Eine weitere Folge dieses Szenarios ist der weiterhin enorme Geldtransfer respektive zusätzlicher Steuerleistungen der Bürger zum Aufbau ostdeutscher Infrastrukturen, die bundesweit das bereits hohe Niveau von Lohnzusatzkosten belasten. Ost-

Deutschland gilt seit der deutschen Wiedervereinigung als eine außerordentlich prekäre Transferökonomie.

Andererseits beeinflussen sinkende Reallöhne signifikant die zur Steuerung der Konjunktur wichtige nationale Binnennachfrage. Deutschland verzeichnete ein Wachstum der Löhne bis Mitte der 1990er Jahre von etwa 6 Prozent. Ab Mitte der 1990er Jahre stiegen die Löhne nur noch um 1,5 Prozent. Die Lohnstückkosten stiegen Anfang der 1990er Jahre um fünf Prozent, Ende der 1990er Jahre stiegen sie nur noch um ein Prozent (Kasten/Soskice 2000, 26). Es gibt ernstzunehmende Warnungen vor weiteren Lohnzurückhaltungen, die zur Schwächung der Nachfrage vieler Konsumenten führt. Die hohe Bereitschaft der Bürger zum Konsum nach dem Zweiten Weltkrieg ermöglichte nicht nur eine hohe Inlandsnachfrage und relativ stabile ökonomische Verhältnisse, sondern zugleich auch stabile gesellschaftliche Verhältnisse. Die Folge von Konsumzurückhaltung der Verbraucher kann sich zu einer Verfestigung oder gar zur kumulativ steigenden Arbeitslosigkeit auswirken (a. A. Sarrazin 1999, These1). Deutschland wird seit vielen Jahren mit einer großen Nachfrageschwäche konfrontiert, die zum größten Teil auf geringere Budgets von Konsumenten zurückzuführen ist (Vogel 2004a, 2004b; Prinz 2003).

Zwar ist die Generierung von Arbeitslosigkeit wegen ausbleibender Realignments in der Euro-Zone gebannt, doch ist den unterschiedlich geprägten Volkswirtschaften ein erhebliches Instrument ihrer Wirtschaftspolitik genommen worden. Die Befolgung der Maastrichter Kriterien zur budgetären Disziplin besteht trotz der Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes weiterhin, womit dem Nationalstaat frühere Möglichkeiten genommen sind, zusätzliche Effekte auf dem Arbeitsmarkt auszulösen.

4.2.5.1. Pro- und Kontra-Thesen zur europäischen Beschäftigungspolitik

Im folgenden sollen nur verschiedene Argumente, die gegen oder für eine supranationale Beschäftigungspolitik sprechen, zitiert werden. Eine nähere Bewertung wird deshalb nicht vorgenommen.

Eine Notwendigkeit (Lesch 2000, 9ff) zur europäischen Beschäftigungspolitik wird vor allem aufgrund persistenter Massenarbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten begründet, die zu einer großen sozial- und wirtschaftspolitischen Herausforderung herangewachsen ist. Ihre Bekämpfung kann nicht an Landesgrenzen enden, sondern es muß eine transnationale Beschäftigungsstrategie entwickelt werden. So stehen im wesentlichen folgende Argumente zugunsten einer Europäischen Beschäftigungspolitik:

Theoretische Argumente: Standortwettbewerb ist ein institutioneller Wettbewerb, der im Kontext der sozialen Standards zum *race to the bottom* führt. Die ökonomische Integration erfordert eine ergänzende politische Integration. Es werden deshalb solche negativen *Spillover*-Effekte erwartet. Gegen eine Harmonisierung spricht der geringe Effekt. Wegen stark unterschiedlicher Interessen der Mitgliedstaaten wird ein Konsens nur unter Hinnahme hoher Reibungsverluste möglich sein.

Ökonomische Argumente: Die nationalstaatliche Einschränkung, politische Prozesse effektiv zu steuern, erfordert supranationale Lösungsansätze. Zum einen fällt das Instrument der Währungspolitik zur Stimulierung wirtschaftlicher Effekte als nationales Politikinstrument fort, zum andern wird der fiskalpolitische Handlungsraum auch durch den mittlerweile gelockerten Stabilitäts- und Wachstumspakt eingeschränkt (Lesch 2000, 10f). Die Kompensation kann zum institutionellen Wettbewerb sozialer Institutionen ausarten und zum Sozialdumping führen. Ein europäischer Beschäftigungspakt ist notwendig, um den Druck auf nationale Regierungen zu erhöhen, die Massenarbeitslosigkeit effektiv zu bekämpfen. Oft kündigen nationale Regierungen eine Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nur an, aber lassen ihrem Vorhaben keine Taten folgen. Um dieses Phlegma zu verhindern, müßten wirksame und glaubwürdige Sanktionen bei der Nichtbefolgung des Paktes erfolgen. Eine Kontrolle der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf der europäischen Ebene soll dieses verhindern. Eine europäische Beschäftigungspolitik wird unterstützt, um einen optimalen *policy mix* durchzusetzen. Durch eine Abstimmung zwischen Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik im Rahmen eines „makroökonomischen Dialogs“ sollen marktkonforme Voraussetzungen für mehr Wachstum und Beschäftigung geschaffen werden (Bogai 2004).

Argumente *gegen* eine europäische Beschäftigungspolitik: Eine Beschäftigungspolitik könnte sich als kontraproduktiv erweisen. Ein prinzipielles Problem liegt in der Verwischung beschäftigungspolitischer Verantwortung durch nationale Regierungen und Tarifparteien. Die Arbeitslosigkeit hat in allen Mitgliedstaaten primär strukturelle Ursachen (Schatz 2001, 555f; Lesch 2000, 10). Diese kann nicht europäisch, sondern primär nur nationalstaatlich gelöst werden. Konjunkturell bedingten Nachfragemangel hat der Staat selber zu beseitigen. Doch sind länderübergreifende Externalitäten hier nicht ausgeschlossen. Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitnehmer sind erforderlich. Korporatistische Beziehungen zwischen Staat und Sozialpartnern müssen gestärkt werden. Alle diese Kriterien aber hat der Nationalstaat selber intern zu bedienen.

Einheitliche Leitlinien nehmen wenig Rücksicht auf länderspezifische Ausprägungen und divergierenden Vorstellungen über die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. Einheitliche

Leitlinien schränken aus neoklassischer Perspektive den Systemwettbewerb ein. Es besteht die Gefahr, wenn ein Nationalstaat im Alleingang die Arbeitsmärkte flexibilisiert, dieses Verhalten von anderen Staaten als sozialen Unfrieden stiftendes Sozialdumping gebrandmarkt wird. Mit Hilfe zentraler Leitlinien der EU aber könnte ein solch inkriminiertes Vorhaben unterbunden werden.

Der Finanzwissenschaftler Wilhelm Hankel (1997) stellt pessimistische Perspektiven vor, nach denen der nationale Wettbewerb nicht mehr durch die Wechselkurspolitik steuerbar ist. Dadurch werde eine dramatische Abkehr vom Wohlfahrtsstaat eintreten. Die Euro-Zone werde sich als „Arbeitnehmerhölle“ erweisen. Mit dem „gemeinsamen Geld und dem gemeinsamen Preisniveau entsteht auf Dauer auch ein gemeinsames Lohn- und Gehaltsniveau. Wo sich dieses allerdings einpendeln wird – bei den deutschen Spitzensätzen oder den weitaus niedrigen von Sizilien, Südfrankreich oder Portugal – das ist noch eine offene Frage.“ Nichts sei nach Wilhelm Hankel so „national wie der Arbeitsmarkt und das ihn abstützende Tarif- und Sozialsystem. Für alle Arbeitnehmer gilt das an den Arbeitsplatz gebundene Tarif- und Sozialrecht.“ Eine „wilde Lohnkonkurrenz“ soll es zwar nicht geben, aber ein solches Szenario könnte sich relativ schnell in Folge der EWWU einstellen.

Aus den Niedrig-Lohnländern werden immer mehr Arbeitnehmer einen „großen Appetit“ auf deutsche Spitzenlöhne entwickeln. Die lohnpolitisch wenig begünstigten Arbeitnehmer suchen nach dieser pessimistischen, neoklassisch gestützten Wertung von Wilhelm Hankel die Hoch-Lohnländer auf, während andererseits transnationale Konzerne ein reges Interesse an nationalen Standorten mit für sie vorteilhafteren institutionellen Präferenzen wie geringeren Lohn- oder Sozialkosten oder geringer steuerlicher Belastung (*dirty exit-option*) zeigen. Es werde ein „amerikanischer Arbeitsmarkt“ entstehen, bei dem ein Sechstel der Beschäftigten stets im Land auf der Suche nach einem Arbeitsplatz unterwegs sei. Die EWWU schütze keineswegs vor globalen Wettbewerbsproblemen, sondern sie verstärke das Dilemma. Mit dieser Form der gemeinschaftlichen Faktormobilität erodieren in der Euro-Zone die bewährten und die die Demokratie stabilisierenden Grundmuster des Wohlfahrtsstaates. Der Sozialstaat werde vollends unfinanzierbar, zumal er im großen Umfang die durch Lohnkonkurrenz verdrängten inländischen Arbeitnehmer aufzufangen habe. Den Euro-Ländern fehlen wegen der Einhaltung der Stabilitätskriterien entscheidende Ressourcen, so dass sie weder Struktur- noch Beschäftigungsprogramme finanzieren können. Ein Sozialstaat, der durch den Markt ersetzt werde, wird keine große Überlebensdauer haben.

Rechtliche Gründe: Eine gemeinschaftliche Grundlage zur Herstellung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie ist in Art. 125ff EGV geregelt. Dagegen spricht aber, dass das Subsidiaritätsprinzip weiterhin den Nationalstaaten sozialpolitische Kompetenzen zuordnet.

4.2.5.2. Marginale Beschäftigungseffekte im EU-Binnenmarkt

Programmatische Vorgaben zur Europäischen Beschäftigungspolitik sind am kompetitiven Konzept entwickelt worden, die mit der angebotsorientierten Wende in den 1980er Jahren (Schäfer 2002, 9ff) initiiert worden sind. Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik fungiert konzeptionell mithin primär als dezidierter Wettbewerbsfaktor. Das Ziel gilt nicht einer Dekommodifizierung des Arbeitnehmers, sondern richtet sich auf die Integration in den (Arbeits-)Markt. Andreas Aust (2000b, 24f) geht von einer (Re-)Kommodifizierung als Leitidee der Europäischen Beschäftigungspolitik aus. Daraus entfaltet Rainer Fehn (2004, 118) die These analog der Logik des Binnenmarktes, nach der eine „gute Arbeitsmarktpformance und hohes Niveau an sozialer Sicherheit für die sozialen Marktwirtschaften ... wohl endgültig vorbei“ sei.

In der wissenschaftlichen Literatur besteht keine einheitliche Wertung zur Europäischen Beschäftigungspolitik. Sie übernimmt nach Achim Schäfer (2002, 30) folgende, positive Entlastungsaufgaben: „Die Arbeitslosigkeit ist erstens ein europäisches Problem, und nationale Regierungen sind nur zum Teil verantwortlich sowohl für ihre Ursachen als auch ihre Bekämpfung verantwortlich. Zweitens kann mit dem Hinweis auf europäische Aktivitäten die Kritik an der eigenen Untätigkeit zurückgewiesen werden. Für erfolgreiche Länder dient Europa, drittes, als Bestätigung der Richtigkeit der eigenen Politik.“ Diese Form heterarchischen Steuerns gilt als neue Form der *Governance* in der strategischen Interaktion zwischen nationalen Regierungen und der Europäischen Kommission (Schäfer 2002, 32). Dagegen spricht Hagen Lesch (2000) eine gemeinschaftliche Notwendigkeit zur Koordinierung nationaler Beschäftigungspolitik als kontraproduktiv und politisch bedenklich ab. Zum einen wird die beschäftigungspolitische Verantwortung zwischen nationaler Regierung und Tarifparteien verwischt. Zum andern erfordert eine gemeinschaftliche Kompetenz zugleich die Verpflichtung, selber einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten und mithin auch einen Teil der Anpassungskosten auf den Arbeitsmärkten zu übernehmen. Zudem berücksichtigen beschäftigungspolitische Leitlinien keine nationalspezifischen Ausprägungen von Arbeitslosigkeit. Es drohe mithin eine disfunktionale Vereinheitlichung trotz unterschiedlicher Bedürfnisse.

Zentrale Leitlinien schränken zudem den nach neoklassischer Sichtweise effektiven Systemwettbewerb ein. Statt dessen sollte eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik auf einen Wettbewerb der Systeme, d. h. auf einen Ordnungswettbewerb innerhalb der Gemeinschaft setzen (Feldmann 1998, 44) und ein breites Spektrum beschäftigungspolitischer Maßnahmen erfassen, als es in den beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Europäischen Kommission vorgesehen sei. Schließlich seien die beschäftigungspolitischen Maßnahmen durch eine „dringend notwendige Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung“ zu begleiten, die Arbeitszeiten zu flexibilisieren, der Jahresurlaub und zu hohe Löhne zu reduzieren (Feldmann 1998, 44ff).

Norbert Berthold und Michael Neumann (2002) konstatieren kritisch einen Zielkonflikt zwischen nationalen Arbeitsmärkten und dem europäischen Ausbau sozialen Schutzes. Einerseits fordere die Union den zentralen Ausbau des sozialen Schutzes zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, andererseits werde jedoch damit die arbeitsmarktliche Flexibilität eingeschränkt. Auf rigiden Arbeitsmärkten, bei denen Lohnveränderungen und Entlassungsmöglichkeiten institutionell beschränkt werden, wird ein höherer Anstieg der Arbeitslosigkeit verursacht werden als bei vergleichbarem Lohnniveau auf einem flexiblen Arbeitsmarkt. Die Präferenz der Bevölkerung werde am besten mit dezentralen Lösungen bedient. Zudem stellen beide Autoren die generelle Frage, ob Sozialpolitik überhaupt von einer staatlichen Institution getragen werden solle. Eine Marktlösung biete den großen Vorteil, nach dem Tauschbeziehungen auf freiwilligem Wettbewerb basieren. Der Wettbewerb wiederum führe zu pareto-effizienten Ergebnissen. Auch widerspreche staatlich gelenkte Sozialpolitik der gesellschaftlichen Gerechtigkeit. Der demokratische Staat basiere auf demokratische Abstimmungen, in denen Minderheiten überstimmt werden. Diese werden per Mehrheitsentscheidungen dann schlechter gestellt. Aus Public-choice-Perspektive zügelt föderaler Wettbewerb zudem den Staat als „Leviathan“, indem er staatliche Budgetrestriktionen fördere. Gehe man davon aus, dass jede fiskalische Maßnahme den Unwillen des Bürgers erregt, sie zur Abwanderung animiere, so wird jede Erhöhung der Wettbewerbsintensität zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen der Qualität staatlicher Ausgaben und den Staatseinnahmen führen.

Europäische Politiker wie Elmar Brok (1997) von der christdemokratischen Europäischen Volkspartei prophezeiten der europäischen Beschäftigungspolitik eine glanzvolle Karriere, wobei vor allem „der Bürger“ als Gewinner zu feiern sei. Allerdings ist zu konstatieren, dass „die nationalen Reformprozesse in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik nur zu einem geringen Teil von der EU-Beschäftigungsstrategie beeinflusst werden“

(Eichhorst 2005, 207). Andererseits gelangt Patrick Ziltener (2003, 2001) in seiner umfassenden empirischen Studie über das Binnenmarktprojekt als konzeptionelle „Wunderwaffe“ für Wettbewerb, Wachstum und Wohlfahrtsstaat für alle beteiligten Akteure, im deutlichen Gegensatz zu der von der Europäischen Kommission erwartenden Prognose, zu einem eher ernüchternden Ergebnis: Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (Standortwettbewerb) im europäischen Kontext fällt zwar positiv aus. Gleichwohl konnten in den Sektoren Beschäftigung und Wachstum bisher keine der hochgesteckten Erwartungen der Europäischen Kommission in Erfüllung gehen:

„Neben Wettbewerbsfähigkeit waren Wachstum und Beschäftigung die wirtschaftlichen Leitwerte der EU-Kommission. Ob der Integrationsprozeß hinsichtlich dieser zwei Dimensionen in den 80/90er Jahren einen positiven Nettoeffekt im EU-Raum hatte, ist vor dem Hintergrund der empirischen Evidenzen fraglich.“

Der Gemeinschaft war es bisher nicht möglich, Produktivitätszuwächse mit Beschäftigung und Wachstum zu verbinden (Dauderstädt 2004, 194; Sapir 2003, 27). Zum gleichen Ergebnis, nach dem weder die Beschäftigung noch die Verteilung durch europäische Leistungen erfolgt seien, gelangt auch Michael Dauderstädt (2002). Allerdings kann weder theoretisch noch empirisch geklärt werden, ob die EU dafür verantwortlich ist. Ohne Zweifel hat die Union durch eigene Entscheidungen erheblich zur Ausweitung der Globalisierung beigetragen, der freiheitliche Binnenmarkt verschärft massiv den Wettbewerb, die stark eingeschränkte bzw. untergegangene Geldpolitik der überwiegenden Mitgliedstaaten der EU erschwert effektive Beschäftigungspolitik. Der Maastrichter Stabilitätspakt (Zapka 2007, 228ff) dürfte für mangelnden Effekte auf dem Arbeitsmarkt „eine erhebliche Mitverantwortung tragen“ (Dauderstädt 2004, 194).

Auch die europäische Forderung nach der *Flexibilisierung des Arbeitsmarktes* als Instrument zur Förderung zusätzlicher Arbeitsplätze hat indessen erhoffte Effekte nicht nachweisen können (Neubäumer 2007). Unternehmen greifen immer häufiger auf atypische Beschäftigungsverhältnisse zurück, um Arbeitsmarktrigiditäten zu unterlaufen. Von der Gemeinschaft induzierte arbeitsrechtliche Deregulierungsmaßnahmen lösen zugleich einen nur supranational, also kompetitiv legitimierten Abbau nationaler Sozialstandards aus (Pfarr 2004 a, b).

Die Ergebnisse der Untersuchung von Heide Pfarr stützen die These, nach der primär transnationale Akteure der Großindustrie zu den Begünstigten speziell dieses supranationalen

Prozesses gelten. Zur gleichen Bewertung gelangt Gesa Pelzer (2006) im Kontext der Globalisierung, welche Effekte der massiven Exporterfolge für die inländische Beschäftigung zwischen den Jahren 1995 und 2006 untersuchte: Beschäftigungseffekte von Exporten nehmen im Zeitlauf in ihrer Stärke ab, obwohl Deutschland in der Vergangenheit von Medien und Politikern jeder politischen Provenienz wiederholt als „Exportweltmeister“ gekürt worden ist. Allerdings bestehen sektoral unterschiedliche Effekte: Der Sektor Handelsdienstleistungen verbucht maßgebliche Zunahmen in der Beschäftigung bezüglich der exogenen Exportsteigerung, der Energiebereich dagegen zeigt die geringsten Beschäftigungseffekte. Die markantesten Diskrepanzen zwischen diesen beiden Wirtschaftsbereichen liegen in ihrer Produktivität. Der Sektor Handelsdienstleistungen weist im Jahre 1995 sogar das höchste Produktivitätsniveau der gesamten Volkswirtschaft auf, wobei der Sektor Energiebereich einen unterdurchschnittlichen Wert dokumentiert. Die Veränderung der Beschäftigungseffekte für die beiden am stärksten exportorientierten Sektoren Fahrzeugbau fielen mit 20 Prozent und Mineralölverarbeitung einschließlich Chemie mit 40 Prozent sehr stark ab. Ursachen dafür liegen wahrscheinlich in der gestiegenen Produktivität, im vermehrten inländischen Offshoring sowie im höheren Inputkoeffizienten.

Selbst das viel beschworene Wundermittel des flexiblen Arbeitsmarktes führte in keinem der untersuchten Staaten zu positiven Effekten. Internationale Studien zeigen keine oder nur schwach ausgeprägte negative Korrelationen zwischen dem Niveau des Kündigungsschutzes und der Beschäftigungsdynamik eines Landes (Neubäumer 2007).

Während *per definitionem* nationalstaatliche Sozialpolitik – und das gilt auch für die Beschäftigungspolitik – stets umverteilende, marktkorrigierende Effekte erzeugt, präsentiert sich die supranationale Sozialpolitik respektive Beschäftigungspolitik unter einem anderen Paradigma: Effektive Beschäftigungspolitik ist im kompetitiven Kontext eingebunden, in dem bestehende nationalstaatlich organisierte Kompensationen wie umfassende Sozialstandards zugunsten optimaler Standorte erodieren. Statt dessen wächst zunehmend die Gefahr eines Systemwettbewerbs, der nach pessimistischer Perspektive zum exzessiven Unterbietungswettbewerb bezüglich nationaler Sozialstandards heranreifen könne (Hanesch 1999, 10). Sie eröffnet dem Faktor Arbeit solche Möglichkeiten, die unter der gemeinschaftlich geprägten Formel des „Forderns und Förderns“ einerseits primär marktschaffende, wettbewerbliche Funktionen annimmt, mithin nicht dem traditionell sozialpolitischen Paradigma des Nationalstaates entspricht. Zum andern aber nimmt sie in der intendierten Folgewirkung auch das nationalstaatliche Paradigma von Sozialpolitik an. Unter dem neoklassisch geprägten Motto und der Wahlkampfparole „Für Wachstum – Sozial ist, was Arbeit schafft“ (Müller 2004)

gemäß des „Gemeinsamen Beschlusses der Präsidien der CDU Deutschlands und der CSU in Bayern, München, 4. Mai 2003“ bemüht sich die europäische Sozialpolitik durch marktkonforme, sprich: geringer standardisierte soziale Transferleistungen und notwendige qualifikatorische Anpassungsprozesse gegenüber nachgefragten Arbeitsmarktbedingungen, dem Faktor Arbeit wieder berufliche Perspektiven zu bieten und ihn in ein normales oder atypisches Beschäftigungsverhältnis (Keller/Seifert 2006) zu bringen.

Inwieweit die oft plakativ genutzte Formel, derzufolge „der deutsche Sozialstaat“ ausschließlich als „Last“ und als nicht wettbewerbsfähig abgelichtet wird – und das oftmals vorgetragen von spezifischen Lobbyisten, die gern diesen deutschen sozialpolitischen Ballast dem als Vorbild ausgelobten angelsächsischen Modell (Murswieck 1999) im Rahmen eines Europäischen Sozialmodells gegenüberstellen – gilt indessen als strittig: „Der im Zuge der Globalisierungsdiskussion ... beschworene Gegensatz (*trade-off*) zwischen ökonomischer Effizienz und Gleichheit in kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Wirtschaftsgesellschaften ist bis heute mehr Behauptung als Wirklichkeit“ (Hanesch 1999, 10).

Für den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaat wäre mit kritischem Blick zu prüfen, ob dem angelsächsischen Sozialmodell (Walwei 1999, 176) zu folgen ist. Nach Analysen des Ökonomen Willi Semmler (2006) konnten die Angehörigen der US-amerikanischen Mittelschicht seit den 1970er Jahren keine ökonomischen Zugewinne mehr verbuchen. Statt dessen explodierten soziale Ungleichheiten (Hanesch 1999, 9). Seit Ende der 1970er Jahre nahm das reale Einkommen nur um ein Prozent zu, während sich das Einkommen der reichsten 0, 01 Prozent der US-Bevölkerung verfünffachte, das Einkommen der reichsten Gruppe (ein Prozent der Bevölkerung) hat sich verdoppelt. Mittlerweile kursiert in vielen Staaten mit hohem Wohlfahrtsstatus das auf Destabilisierung gesellschaftspolitischer Systeme gerichtete Menetekel vom „Verschwinden der Mittelklasse“.

Auch für den supranationalen Kontext verheißen Prognosen keine positiven Effekte. So erwartet Hans-Jürgen Urban (2003, 435f) durch die Lissabonner Wettbewerbsstrategie und die OMK einen künftigen „Integrationsschub in Europa ohne hinreichende sozialpolitische Interventionen... Wenn sich Europa auf den Weg zum *wettbewerbsstärksten, wissensbasierten Wirtschaftsraum* der Welt macht, wie es der Europäische Rat auf seiner Sonder-sitzung im März 2000 in Lissabon (...) beschlossen hat, wird dies erneut und wahrscheinlich noch stärker als bisher mit sozialen Verwerfungen einhergehen. Denn zweifelsohne steht die Systemkonkurrenz zwischen dem europäischen und dem neoamerikanischen Kapitalismusmodell und die Stärkung der Attraktivität des Wirtschafts- und vor allem des Kapitalraumes Europa in den Vordergrund. ... Die Auswirkungen auf die nationalen Wohlfahrtsstaaten

werden massiv sein.“ Im Leitbild der „Lissabonner Wettbewerbsstrategie“ erfährt die europäische Sozialpolitik zwar eine strategische Aufwertung, jedoch „nicht als marktkorrigierende, sondern als marktöffnende und –fördernde Politik“ (Urban 2003, 436). Zwar ist die rigide Zielsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Stabilität der europäischen Währung unter der Kanzlerschaft Gerhard Schröders (Zapka 2007, 230ff) ein wenig relativiert worden, dennoch zielt er immer noch auf eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und bekräftigt gleichzeitig die Notwendigkeit umfassender, sprich: marktkonformer Modernisierungen sozialer Schutzsysteme. In diesem Konnex soll die „Anpassung der Sozialschutzsysteme an die Anforderungen der wissensbasierten Wirtschaft den strategischen Transformationsprozess des ökonomischen Entwicklungsmodells aktiv unterstützen“ (Urban 2003, 437).

Während ökonomische Akteure gegen wettbewerbsverzerrende Sozial- und Lohnkosten ein ideelles Veto durch *voice by the feet* einlegen oder damit erfolgreich drohen können, besteht für den Verlierer von globalen Prozessen die Möglichkeit, bei nationalen Wahlen ein effektives Veto mittels *voice* gegen sozialpolitische Verwerfungen (Palier 2006, 106ff) und gegen verantwortliche parteipolitische Akteure einzulegen. Historische Evidenzen zeigen, nach denen die Exklusion eines großen Teils der Bevölkerung zwar kurzfristig effizient für bestimmte Akteure zu sein scheint, mittel- und langfristig allerdings wird die demokratische Stabilität einer Gesellschaft ernsthaft bedroht werden. Wenn Verlierer „nicht durch sozialstaatliche Leistungen und Maßnahmen abgesichert bzw. (re-)integriert werden“, wird „der Widerstand gegen den Strukturwandel in Gesellschaft und Politik“ zunehmen und „protektionistische Bewegungen Zulauf erhalten. Insofern ist der Sozialstaat weniger Barriere als vielmehr Wegbereiter einer weltmarktorientierten Modernisierungsstrategie“ (Hanesch 1999, 9).

Der vertraute Terminus „Humankapital“ impliziert ausschließlich betriebliche Verwertungsbedingungen menschlicher Arbeitskraft, auf die ein ökonomischer Akteur oft sein primäres und berechtigtes Interesse richtet. Der Arbeitnehmer als „Humankapital“ ist jedoch erheblich komplexer und kann keineswegs nur auf eine betriebliche Bilanzgröße reduziert werden. Der Arbeitnehmer agiert vor allem als Mensch mit eigennützigen, komplexen sozialen und gesellschaftlich abhängigen Schutzbedürfnissen, die vor allem durch die Integrationsfunktion des Sozialstaates erst ermöglicht werden. Wenn die Realisierung solcher Bedürfnisse ausbleibt, sind soziale, emotional gesteuerte Reaktanzen zu Lasten des europäischen Freihandelssystems (*backlash*) nicht auszuschließen (Cuperus 2006). Der Arbeitnehmer als soziales Wesen erschöpft sich nicht nur im Faktor Arbeit, sondern operiert zugleich als nutzenbasierter Wähler mit eigenen gesellschaftlichen Präferenzen, die er auch

im programmatischen Versprechen alternativer politischer Akteure im wirtschaftspopulistischen Parteienspektrum (Bachmeier 2006) auf parlamentarischer Ebene zu verwirklichen sucht. Nur die Aufrechterhaltung sozialpolitischer Institutionen können latente protektionistische Dispositionen eines Großteils der Bevölkerung steuern. Eine europäische Entwicklungsdynamik ist *cum grano salis* ohne gleichzeitige Absicherung gegen Nebenfolgen nicht zu haben (Kaufmann 1997, 150).

Kleinere europäische Volkswirtschaften wie Dänemark oder die Niederlande werden als „mögliche Vorbilder einer europäischen Beschäftigungsstrategie“ (Hardes 1999, 213ff) gehandelt. Obwohl Dänemark als Wohlfahrtsstaat mit hohen Staatsausgaben und Steuersätzen gilt, liegt das Niveau der Arbeitslosigkeit deutlich unterhalb des europäischen Durchschnitts. Ermöglicht wird dieses positive Phänomen trotz eines „relativ großzügigen Transfersystems mit hohen Raten des Einkommensersatzes an arbeitslose Personen bei längerfristiger Anspruchsdauer von maximal sieben Jahren“ (Hardes 1999, 231), indem seit Mitte der 1990er Jahre ein besonderer Wert auf Aktivierungsmaßnahmen für potentielle Langzeitarbeitslose gelegt wird. Arbeitslose werden verpflichtet, sich beraten zu lassen und Pflichtmaßnahmen zur Wiederbeschäftigung aufzunehmen. Primär soll die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen gefördert werden. Die quantitative Anpassungsfähigkeit der Unternehmen bei Nachfrageschwankungen wird durch relativ geringe betriebliche Kündigungskosten ermöglicht und zwar durch die Zulassung von *temporary lay offs* sowie durch einen hohen Anteil von Teilzeitarbeit (Hardes 1999, 213).

Auch die Niederlande steuert mit effektivem Ergebnis die Arbeitslosigkeit über die Expansion von Teilzeitarbeit. In diesem kleinen EU-Staat herrscht der höchste Anteil teilzeitbeschäftigter Personen in der Union. Fast 70% der weiblichen Erwerbspersonen und etwa 20% der männlichen Personen nutzen diese suboptimale Möglichkeit. Das niederländische Beschäftigungsmodell gilt „vorrangig als Strategie der Integration von Nicht-Erwerbspersonen in das Erwerbssystem, nicht in erster Linie eine Strategie der Umverteilung eines gegebenen Arbeitsvolumens“ (Hardes 1999, 215). Auch im Bereich der sozialen Sicherungssysteme wurde verstärkt versucht, die Erwerbsanreize zu erhöhen. Dabei wurden auch Kürzungen von sozialen Transferleistungen, Verschärfung von Zugangskriterien und der Kürzung von stark anwachsenden Invaliditätsrenten durchgesetzt. Seit den Reformen in den 1990er Jahren besteht eine Verpflichtung von erwerbsgeminderten Personen zur Aufnahme geeigneter Beschäftigungen, ohne Ansprüche an Arbeitsbedingungen aus ihrer früheren Berufstätigkeit anmelden zu können (Hardes 1999, 216). Zugleich zeigt sich – im deutlichen Vergleich zu Deutschland vor der *Agenda 2010* – in den letzten Jahren eine stärker

anwachsende Beschäftigung durch erheblich stärkere Investitionen, die ein Sechsfaches gegenüber deutschen Investitionen betragen. Eine Ursache dafür scheint die wesentlich stärkere Deregulierung des niederländischen Arbeitsmarktes zu sein. Es fällt den Unternehmen offenbar leichter, zu expandieren. Zugleich ist es weniger riskant und kostenträchtig, die Beschäftigung kurzfristig zu erhöhen. Schließlich besteht ein beschäftigungsfreundliches Steuer- und Abgabensystem (Sarrazin 2000, 3ff).

5. Literaturverzeichnis

Kapitel 2: Sozialpolitik im Nationalstaat: Effizienz, Wohlfahrt, Stabilität

- Achinger, Hans (1958): Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Hamburg
- Adamski, Heiner (2003): Das Volkswagen-Gesetz und die Rechtsprechung des EuGH. Ein Konflikt um europäische Grundfreiheiten, Geschichte Wirtschaft Politik, 351-359
- Afeldt, Horst (2005): Wirtschaft, die arm macht: Vom Sozialstaat zur gespaltenen Gesellschaft, München
- Alber, Jens (2001): Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt?, in: Karl Ulrich Mayer (ed.), Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse, Frankfurt/New York, 59-134
- Allmendinger, Jutta (ed.) (2001): Gute Gesellschaft? Verhandlungen des 30. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Opladen
- Almond, Gabriel/Sidney Verba (1963): The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Newbury Park, CA
- Aly, Götz (2005): Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenkrieg und nationaler Sozialismus, Frankfurt/M.
- Aly, Götz (2007): Hitler's Beneficiaries: Plunder, Racial War, and the Nazi Welfare State, New York
- Ambrosius, Gerold (2004): Regulierungswettbewerb im Deutschen Reich (1871-1914): Welche Erfahrungen sind für die Europäische Union relevant?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik (PWP) 39-57
- Amin, Samir (2004): Der kapitalistische Genozid, Blätter für deutsche und internationale Beziehungen, 817-824
- Aufderheide, Detlef/Martin Dabrowski (ed.) (2000): Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung, Berlin
- Bäcker, Gerhard/Reinhard Bispinck/Klaus Hofemann/Gerhard Naegele (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Wiesbaden
- Bandelow, Nils (2003): Chancen einer Gesundheitsreform in der Verhandlungsdemokratie, APuZ 33/34, 14-20
- Bauer, Jobst-Hubertus (2006): Arbeiten bis 67: Recht und Wirklichkeit, BetriebsBerater 8, S.I

- Beck, Ulrich (1997): Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf die Globalisierung, Frankfurt/M.
- Beck, Ulrich (2005): Europäisierung – Soziologie für das 21. Jahrhundert, APuZ 34/35, 3-11
- Beck, Ulrich/Edgar Grande (2005): Europas letzte Chance: Kosmopolitismus von unten, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1083-1097
- Becker, Winfried/Günther Buchstab (ed.) (2002): Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland, Paderborn
- Beckert, Jens (2001): Die Kritik am Marktliberalismus als einer Konzeption „guter Gesellschaft“, in: Karl Ulrich Mayer (ed.), Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse, Frankfurt/New York, 35-58
- Behrends, Sylke (2001): Neue Politische Ökonomie. Systematische Darstellung und kritische Beurteilung ihrer Entwicklungslinien, München
- Benz, Benjamin (2004): Nationale Mindestsicherungssysteme und europäische Integration: Von der Wahrnehmung der Armut und sozialen Ausgrenzung zur Offenen Methode der Koordination, Wiesbaden
- Berger, Johannes (2001): Der diskrete Charme des Markts, in: Karl Ulrich Mayer (ed.), Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse, Frankfurt/New York, 13-34
- Bergmann, Joachim (2004): Die Reichen werden reicher – auch in Deutschland. Die Legende von den moderaten Ungleichheiten, Leviathan, 185-202
- Bergmann, Kristin/Uwe Thaysen (1994): Wieviel Verfassung braucht Europa?, in: Stiftung Mitarbeit (ed.), Wieviel Demokratie verträgt Europa? Wieviel Europa verträgt die Demokratie?, Opladen, 77-89
- Berthold, Norbert (1993): Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz in einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, Tübingen
- Berthold, Norbert (2005): Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, Perspektiven der Wirtschaftspolitik (PWP) 2, 233-254
- Beveridge, William (1971): Der Beveridgeplan. Die Untersuchung des Komitees und ihre Ergebnisse, in: Bernhard Külpe/Wilfried Schreiber (ed.), Soziale Sicherheit, Köln/Berlin, 310-322
- Birsl, Ursula/Peter Lösche (2001): (Neo-)Populismus in der deutschen Parteienlandschaft. Oder: Erosion der politischen Mitte, in: Dietmar Loch/Wilhelm Heitmeyer (ed.), Schattenseiten der Globalisierung. Rechtsradikalisierung, Rechtspopulismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien, Frankfurt/M., 346-377

- Bjorklund, Tor (2007): Unemployment and the Radical Right in Scandinavia: Beneficial or Non-Beneficial for Electoral Support?, in: Comparative European Politics Vol. 5, Nr. 3, 245-263
- Blankart, Charles/Gerrit Koester (2005): EU-Referenden und die Krise der EU, Wirtschaftsdienst, 492ff
- Blanke, Thomas (2003): Die Hartz-Reformen. Kurswechsel im Arbeits- und Sozialrecht, Kritische Justiz 1, 2-6
- Blanke, Thomas/Jürgen Hoffmann (2006): Auf dem Weg zu einem Europäischen Sozialmodell. Voraussetzungen, Schwierigkeiten und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik, Kritische Justiz 2, 134-150
- Boeckh, Jürgen/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz (2004): Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden
- Bofinger, Peter (2005): Wir sind besser als wir glauben, München
- Bohley, Peter (2004): Euro: eine Bremse für das deutsche und europäische Wachstum?, Wirtschaftsdienst, 568-575
- Böhnke, Petra (2005): Teilhabechancen und Ausgrenzungskriterien, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 37, 31-37
- Borchert, Jens (1997): Einleitung: Von Malaysia lernen? Zum Verfall der politischen Logik im Standortwettbewerb, in: Jens Borchert/Stephan Lessenich/Peter Lösche (ed.), Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1, Opladen, 9-27
- Bosch, Gerhard (1986): Hat das Normalarbeitsverhältnis eine Zukunft?, WSI-Mitteilungen, 163-176
- Bosch, Gerhard (2002): Auf dem Weg zu einem neuen Normalarbeitsverhältnis? Veränderungen von Erwerbsläufen und ihre sozialpolitische Absicherung, in: Karin Gottschall (ed.), Zukunft der Arbeit und Geschlecht, Opladen, 107-134
- Bourdieu, Pierre (1998): Gegenfeuer, Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen neoliberale Invasion, Konstanz
- Brasche, Ulrich (2003): Europäische Integration, München
- Brenner, Robert (2006): The Economics of Global Turbulence. The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn 1945-2005, London
- Broß, Siegfried (2003): Daseinsvorsorge, Wettbewerb, Gemeinschaftsrecht, JZ, 874-879
- Bruch, Rüdiger (1985): Weder Kommunismus noch Kapitalismus. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ära Adenauer, München

- Bullmann, Udo/Jan Kunz (2007): Europa muß die Weichen stellen, *Internationale Politik und Gesellschaft* 1, 84-100
- Busch, Klaus (2001): Leitbilder des europäischen Integrationsprozesses und mögliche Schritte zur Vertiefung der Integration, in: Barbara Krause/Rainer Krockauer/Andreas Reiners (ed.), *Soziales und gerechtes Europa. Von der Wirtschafts- zur Sozialunion?*, Freiburg, 186-200
- Butterwegge, Christoph (2001): *Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik*, Opladen
- Butterwegge, Christoph (2005): *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, 2. Aufl. Wiesbaden
- Butterwegge, Christoph (2005a): Sozialstaat im Zangengriff, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1419-1422
- Butterwegge, Christoph (2005b): Übermäßige Belastung der Volkswirtschaft – „Standortschwäche“, *Sozial extra* 12, 18-22
- Butterwegge, Christoph (2004): Globalisierung, Krise des Sozialen und die Zivilgesellschaft der Zukunft, in: Stefan Gillich (ed.), *Gemeinwesenarbeit. Eine Chance der sozialen Stadtentwicklung*, Gelnhausen, 16-39
- Butterwegge, Christoph/Rudolf Hickel/Ralf Ptak (1998): *Sozialstaat und neoliberale Hegemonie. Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie*, Berlin
- Butterwegge, Christoph/Bettina Lösch/Ralf Ptak (2007): *Kritik des Neoliberalismus*, Wiesbaden
- Catelucci, Lars (2004): Massenarbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung, *Vorgänge* 4, 46-55
- Clement, Reiner/Johannes Natrop (2004): Offshoring – Chance oder Bedrohung für den Standort Deutschland?, *Wirtschaftsdienst*, 519-528
- Cuperus, René (2003): Das populistische Defizit. Im 21. Jahrhundert müssen Sozialdemokraten die „Sprache der echten Wirklichkeit“ neu lernen, *Berliner Republik* 6 – www.b-republik.de
- Cuperus, René (2006): European Social Unease: A Threat to the EU?, *Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)* 1, 65-90
- Dahme, Heinz-Jürgen (2008): Krise der öffentlichen Kassen und des Sozialstaats, *APuZ* 12/13, 10-16
- Dauderstädt, Michael (2002): Anpassungszwänge und Legitimationsverlust: das europäische Dilemma, *Internationale Politik und Gesellschaft* 2, 60-87
- Dauderstädt, Michael (2004): Wohlstand für alle in der erweiterten EU, *WISO* 3, 186-200
- Decker, Frank (2003): *Der neue Rechtspopulismus*, Wiesbaden

- Decker, Frank (2005): Politikverdrossenheit ohne Ende? Zur Krise der deutschen Parteiendemokratie, *Geschichte Wirtschaft Politik*, 101-125
- Decker, Frank/Elmar Brähler (2005): Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland, *APuZ* 42, 8-17
- Diedrichs, Udo/Wolfgang Wessels (2005): Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen, *Integration*, 287-306
- Dienel, Peter (2002): Problemfall Demokratie. Werkstattpapier der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung Nr. 60, Universität Wuppertal
- Dombois, Rainer (1999): Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis, *APuZ* 37, 13-20
- Dörre, Klaus (2005): Prekariat. Eine arbeitspolitische Herausforderung, *WSI-Mitteilungen*, 250-258
- Dreher, Axel (2004): Der Einfluss der Globalisierung auf die Steuer- und Sozialpolitik – eine empirische Analyse für die OECD-Länder, in: Renate Ohr (ed.), *Globalisierung. Herausforderung an die Wirtschaftspolitik*, Berlin, 75-96
- Druwe, Ulrich (2000): Die falsche Debatte. Positive Folgen des Steuerwettbewerbs für die Sozialpolitik, in: Detlef Aufderheide/Martin Dabrowski (ed.), *Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung*, Berlin, 83-88
- Dullien, Sebastian (2005): In Westeuropa wächst die Angst vor dem Osten. Firmenverlagerungen nach Osteuropa nähren EU-Skepsis bei Franzosen und Niederländern, *FTD* vom 8. Juni 2005, S. 16
- Dululio, John (1994): The Question of Black Crime, in: *The Public Interest* 117, 3-32
- Duwendag, Dieter (2004): Rückwirkungen der Globalisierung auf den deutschen Automarkt, in: Stefan Blank/Heinrich Amadeus Wolff (ed.), *Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berlin, 225-236
- Ebert, Andreas/Ernst Kistler/Thomas Staudinger (2007): Rente mit 67. Probleme am Arbeitsmarkt, *APuZ* 4/5, 25-31
- Ehrhard, Ludwig (1960): *Wohlstand für alle*, Düsseldorf
- Eichinger, Roman/Jochen Gaugele (2008): Merkel-Regierung macht Linkspartei stark!, www.bild.de, Zugriff am 9. März 2008
- Eppler, Erhard (1998): *Die Wiederkehr der Politik*, Frankfurt/M.

- Eschenburg, Rolf (2000): Gesellschaftsvertrag und produktive Sozialpolitik, in: Detlef Aufderheide/Martin Dabrowski (ed.), Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?, Berlin, 43-52
- Esping-Andersen, Gosta (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
- Esping-Andersen, Gosta (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (ed.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus: der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/M., 19-56
- Falk, Armin/Josef Zweimüller (2005): Unemployment and Right-Wing Extremist Crime, Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 1540, Bonn
- Fechtner, Detlef (2006): Die soziale Angst ist grenzenlos, Das Parlament Nr. 13 vom 27. März 2006, S. 13
- Franke, Siegfried (2003): Wählerwille und Wirtschaftsreform, APuZ 18/19, 24-31
- Frerich, Johannes (1987): Sozialpolitik, München/Wien
- Frerich, Johannes/Martin Frey (1996): Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Band 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des 3. Reiches, München
- Frieden, Jeffrey/Ronald Rogowski (1996): The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview, in: Robert O. Keohane/Helen Milner (eds.), Internationalization and Domestic Politics, Cambridge, 25-47
- Friedrich, Jürgen (1997): Globalisierung. Begriff und grundlegende Annahmen, APuZ 33-34, 3-11
- Fritsch, Michael/Thomas Wein/Hans-Jürgen Ewers (1999): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München
- Fromm, Thomas (2005): Italiens Premier macht Stimmung gegen den Euro. Berlusconi nennt Währung für Wirtschaftsmisere verantwortlich, FDT vom 29. Juli 2005, S. 9
- Fuest, Clemens (2000): Wird der Sozialstaat ein Opfer des Steuerwettbewerbs?, in: Detlef Aufderheide/Martin Dabrowski (ed.), Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung, Berlin, 63-82
- Fuest, Winfried/Bernd Huber (1999): Steuern als Standortfaktor im internationalen Wettbewerb. Institut der deutschen Wirtschaft. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 252, Köln

- Ganghof, Steffen (2004): Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommenssteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten, Frankfurt/M.
- Ganghof, Steffen (2006): The Politics of Income Taxation. A Comparative Analysis, ECPR Press, Colchester
- Ganghof, Steffen (2007): The Political Economy of High Income Taxation. Capital Taxation, Path Dependence and Political Institutions in Denmark, in: Comparative Political Studies, in print)
- Ganghof, Steffen (2008): Die Konvergenz von Steuersystemen: Zur Rolle von Modernisierungs- und Globalisierungsprozessen, Politische Vierteljahresschrift (in print)
- Gauper, Ortrun (2004): Europa der Märkte oder der Menschen? Ein anderes Europa ist möglich, WISO 2, 20-36
- Geißel, Brigitte (2006): Kritische Bürgerinnen und Bürger – eine Gefahr für Demokratien?, APuZ 12, 3-9
- Genschel, Philipp (2000): Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb, Zeitschrift für internationale Beziehungen 2, 267-296
- Genschel, Philipp/Thomas Rixen/Susanne Uhl (2007): Die Ursachen des europäischen Steuerwettbewerbs, in: Ingeborg Tömmel (ed.); Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 40, 297-320
- Germanangue, Marc (2005): Die gelähmte Nation. Welchen Platz nimmt Frankreich heute in der Welt ein?, Internationale Politik 8, 70-75
- Giesecke, Johannes/Martin Groß (2005): Arbeitsmarktreform und Ungleichheit, APuZ 16, 25-31
- Gneis, Anna (2003): Vertrauen: die Software demokratischer Gegenwartsgesellschaften, Neue politische Literatur 48, 40-65
- Grabow, Karsten (2005): Ist die Demokratie in den neuen Ländern konsolidiert?, Geschichte Wirtschaft Politik, 293-303
- Giesecke, Johannes/Martin Groß (2005): Arbeitsmarktreform und Ungleichheit, APuZ 16, 25-31
- Glyn, Andrew (2000): The Rise and Fall of the Golden Age, in: Stephen A. Margin/Juliet B. Schor (ed.), The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience, Oxford, 39-125

- Gough, Ian (1997): Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit, in: Jens Borchert/Stephan Lessenich/Peter Lösche (ed.), Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1, Opladen, 107-140
- Grabka, Markus/Joachim Frick (2008): Schrumpfende Mittelschicht. Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?, Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Nr. 10, 22-27
- Grabow, Karsten (2006): Reformpolitik in westeuropäischen Gesundheitssystemen, Zeitschrift für Politikwissenschaft 1, 29-65
- Grebing, Helga (1972): Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, München
- Greenwood, Peter W. (1994): Three Strikes and You` are Out: Estimated Benefits and Costs of California`s Mandatory-Sentencing Law, Santa Monica
- Guérot, Ulrike (2004): Zehn Punkte für ein Europa in besserer Verfassung, Internationale Politik 8, 99-104
- Habermas, Jürgen (2005): Nach den Abstimmungsdebakeln: Europa ist uns über die Köpfe hinweggerollt, Süddeutsche Zeitung vom 6. Juni 2005, S. 15
- Hagen, Tobias (2008): Arbeitsmarkteffekte der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland, Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt) 2, 89-94
- Hahn, Hans-Werner (2005): Die Industrielle Revolution in Deutschland, München
- Hankel, Wilhelm (2005): Von Keynes bis Hartz oder: Der Prophet muß seine Botschaft zu Ende denken, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte (NG/FH) Heft 1-2, 75-80
- Hankel, Wilhelm (2004): Der Euro und die EU-Osterweiterung, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1/2, 75-80
- Hankel, Wilhelm (2004b): Deutschlands Europawahn, Geschichte Wirtschaft Politik 1, 5-8
- Hansen, Henning (2007): Die Sozialistische Reichspartei (SRP). Aufstieg und Scheitern einer rechtsextremen Partei, Düsseldorf
- Harold, James (1997): Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft, München
- Hartwich, Hans-Hermann (2003): Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002. Eine Fallstudie zum Thema „Demokratie und Arbeitslosigkeit“, Geschichte Wirtschaft Politik, 113-142
- Hartwich, Hans-Hermann (2004): Die Europäische Währungsunion – ein „Schönwetter-schiff“?, Geschichte Wirtschaft Politik, 411-424

- Harvey, David (1997): Betreff Globalisierung, in: Steffen Becker/Thomas Sablowski/Wilhelm Schumm (ed.), *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Berlin/Hamburg, 28-49
- Haslinger, Franz (2000): Der Sozialstaat als Standortfaktor? Zur Interdependenz von Sozialpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit, in: Detlef Aufderheide/Martin Dabrowski (ed.), *Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung*, Berlin, 185-201
- Hategan, Christa (2004): Wahlkampf ohne SPD-Wähler. Das wiederkehrende Muster der Wahlniederlagen, *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 4, 12-16
- Hauser, Richard (2007): Armut in Deutschland – versagt der Sozialstaat?, *Wirtschaftsdienst* 3, 172-180
- Hausner, Karl-Heinz (2005): Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung, *Wirtschaftsdienst*, 238-243
- Häußermann, Hartmut/Martin Kronauer/Walter Siebel (2004): Stadt am Rand: Armut und Ausgrenzung, in: dies. (ed.), *An den Rändern der Städte*, Frankfurt/M., 7-33
- Hayek, Friedrich A. (1948): *Individualism and Economic Order*, Chicago
- Hayek, Friedrich A. (1963): Arten der Ordnung, *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* (14), 3-20
- Hayek, Friedrich A. (1976): *Law, Legislation and Liberty. The Mirage of Social Justice*, London
- Hayek, Friedrich A. (1977): *Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus*, Tübingen
- Hegelich, Simon/Hendrik Meyer (2008): Konflikt, Verhandlung, Sozialer Friede, in: Klaus Schubert/Simon Hegelich/Ursula Bazant (ed.), *Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch*, Wiesbaden, 127-148
- Heimbach-Steins, Marianne (ed.) (2005): *Christliche Sozialethik*, 2 Bände, Regensburg
- Heise, Arne (2004): Deutschland am Ende? Oder: Totgesagte leben länger (wenn wir sie nur ließen), *Standpunkte zur Staatswissenschaft* Nr. 13: www.hwp-hamburg.de/fach/fg_vwl/DozentInnen/heise/Materials/heise-downlds.htm
- Heise, Arne (2005): European Economic Governance. Wirtschaftspolitik jenseits der Nationalstaaten, *Wirtschaftsdienst*, 230-237
- Heise, Arne (2005a): Schulmeister Deutschland oder: Wie Europa getietmeyert wurde, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 819-823
- Heitmeyer, Wilhelm (2001): Autoritärer Kapitalismus, Demokratieentleerung und Rechtspopulismus. Eine Analyse von Entwicklungstendenzen, in: Dietmar Loch/Wilhelm

- Heitmeyer (ed.), Schattenseite der Globalisierung, Rechtsradikalismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien, Frankfurt/M., 497-534
- Helmerich, Antje (2004): Ethnonationalismus und das politische Potential nationalistischer Bewegungen, APuZ 39, 19-24
- Hensche, Detlef (2005): Arm aber frei? Vom freiheitlichen Gehalt des Sozialstaatsgebots, Blätter für deutsche und internationale Politik 4, 447-454
- Hinrichs, Knut (2006): Leistungen und Sanktionen. Zur Neudefinition der Menschenwürde durch die „Hartz-IV-Gesetze“, Kritische Justiz, 195-208
- Hinterhuber, Hans H./Dagmar Abfalter (2005): Outsourcing und Offshoring. Gewinner und Verlierer in einer globalisierten Welt, in: Corinna Engelhardt-Nowitzki/Jürgen Wolfbauer (ed.), Gelebtes Netzwerkmanagement: Festschrift für Albert F. Oberhofer zum 80. Geburtstag, Göttingen, 151-180
- Hockerts, Hans Günther (1986): Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, Zeitschrift für Sozialreform, 25-41
- Hockerts, Hans Günther (ed.) (1998): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München
- Höffe, Otfried (2005): Soziale Gerechtigkeit: ein Zauberwort, APuZ 37, 3-6
- Hoffmann, Andreas (2008): Wer zahlt eigentlich noch Steuern?, www.stern.de/wirtschaft/finanzen-versicherung, Zugriff am 7. März 2008
- Holz, Gerd (2006): Lebenslagen und Chancen von Kindern in Deutschland, APuZ 26, 3-11
- Horn, Gustav (2005): Sparwut und Sozialabbau: die deutsche Krankheit. Thesen gegen eine verfehlte Wirtschaftspolitik, München
- Hradil, Stefan (2005): Werden die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer? Zur Verschärfung der Einkommensungleichheiten entwickelten Ländern, Gesellschaft Wirtschaft Politik, 367-388
- Hrbek, Rudolf (2004): Europawahl 2004: neue Rahmenbedingungen – alte Probleme, Integration, 211-222
- Hrbek, Rudolf (2005): Quo vadis? Das Europäische Einigungsprojekt in der Krise, Wirtschaftsdienst, 483-492
- Huffschmid, Jörg (2007): Die neoliberaler Deformation Europas. Zum 50. Jahrestag der Verträge von Rom, Blätter für deutsche und internationale Politik 3, 307-319
- Hülsemann, Karsten (1997): Gute Zeiten, schlechte Zeiten: Die Debatte um „Globalisierung“ und ihre Folgen, in: Jens Borchert/Stephan Lessenich/Peter Lösche (ed.), Standortrisiko Wohlfahrtsstaat, Opladen, 29-49

- Immerfall, Stefan/Andreas Sobisch (1997): Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Union im Bewußtsein ihrer Bürger, APuZ 10, 25-37
- James, Harold (1997): Rambouillet, 15. November 1975: Die Globalisierung der Wirtschaft, München
- James, Harold (1988): Deutschland und die Weltwirtschaftskrise 1924 – 1936, Stuttgart
- Jesse, Eckhard (2005): Die sächsische Landtagswahl vom 19. September 2004: Debakel für CDU und SPD gleichermaßen, ZParl, 80-100
- Jopp, Mathias/Gesa Kuhle (2005): Wege aus der Verfassungskrise. Die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, Integration 3, 257-261
- Jun, Uwe/Henry Kreikenbom/Viola Neu (2006), Kleine Parteien im Aufwand. Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/M.
- Jung, Matthias/Andrea Wolf (2005): Der Wählerwille erzwingt die große Koalition, APuZ 51/52, 3-12
- Kaelble, Hartmut (2000): Wie kam es zum Europäischen Sozialmodell?, in: Andreas Aust/Sigrid Leitner/Stephan Lessenich (ed.), Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens. Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 4, Opladen, 39-53
- Kaiserliche Botschaft (1981): abgedruckt in: Zeitschrift für Sozialreform 11/12, 730-735
- Kaufmann, Franz-Xaver (1982): Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: ders. (ed.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, München/Wien, 49-86
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt/M.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Geht es mit der Integrationsfunktion des Sozialstaates zu Ende?, in: Stefan Hradil (ed.), Differenzen und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften, Frankfurt/New York, 135-153
- Keller, Bernd/Hartmut Seifert (2006): Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekariat, WSI-Mitteilungen 5, 235-240
- Kemmerer, Alexandra (2005): Verfassungskitsch ist keine Lösung, Internationale Politik 2, 403-427
- Kempen, Otto E. (1990): Historische und aktuelle Bedeutung der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 354-366
- Kesting, Norbert (2004): Nichtwähler: Diagnose und Therapieversuche, Zeitschrift für Politik 2, 403-427
- Kindsmüller, Werner (1997): Globalisierungschance. Alternativen zur Deutschland AG, Hamburg

- Kirchhof, Paul (2004): Der Unionsvertrag als Grundlage europaaffenen und weltweiten Wirtschaftens, in: Wolf Schäfer (ed.), Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin, 9-32
- Kirsch, Guy (2004): Neue Politische Ökonomie, Stuttgart
- Kiwitt, Daniel/Stefan Voigt (1998): Grenze des institutionellen Wettbewerbs, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie Bd. 17, 313-337
- Klaus, Thomas (2005): Gefahr aus Frankreich, FTD vom 7. April 2005, S. 27
- Klein, Naomi (2007): The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism, New York
- Klein, Naomi (2007): Die Schock-Strategie: der Aufstieg des Katastrophen-Kapitalismus, Frankfurt/M.
- Kleinert, Hubert (2007): Abstieg der Parteiendemokratie, APuZ 35/36, 3-11
- Korbjuweit, Dirk (2006): Die vernebelte Republik, Spiegel-online vom 26. September 2006
- Korte, Karl-Rudolf (2005): Was entschied die Bundestagswahl 2005, APuZ 51/52, 12-18
- Koslowski, Peter (2006): Das Ende der Sozialen Marktwirtschaft. Die Zeiten nationaler Solidarität sind vorbei, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. November 2006, 15
- Kösters, Wim (2003): Systemwettbewerb in der EU. Weg zur Angleichung oder politisches Schlagwort?, in: Wim Kösters/Emanuel La Roche, Systemwettbewerb, Berlin, 7-31
- Kowalsky, Wolfgang (1999): Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen
- Kraus, Peter (2004): In Vielfalt vereint? Europäische Identität in der Zwickmühle, Blätter für deutsche und internationale Politik, 722-732
- Kriesi, Hanspeter/Edgar Grande (2004): Nationaler politischer Wandel in entgrenzten Räumen, in: Ulrich Beck/Christoph Lau (ed.), Entgrenzung und Entscheidung, Frankfurt/M., 402-420
- Kronauer, Martin (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/New York
- Kühnhardt, Ludger (2003): Welche Grenzen setzt die Globalisierung der Europäischen Integration, ZEI Discussion Paper C 117
- Kumpmann, Ingmar (2004): Der Sozialstaat im Systemwettbewerb, in: Renate Ohr (ed.), Globalisierung. Herausforderung an die Wirtschaft, Berlin, 125-146
- Kumpmann, Ingmar (2005): Systemwettbewerb und Umverteilung. Gefährdet die Globalisierung den Sozialstaat?, Frankfurt/M.
- Kurz, Robert (2001): Schwarzbuch Kapitalismus. Ein Angesang auf die Marktwirtschaft, München

- Kutscha, Martin (2006): Erinnerung an den Sozialstaat, Blätter für deutsche und internationale Politik, 355-364
- Lampert, Heinz (1988): Die soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ursprung, Konzeption, Entwicklung und Probleme, APuZ 17/18, 3-14
- Lampert, Heinz/Jörg Althammer (2001): Lehrbuch der Sozialpolitik. 6. Auflage, Berlin/Heidelberg
- Lampert, Heinz/Jörg Althammer (2007): Lehrbuch der Sozialpolitik. Achte, überarbeitete und vollständig aktualisierte Auflage, Berlin/Heidelberg
- Langewiesche, Dieter (2007): Moderner Staat in Deutschland – eine Defizitgeschichte. Hugo Preuß` radikale Kritik eines deutschen Sonderwegs in die Moderne, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 3-4, 313-333
- Larsmo, Ola (2004): Ein Kampf um die Modernität. Was bedeutet Schwedens Nein zum Euro?, APuZ 47, 3-9
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1998): Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (ed.), Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M., 58-99
- Leibfried, Stephan/Uwe Wagschal (ed.) (2000): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen, Reformen, Perspektiven, Frankfurt/New York
- Leisering, Lutz (2003): Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Krise eines Sozialmodells, in: Der Bürger im Staat. Der Sozialstaat in der Diskussion 4, 172-180
- Leisering, Lutz (2003): Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Krise eines Sozialmodells, in: Der Bürger im Staat, Heft 4 (e-journal)
- Lenk, Thomas/Oliver Rottmann (2008): Grundlegende transaktionskostenökonomische Analyse öffentlicher vs. privater Leistungserstellung, WiSt 1, 21-26
- Lepsius, M. Rainer (1997): Vertrauen zu Institutionen, in: Stefan Hradil (ed.), Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften, Frankfurt/M., 283-293
- Lessenich, Stephan (1994): „Three Worlds of the Welfare Capitalism“ – oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien, Politische Vierteljahresschrift 2, 224-244
- Lessenich, Stephan (2004): Ökonomismus zum Wohlfühlen: Gosta Esping-Andersen und die neue Architektur des Sozialstaates, Prokla, 469-476

- Loch, Dietmar/Wilhelm Heitmeyer (ed.) (2001): Schattenseiten der Globalisierung. Rechtsradikalisierung, Rechtspopulismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien, Frankfurt/M.
- Lösche, Peter (2006): Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Informationen zur politischen Bildung Nr. 292. Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Lübbe-Wolff, Gertrude (2004): Globalisierung und Demokratie, Recht und Politik, 130-143
- Lutz, Burkhard (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des zwanzigsten Jahrhunderts, Frankfurt/M.
- Marschall, Birgit (2005): Kollektives Fehlurteil, Financial Times Deutschland vom 26. Oktober 2005
- Maurer, Andreas (2005): Austritt, Ausschluß oder institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages, Internationale Politik und Gesellschaft 1, 165-184
- Maurer, Andreas (2006): Die Vermessung des europäischen Tiefgangs: Extrakonstitutionelle Umwege aus der Verfassungskrise, PVS 2, 264-274
- Mayer, Karl Ulrich (2001): Die beste aller Welten? Marktliberalismus oder Wohlfahrtsstaat, in: Karl Ulrich Mayer (ed.), Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse, Frankfurt/New York, 7-12
- Mayer, Karl Ulrich (ed.) (2001): Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse, Frankfurt/New York
- Meiler, Oliver (2005): Minister will Lira wiederhaben, Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 4. Juni 2005, S. 9
- Meiritz, Annett/Philipp Wittrock (2008): Wer Deutschlands neue Linke wirklich wählt, Spiegel-online vom 6. März 2008
- Memorandum 2005 der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2005), Sozialstaat statt Konzern-Gesellschaft, Blätter für deutsche und internationale Politik, 634-649
- Messner, Marcus (2005): USA bremsen Hosen-Flut aus China, Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 17. Mai 2005, S. 23
- Meyer, Dirk (2005): Die Entmachtung der Politik. Zur Frage der Überlebensfähigkeit demokratischer Nationalstaaten in einer globalisierten Weltwirtschaft, Leviathan, 306-324
- Mielke, Gerd (2005): Wahl und Alternative, Blätter für deutsche und internationale Politik 1, 11-15

- Muck, Jan (2005): Rechtliche Rahmenbedingungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), Abschluß der Arbeit: 27. April 2005, Reg.-Nr.: WF XII-09/05. Hrsg. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Fachbereich XII: Europa
- Müller, Albrecht (2006): Unsere Eliten – eine Gefahr für die Demokratie, Blätter für deutsche und internationale Politik, 436-448
- Müller, Albrecht (2004): Reformlüge, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1059-1070
- Müller, Albrecht (2003): Das Elend der Reformdebatte. Über die unreflektierte Modernisierungs- und Reformdiskussion in Deutschland, APuZ 51, 3-10
- Murswieck, Axel (1997): Soziale Unsicherheit als Entwicklungsmotor? Die Erfahrungen der USA, in: Jens Borchert/Stephan Lessenich/Peter Lösche (ed.), Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1, Opladen, 237-255
- Neyer, Jürgen (2007): Die halbierte Gerechtigkeit in der Europäischen Union, Leviathan 1, 30-46
- Niedermayer, Oskar (2005a): Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 13. Juni 2004 in Deutschland. Ein schwarzer Tag für die SPD, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3-19
- Niedermayer, Oskar (2005b): Die brandenburgische Landtagswahl vom 19. September 2004: Reaktionen der Wähler auf Hartz IV, ZParl, 64-80
- Nissen, Sylke (2004): Europäische Identität und die Zukunft Europas, APuZ 38, 21-29
- Nolte, Paul (2005): Soziale Gerechtigkeit in neuen Spannungslinien, APuZ 37, 16-23
- Nullmeier, Frank (2004): Vermarktlichung des Sozialstaates, WSI-Mitteilungen, 495-500
- Obinger, Herbert/Bernhard Kittel (2003): Parteien, Institutionen und Wohlfahrtsstaat. Politisch-institutionelle Determinanten der Sozialpolitik in OECD-Ländern, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (ed.), Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, 355-384
- Offe, Claus (1998): Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration, in: Wolfgang Streeck (ed.), Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie, Frankfurt/New York, 99-136
- Opielka, Michael (2004): Grundeinkommen statt Hartz IV, Blätter für deutsche und internationale Politik 9, 1081-1090
- Ostner, Ilona (2000): Soziale Mindestsicherung und Beschäftigungsförderung in Europa. Konvergenz der Ziele, Divergenz der Lösungen, in: Hilmar Schneider (ed.), Europas Zukunft als Sozialstaat. Herausforderungen der Integration, Baden-Baden, 67-83

- Ostner, Ilona/Sigrid Leitner/Stephan Lessenich (2001): Sozialpolitische Herausforderungen. Zukunft und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik. Literaturbericht gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Palm, Ulrich (2004): Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 71-75
- Patel, Kiran Klaus (2005): Wie Europa seine Bürger verlor, Internationale Politik 7, 22-28
- Pierson, Paul/Stephan Leibfried (1998): Mehrebenenpolitik und die Entwicklung des „Sozialen Europas“, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (ed.), Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M., 11-57
- Pies, Ingo (2005): Was gefährdet die Demokratie? Eine kritische Stellungnahme zur Kapitalismusdebatte in Deutschland, Wirtschaftsdienst, 354-358
- Pindyck, Robert S./Daniel L. Rubinfeld (2006): Mikroökonomie, München
- Platzer, Hans-Wolfgang (1996): Erosionsvehikel, Rettungsanker oder Gestaltungsfaktor? Die Auswirkungen der EU auf den Sozialstaat, Internationale Politik und Gesellschaft 1, 23-35
- Pöhle, Klaus (1999): Hat die Europäische Union Bestand? Zur Fragwürdigkeit zweier Dogmen der Integrationspolitik, Integration, 231-245
- Polanyi, Karl (1957): The Great Transformation, Erstauflage 1944, Boston
- Prinz, Michael (2003): Konsum und Gesellschaft. Vorschläge zur Definition und Verwendung, in: ders. (ed.), Der lange Weg in den Überfluß. Anfänge und Entwicklung der Konsumgesellschaft seit der Vormoderne, Paderborn, 11-34
- Prollius, Michael von (2006): Deutsche Wirtschaftsgeschichte nach 1945, Göttingen
- Przeworski, Adam (1985): Capitalism and Social Democracy, Cambridge
- Quaisser, Wolfgang/Manfred Wegner (2004): Welche Zukunft hat die EU? Gefahren für die wirtschaftliche Integration Europas, Internationale Politik und Gesellschaft 3, 117-144
- Rademaker, Maike (2006): DGB warnt vor „Industriefeudalismus“, Financial Times Deutschland vom 4. Januar 2006, S. 9
- Raphael, Lutz (2004): Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948-1973), in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (ed.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. WZB-Jahrbuch, Berlin, 51-74
- Rawls, John (1979): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M.
- Reinhard, Wolfgang (2007): Aufstieg und Niedergang des modernen Staates, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft 1, 8-24

- Reisen, Helmut (2006): Globalisierung, Proletariat und Prekariat, *Internationale Politik*, 112-113
- Ribhegge, Hermann (2007): Europäische Sozialpolitik, in: Timm Beichelt/Bozena Chotuj/Gerard Rowe/Hans-Jürgen Wagener (ed.), *Europa-Studien*, Wiesbaden, 365-378
- Richter, Matthias/Klaus Hurrelmann (2007): Warum die gesellschaftlichen Verhältnisse krank machen, *APuZ* 42, 3-10
- Rieger, Elmar (2001): Eine Regierung für Regierungen. Territoriale Organisation und Sozialpolitik in der Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten, in: Walter Müller/Oliver Fromm/Bernd Hansjürgen (ed.), *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb, Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg, 307-335
- Rieger, Elmar/Stephan Leibfried (1997): Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung, *Politische Vierteljahresschrift* 4, 771-796
- Rogge, Joachim (2005): Mehr Literatur- als Praxisaufbereitung über Parlamente in der exekutivföderalen Ordnung der EU, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 591f
- Roller, Edeltraut (2002): Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?, *APuZ* 29/30, 13-19
- Röper, Erich (2004): Mehr Literatur- als Praxisaufbereitung über Parlamente in der exekutivföderalen Ordnung der EU, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 591f
- Rothschild, Kurt (2001): Ach Europa: Einige kritische politökonomische Notizen zum Thema Europa, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1, 1-14
- Rüstow, Alexander (1949): *Zwischen Kapitalismus und Kommunismus*, Godesberg
- Sapir, André (2005): Globalisation and the Reform of European Social Models. Background Document for the Presentation at the ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9th September 2005, Brussels European and Global Economic Laboratory (BRUEGEL)
- Sauer, Gustav (2005): Proportionale Auswertung der Landtags- und Bundestagswahlergebnisse seit 1998: Quo vadis SPD-Wähler, *ZParl*, 116-120
- Sauga, Michael/Benjamin Triebe (2008): Deutschlands Mitte schrumpft dramatisch. Top-Verdiener legen zu, *Spiegel-online* vom 3. März 2008
- Schäfer, Armin (2005): Verfassung und Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitische Dilemmas europäischer Integration, *Internationale Politik und Gesellschaft* 4, 120-141
- Schäfer, Armin (2007): Die Reform des Sozialstaats und das deutsche Parteiensystem: Abschied von den Volksparteien?, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3, 648-666
- Scharenberg, Albert (2005): Rückkehr der Führer? Rechtsparteien in Europa, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 571-582

- Schäfer, Armin (2005): Verfassung und Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitische Dilemmas Europäischer Integration, *Internationale Politik und Gesellschaft* 4, 120-141
- Scharpf, Fritz (1998): Jenseits der Regime-Debatte: ökonomische Integration, Demokratie und Wohlfahrtsstaat, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (ed.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/M., 321-349
- Scharpf, Fritz (1998a): Demokratie in der internationalen Politik, in: Wolfgang Streeck (ed.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*, Frankfurt/M., 151-175
- Schiek, Dagmar (2003): Die Hartz-Gesetze. EU-rechtliche Perspektiven, *Kritische Justiz* 1, 35-47
- Schild, Joachim (2005): Ein Sieg der Angst – das gescheiterte Referendum, *Integration*, 187-200
- Schirm, Stefan A. (2007): *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Baden-Baden
- Schmid, Josef (2003): Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, *APuZ* 18/19, 32-38
- Schmitz, Mark (2005): Die Zeit der Ruhe ist vorbei, *FTD* vom 2. Juni 2005, S. 16
- Schneider, Werner/Norbert Schmacke (2003): Die Reform der Reformen, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1081-1090
- Schoen, Harald/Jürgen W. Falter (2005): Die Linkspartei und ihre Wähler, *APuZ* 51/52, 33-40
- Schönig, Werner/Heinz Theisen (2002): Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland und Europa zwischen neuer Mitte und neuem Populismus, *APuZ* 46/47, 32-45
- Schröder, Christoph (2004): Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich, *IW-Trends* 3, 1-13
- Schubert, Klaus/Simon Hegelich/Ursula Bazant (ed.) (2008): *Europäische Wohlfahrtsysteme. Ein Handbuch*, Wiesbaden
- Seifert, Hartmut (2005): Was bringen die Hartz-Gesetze?, *APuZ* 16, 17-24
- Seifert, Hartmut (2007): Arbeitszeit – Entwicklung und Konflikte, *APuZ* 4/5, 17-24
- Sesselmeier, Werner (2006): Die demographische Herausforderung der Alterssicherung, *APuZ* 8/9, 25-31
- Siegel, Nico (2002): Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt/New York
- Sinn, Hans-Werner (1990) Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, *European Economic Review* 34, 489-504
- Sinn, Hans-Werner (2003): *The New Systems Competition*, Oxford
- Sinn, Hans-Werner (2005): *Ist Deutschland noch zu retten?*, Berlin

- Schmidt, Michael (1998): Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opalden
- Solty, Ingar (2006): Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keine Linkspartei?, Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften 264 (1), 71-84
- Sombart, Werner (1932): Die Zukunft des Kapitalismus, Berlin
- Staritz, Cornelia (2004): Sozialstaat statt Steuerwettbewerb. Analyse und Alternativen zum Steuerdumping, WISO 3, 120-137
- Straubhaar, Thomas (2003): Das Ende der Globalisierung?, Wirtschaftsdienst, 278-279
- Straubhaar, Thomas (2004): Jenseits von Markt und Staat, Wirtschaftsdienst, 410-411
- Straubhaar, Thomas (2005): Wie geht es mit Europa weiter?, Wirtschaftsdienst, 342-343
- Streitz, Matthias (2005): Großbank HSBC sieht Vorteile bei Euro-Austritt, Spiegel-online vom 12. Juli 2005
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2005): Sozialpolitik I (Soziale Sicherung), 13. Vorlesung – Europa, WS 05/06, www.wiwi.uni-frankfurt.de/-strengma
- Sturm, Roland (2004): Verlierer Europa – die verpaßte Chance der Europawahl, Geschichte Wirtschaft – Politik 3, 287-289
- Sunde, Uwe (2006): Wirtschaftliche Entwicklung und Demokratie. Ist Demokratie ein Wohlstandsmotor oder ein Wohlstandsprodukt?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, 471-499
- Supiot, Alain (2004): Was heißt es „den Arbeitsmarkt reformieren?“, WSI-Mitteilungen 3, 119-124
- Tennstedt, Florian (1997): Der deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871-1881. Anmerkungen zu einem alten Thema aufgrund neu erschlossener Quellen, in: Andreas Wollasch (ed.), Wohlfahrtspflege in der Region, Paderborn, 255-267
- Teppe, Karl (1977): Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung, in Archiv für Sozialgeschichte, 195-250
- Thamer, Hans-Ulrich (1996): Nationalsozialismus I. Von den Anfängen bis zur Festigung der Macht. Information zur politischen Bildung 251. Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Tietz, Jank (2007): Standort: Rolle rückwärts, Der Spiegel 39/2007 – 24. September 2007, in: www.spiegel.de
- Tönnies, Sibylle (2006): Wem die Zukunft gehört. Auf den Straßen von Paris: Die jetzige Jugendrevolte protestiert auch gegen die Ideale der Studentenbewegung, Der Tagesspiegel-online vom 18. März 2006

- Trampusch, Christine (2004): Vom Klassenkampf zur Riesterreute. Die Mitbestimmung und der Wandel der Interessen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden an der betrieblichen und tariflichen Sozialpolitik, *Zeitschrift für Sozialreform* 3, 223-254
- Trampusch, Christine (2004): Sozialpolitik durch Tarifvertrag in den Niederlanden. Die Rolle der industriellen Beziehungen in der Liberalisierung des Wohlfahrtsstaates, MPIfG Discussion Paper 04/12, Köln
- Trampusch, Christine (2005): Industrielle Beziehungen als Flexibilitätsressource korporatistischer Wohlfahrtsstaaten. Der Fall Sozialpolitik durch Tarifvertrag in den Niederlanden, *Industrielle Beziehungen* 2, 93-119
- Treib, Oliver (2006): Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa, in: Sonja Puntcher-Riekman/Günter Herzig/Christian Dirninger (ed.), *Europa Res Publica. Europäischer Konvent und Verfassungsgebung*, Wien, 257-288
- Tullin, Sebastian (2005): EZB warnt Italien vor Euro-Austritt, *FTD* vom 6. Juni 2005, S. 16
- Tumpel, Herbert (2004): Baustelle Europa. Eine Bilanz aus Arbeitnehmersicht, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 203-212
- Urban, Hans-Jürgen (2003): Perspektiven der Gesundheitspolitik im Neuen Europäischen Sozialmodell, *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 433-453
- Vaubel, Roland (2004): The New Systems Competition: Zu dem gleichnamigen Buch von Hans-Werner Sinn, *ORDO*, Bd. 55, 380-388
- Vaubel, Roland (2005): Sozialpolitische Konsequenzen der Globalisierung, in: Andreas Freytag (ed.), *Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Politische Rationalität*, Köln, 143-158
- Vobruba, Georg (1997): Sozialpolitik als Integrationsinstrument: Der Zusatznutzen von Sozialpolitik in Europa, in: Jens Borchert/Stephan Lessenich/Peter Lösche (ed.), *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien* 1, Opladen, 165-185
- Vobruba, Georg (2000): Elitenprojekt und Populismus, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 943-949
- Vogel, Bertold (2004): Der Nachmittag des Wohlfahrtsstaates. Zur politischen Ordnung gesellschaftlicher Ungleichheit, in: *Mittelweg* 36 Heft 4, 36-55
- Vogel, Bertold (2005): Die Justierung des Sozialen, *Mittelweg* 36 H. 4, 5-14
- Volkert, Jürgen (2000): Der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Perspektive, in: Detlef Aufderheide/Martin Dobrowski (ed.), *Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik*, Berlin, 11-42

- Wagener, Hans-Jürgen/Thomas Eger/Heiko Fritz (2006): Europäische Integration. Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik, München
- Walter, Franz (2005): Lafontaines „Appel au peuple“, Internationale Politik 6, 62-63
- Walter, Franz (2006): Fusel oder Premier cru. Soziale Spaltung in Deutschland, Spiegel-online vom 7. Mai 2006
- Walter, Franz (2008): SPD im Beck-Dilemma, Spiegel-online vom 27. März 2008
- Walter Norbert (2005a): Zurück zum Protektionismus?, Internationale Politik 6, 76-77
- Weidemann, Siggi (2004): Das abrupte Ende der Gefühlssituation, Süddeutsche Zeitung vom 17. August 2004, S. 10
- Welzer, Harald (2002): Eine Gesellschaft in Angst und Verunsicherung, Frankfurter Rundschau vom 25. November 2002
- Welzer, Harald (2004): Die Zukunft von einst. Zwischen Hartz und Hitler: Wie sich die Demokartei wandelt, Süddeutsche Zeitung vom 13. September 2004, S. 13
- Welzk, Stefan (2006): Die „Alterskatastrophe“ und der Absturz der Renten, Blätter für deutsche und internationale Politik 6, 707-721
- Werner, Welf (2004): Globalisierung und Globalisierungs-backlash. Ein Vergleich zur Zeit vor 1914, in: Renate Ohr (ed.), Globalisierung, Berlin, 9-45
- Wessels, Wolfgang/Udo Diedrichs (2006): Deutschland in der Europäischen Union: vitale Interessen in einer EU der 25, in: dies. (ed.), Die neue EU: im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 13-19
- Wiesmann, Gerrit (2004): Erfolg der NPD alarmiert Parteien, Financial Times Deutschland vom 7. September 2004, S. 10
- Winkler, Jürgen (2005): Die saarländische Landtagswahl vom 5. September 2004: Vom Zwei- zum Vierparteiensystem mit einer dominanten CDU, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 19-35
- Zapka, Klaus (1983): Politisch-ökonomische Entwicklungs- und Durchsetzungsbedingungen des Tarifvertragssystems. Historisch-systematische Untersuchung zur Verrechtlichung industrieller Arbeitskonflikte, Frankfurt/M.
- Zapka, Klaus (2007): Europäische Wirtschaftspolitik, Göttingen
- Zohlhöfer, Reimut (2005): Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen, Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1, 41-75
- Zürn, Michael (2006): Zur Politisierung der Europäischen Union, PVS 2, 242-251

Kapitel 3: Sozialpolitik in der Europäischen Union: Institution zwischen Wettbewerb und Schutz

- Abelshauser, Werner (2004): Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München
- Ambrosius, Gerold (2003): Historische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes, in: Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (ed.), Der unvollendete Binnenmarkt, Baden-Baden, 9-27
- Ambrosius, Gerold (2004): Regulierungswettbewerb im Deutschen Reich (1871-1914): Welche Erfahrungen sind für die Europäische Union relevant?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 39-57
- Ambrosius, Gerold/Dietmar Petzina/Werner Plumpe (ed.) (2006): Moderne Wirtschaftsgeschichte. Eine Einführung für Historiker und Ökonomen, München
- Apolte, Thomas (2000): Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschränkung des politischen Wettbewerbs oder notwendige Konsequenz der Globalisierung, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie Bd. 19, 89-120
- Apolte, Thomas (2005): Samuelson versus Ricardo. Schadet Globalisierung dem Wohlstand?, WISU 3, 376-383
- Apolte, Thomas (2007): Warum die Politik die Globalisierung nicht liebt, Wirtschaftsdienst 1, 59-64
- Aust, Andreas (1994): Irland und das Maastrichter Protokoll. Zur Begründung der irischen Zustimmung, Zeitschrift für Sozialreform, 662-686
- Aust, Andreas (1997): Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance“? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/1997, Zeitschrift für Sozialreform 10, 748-777
- Aust, Andreas (2000): „Dritter Weg“ oder „Eurokeynesianismus“? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, Österreichische Zeitschrift für Politik (ÖZP) 3, 269-283
- Aust, Andreas/Sigrid Leitner/Stephan Lessenich (2002): Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells, Politische Vierteljahresschrift 2, 272-301
- Bach, Maurizio (1995): Ist die europäische Einigung irreversibel? Integrationspolitik als Institutionenpolitik in der Europäischen Union, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 35, 368-391
- Balze, Wolfgang (1994): Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union, Baden-Baden

- Bauer, Michael W./Ralf Knöll (2003): Die Methode der offenen Koordinierung. Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichender Zentralismus?, APuZ 1/2, 33-38
- Beck, Ulrich (2005): Europäisierung – Soziologie für das 21. Jahrhundert, APuZ 34/35, 3-11
- Beck, Ulrich/Edgar Grande (2005): Europas letzte Chance: Kosmopolitismus von unten, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1083-1097
- Begg, Iain/Francois Nectoux (1995): Social Protection and Economic Union, Journal of European Social Policy Vol. 5, No. 4, 285-302
- Benner, Thorsten (1998): Die soziale Dimension der europäischen Integration. Redistributive und sozialregulative Politik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Siegen
- Benz, Benjamin (2004): Nationale Mindestsicherungssysteme und europäische Integration: Von der Wahrnehmung der Armut und sozialer Ausgrenzung zur offenen Methode der Koordination, Wiesbaden
- Bergmann, Kristin/Uwe Thaysen (1994): Wieviel Verfassung braucht Europa?, in: Stiftung Mitarbeit (ed.), Wieviel Demokratie verträgt Europa? Wieviel Europa verträgt die Demokratie?, Opladen, 77-89
- Bergwitz, Christoph (1999): Die neue EG-Richtlinie zur Beweislast bei geschlechtsbedingter Diskriminierung, Der Betrieb 2, 94-99
- Berthold, Norbert (1993): Sozialunion in Europa. Notwendig oder überflüssig?, Wirtschaftsdienst, 414-418
- Berthold, Norbert (2005): Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2, 233-254
- Biester, Elke (ed.) (1994): Das unsichtbare Geschlecht der Europa. Der europäische Einigungsprozess aus feministischer Sicht, Frankfurt/M.
- Birk, Rolf (1994): Arbeitsrecht – Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Harmonisierung des Arbeitsrechts, in: Carl Otto Lenz (ed.), EG-Handbuch Recht im Binnenmarkt, Herne, 297-329
- Blankart, Charles./Gerrit Koester (2005): EU-Referenden und die Krise der EU, Wirtschaftsdienst 8, 492ff
- Bleckmann, Albert (1997): Europarecht: das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften, Köln
- Blomeyer, Christian (1994): Das Verbot der mittelbaren Diskriminierung gemäß Art. 11 EGV, Baden-Baden
- Bohley, Peter (2004): Euro: eine Bremse für das deutsche und europäische Wachstum?, Wirtschaftsdienst, 568-575

- Brand, Ulrich/Achim Brunnengräber/Lutz Schrader/Christian Stock/Peter Wahl (2000): Zur Kritik der Global Governance-Konzepte, in: dies.(ed.), Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?, Münster, 129-157
- Brasche, Ulrich (2003): Europäische Integration, München
- Bruha, Thomas/Carsten Nowack (2004): Recht auf Austritt aus der Europäischen Union?, Archiv des Völkerrechts, Bd. 42 Heft 1, 1-25
- Brunner, Karl (1970): The Monetarist Revolution, in: Monetary Theory, Weltwirtschaftliches Archiv 1, 1-30
- Bücker, Andreas/Kerstin Feldhoff/Wolfhard Kothe (1994): Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt: europäische Herausforderungen für das deutsche Arbeitsrecht, Neuwied/Berlin
- Buhde, Martin (1998): Die Türkei und die Grenzen der europäischen Integration, Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), 157-172
- Bullmann, Udo/Jan Kunz (2007): Europa muss die Weichen stellen, Internationale Politik und Gesellschaft 1, 84-100
- Busch, Klaus (1991): Umbruch in Europa, Köln
- Busch, Klaus (2001): Leitbilder des europäischen Integrationsprozesses und mögliche Schritte zur Vertiefung der Integration, in: Barbara Krause (ed.), Soziales und gerechtes Europa. Von der Wirtschafts- zur Sozialunion?, Freiburg, 186-200
- Butterwegge, Christoph (2000): Sozialstaat im Zangengriff, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1419-1422
- Butterwegge, Christoph (2005): Krise und Zukunft des Sozialstaates, 2. Aufl. Wiesbaden
- Butterwegge, Christoph (2005a): Sozialstaat im Zangengriff, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1419-1422
- Butterwegge, Christoph/Bettina Lösch/Ralf Ptak (2007): Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden
- Cecchini, Paolo (1988): Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden
- Clement, Reiner/Johannes Natrop (2004): Offshoring – Chance oder Bedrohung für den Standort Deutschland?, Wirtschaftsdienst, 519-528
- Commichau, Michael (1994): Grundgesetz und Europäische Union. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden gegen den Maastrichter Vertrag, JA 12, 600-607

- Cuperus, René (2003): Das populistische Defizit. Im 21. Jahrhundert müssen Sozialdemokraten die „Sprache der echten Wirklichkeit“ neu lernen, Berliner Republik 6/2003, www.b.republik.de
- Cuperus, René (2006): European Social Unease: A Threat to the EU?, Internationale Politik und Gesellschaft (IPG) 1, 65-90
- Däubler, Wolfgang (1996): Plädoyer für eine europäische Sozialpolitik, in: Rolf Caesar/Renate Ohr (ed.), Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?, Baden-Baden, 147-158
- Dauderstädt, Michael (2002): Anpassungszwänge und Legitimationsverlust: das europäische Dilemma, Internationale Politik und Gesellschaft 2, 60-87
- Dauderstädt, Michael (2004): Wohlstand für alle in der erweiterten EU, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Zeitschrift (WISO) 3, 186-200
- Doehring, Karl (2001): Einseitiger Austritt aus der Europäischen Gemeinschaft, in: Dieter Dörr (ed.), Die Macht des Geistes. Festschrift für Hartmut Schiedermaier, Heidelberg, 695-704
- Dörre, Klaus (2005): Prekariat. Eine arbeitspolitische Herausforderung, WSI-Mitteilungen, 250-258
- Dreher, Axel (2004): Der Einfluss der Globalisierung auf die Steuer- und Sozialpolitik – eine empirische Analyse für die OECD-Länder, in: Renate Ohr (ed.), Globalisierung. Herausforderung an die Wirtschaftspolitik, Berlin, 75-96
- Duwendag, Dieter (2004): Rückwirkungen der Globalisierung auf den deutschen Arbeitsmarkt, in: Stefan Blank/Heinrich Amadeus Wolff (ed.), Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Armin zum 65. Geburtstag, Berlin, 225-236
- EGI – Europäisches Gewerkschaftsinstitut (1988): Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Brüssel
- Ehrlicher, Werner/Wolf-Dieter Becker (ed.) (1978): Die Monetarismus-Kontroverse. Eine Zwischenbilanz, Berlin
- Epiney, Astrid (2006): Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten in der „Europäischen Verfassung“, Jura 10, 755-761
- Falkner, Gerda (2002): How Intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An Example from Maastricht Treaty Reform, in: Journal of European Public Policy 9, 98-119

- Falkner, Gerda/Miriam Hartlapp/Simone Leiber/Oliver Treib (2002): *Opposition through the Backdoor? The Case of National Non-Compliance with EU Directives*, Political Science Series 83, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
- Fechtner, Detlef (2006): *Die soziale Angst ist grenzenlos*, Das Parlament Nr. 13 vom 27. März 2006, S. 13
- Flassbeck, Heiner (2003): *Wie Deutschland wirtschaftlich ruiniert wurde. Ein Bericht aus dem Jahre 2010*, Blätter für deutsche und internationale Politik 8, 955-960
- Franke, Siegfried (2003): *Wählerwille und Wirtschaftsreform*, APuZ 18/19, 24-31
- Fromm, Thomas (2005): *Italiens Premier macht Stimmung gegen den Euro. Berlusconi nennt Währung für Wirtschaftsmisere verantwortlich*, FDT vom 29. Juli 2005, S. 9
- Fuhrmann, Nora (2005): *Geschlechterpolitik im Prozess der europäischen Integration*, Wiesbaden
- Däubler, Wolfgang (1996): *Plädoyer für eine europäische Sozialpolitik*, in: Rolf Caesar/Renate Ohr (ed.), *Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?*, Baden-Baden, 147-158
- Däubler, Wolfgang (2004): *Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft*, in: Wolfgang Weidenfeld (ed.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Gütersloh, 273-288
- Diedrichs, Udo/Wolfgang Wessels (2005): *Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen*, Integration 4, 287-306
- Esping-Andersen, Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge
- Fuhrmann, Nora (2005): *Geschlechterpolitik im Prozess der europäischen Integration*, Wiesbaden
- Gauper, Ortrun (2004): *Europa der Märkte oder der Menschen? Ein anderes Europa ist möglich*, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Zeitschrift (WISO) 2, 20-36
- Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*, Soziales Europa 1/1990, 52-61
- Gemper, Bodo (2007): *Ludwig Erhard revisited*, APuZ 13, 10-16
- Genschel, Philipp (1998): *Markt und Staat in Europa*, Politische Vierteljahresschrift, 56-79
- Germanangue, Marc (2005): *Die gelähmte Nation. Welchen Platz nimmt Frankreich heute in der Welt ein?*, Internationale Politik 8, 70-75
- Giddens, Anthony (2006): *Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells* – www.social-europe.eu/FES/ZukunftdesESM.pdf

- Gold, Michael (1993): Overview of the Social Dimension, in: Michael Gold (ed.), *The Social Dimension. Employment Policy in the EC*, Basingstoke, 10-40
- Götting, Friedemann (2000): *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, Baden-Baden
- Grabow, Karsten (2005): Ist die Demokratie in den neuen Ländern konsolidiert?, *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)* 3, 293-303
- Grabow, Karsten (2006): Reformpolitik in westeuropäischen Gesundheitssystemen, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1, 29-65
- Graff, James (2005): Brussels Burnout. The French and the Dutch have rejected the EU. Constitution and spurned their political leaders. Where does Europe go from here?, in: *Time* Vol. 165, No. 24, June 13, 2005, pp 16-21
- Graser, Alexander (2000): Auf dem Weg zur Sozialunion. Wie „sozial“ ist das europäische Sozialrecht?, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 4, 366-381
- Guérot, Ulrike (2004): Zehn Punkte für ein Europa in besserer Verfassung, *Internationale Politik* 8, 99-104
- Habermas, Jürgen (2005): Nach dem Abstimmungsdebakeln: Europa ist uns über die Köpfe hinweggerollt, *Süddeutsche Zeitung* vom 6. Juni 2005, S. 15
- Hamann, Wolfgang (2007): Bewerberauswahl und Arbeitgeberkündigung im Lichte des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, *Jura* 9, 641-648
- Hankel, Wilhelm (2004): Deutschlands Europawahn, *Geschichte Wirtschaft Politik* 1, 5-8
- Hankel, Wilhelm (2005): Von Keynes bis Hartz oder: Der Prophet muß seine Botschaft zu Ende denken, *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte (NG/FH)* Heft 1-2, 75-80
- Hantrais, Linda (1995): *Social Policy in the European Union*, London
- Hartwich, Hans-Hermann (2004): Die Europäische Währungsunion – ein „Schönwetter-schiff“?, *Geschichte Wirtschaft Politik*, 411-424
- Hauser, Richard (2007): Armut in Deutschland – versagt der Sozialstaat?, *Wirtschaftsdienst* 3, 172-181
- Hausner, Karl-Heinz (2005): Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung, *Wirtschaftsdienst*, 238-243
- Hayek, Friedrich A. (1948): *The Use of Knowledge in Society*, in: ders., *Individualism and Economic Order*, Chicago, 77-91

- Heien, Torsten (2006): Wer will eigentlich eine Sozialunion? Die Haltung der Bürger zu einer Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen und Maßnahmen auf die europäische Ebene, Sozialer Fortschritt 10, 241-248
- Heise, Arno (2005): Schulmeister Deutschland oder: Wie Europa getietmeyert wurde, Blätter für deutsche und internationale Politik, 819-828
- Henningsen, Bernd (1992): Die schönste Nebensache Europas. Zur Geschichte der EG-Sozialpolitik, Sozialer Fortschritt 9, 203-212
- Hoffjan, Andreas/Annehild Bramann (2007): Gesetzesfolgekosten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), Betriebs-Berater 48, 2625-2929
- Horn, Gustav (2005): Sparwut und Sozialabbau: die deutsche Krankheit. Thesen gegen eine verfehlte Wirtschaftspolitik, München
- Hrbek, Rudolf (2005): Quo vadis? Das Europäische Einigungsprojekt in der Krise, Wirtschaftsdienst, 483-492
- Huffschmid, Jörg (2007): Die neoliberale Deformation Europas. Zum 50. Jahrestag der Verträge von Rom, Blätter für deutsche und internationale Politik 3, 307-319
- Immerfall, Stefan/Andreas Sobisch (1997): Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Union im Bewußtsein ihrer Bürger, APuZ 10, 25-37
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch (1996): Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (ed.), Europäische Integration, Opladen
- Janisch, Wolfgang (2000): Frauen in die Bundeswehr: Wo Europa zuständig ist, hat selbst das Grundgesetz das Nachsehen, Gegenwartskunde 1, 87-91
- Jopp, Mathias/Gesa Kuhle (2005): Wege aus der Verfassungskrise. Die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, Integration 3, 257-261
- Jungk, Wolfgang (1986): Integrationstheoretische Grundlagen der Sozialpolitik der EG, in: Hagen Lichtenberg (ed.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden, 35-49
- Kaelble, Hartmut/Günther Schmidt (ed.) (2006): Das Europäische Sozialmodell?: Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, 2. Aufl. Berlin
- Kahil, Bettina (1996): Europäisches Sozialrecht und Subsidiarität, Baden-Baden
- Kampmeyer, Eva (1998): Protokoll und Abkommen über die Sozialpolitik der Europäischen Union, Osnabrück
- Katsioulis, Christos/Gero Maass (2007): Europa im Glück? Die Perspektiven der EU als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion, Internationale Politik und Gesellschaft 4, 21-40

- Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Geht es mit der Integrationsfunktion des Sozialstaates zu Ende?, in: Stefan Hradil (ed.), *Differenzen und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften*, Frankfurt/New York, 135-153
- Kemmerer, Alexandra (2005): Verfassungskitsch ist keine Lösung, *Internationale Politik (IP)* 7, 36-39
- Kersbergen, Kees van (1997): *Double Allegiance in European Integration: Publics, Nation-state, and Social Policy*, San Domenico (FI)
- Ketelsen, Jörg (1990): Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und Aktionsprogramm der EG-Kommission, *Die Angestelltenversicherung*, 139-144
- Kirchhof, Paul (1994): Das Maastricht-Urteil des BVerfG, in: Peter Hommelhoff/Paul Kirchhof (ed.), *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, Heidelberg, 11-24
- Kiwitt, Daniel/Stefan Voigt (1998): Grenzen des institutionellen Wettbewerbs, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* Bd. 17, 313-337
- Klaus, Thomas (2005): Gefahr aus Frankreich, *FTD* vom 7. April 2005, S. 27
- Klecha, Stephan (2007): *Europas Sozialpolitik als schwieriger Aushandlungsprozess. Akteure und Handlungsoptionen unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn
- Kleinhenz, Gerhard (1986): Die Stellung der Sozialpolitik im politischen Gefüge der EG, in: Hagen Lichtenberg (ed.), *Sozialpolitik in der EG*, Baden-Baden, 17-33
- Knelangen, Wilhelm (2006): „Sozialstaatswerdung Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik, in: Alexandra Baum-Ceisig/Anne Faber (ed.), *Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*, Wiesbaden, 20-44
- Kolbe, Wiebke (2002): *Elternschaft im Wohlfahrtsstaat. Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945-2000*, Frankfurt/M.
- Kollmeier, Yvonne (2001): Die europäische Sozialpolitik. Vom Stiefkind des europäischen Integrationsprozesses zum Wegbereiter eines Level Playing Field?, in: Walter Müller/Oliver Fromm/Bernd Hansjürgen (ed.), *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb*, Marburg, 337-357
- König, Doris (1994): Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht – ein Stolperstein auf den Weg in die europäische Integration, *ZaöRV*, 17ff

- König, Christian/Matthias Pechstein (1995): Die Europäische Union. Der Vertrag von Maastricht, Tübingen
- Kösters, Wim (2003): Systemwettbewerb in der EU. Weg zur Angleichung oder politisches Schlagwort?, in: Wim Kösters/Emanuel La Roche, Systemwettbewerb, Berlin, 7-31
- Kösters, Wim/Rainer Beckmann/Martin Hebler (2001): Elemente der ökonomischen Integrationstheorie, in: Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (ed.), Theorien europäischer Integration, Opladen, 35-86
- Kowalsky, Wolfgang (1999): Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen
- Kraus, Katrin/Thomas Geisen (ed.) (2001): Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven, Wiesbaden
- Kriesi, Hanspeter/Edgar Grande (2004): Nationaler politischer Wandel in entgrenzten Räumen, in: Ulrich Beck/Christoph Lau (ed.), Entgrenzung und Entscheidung, Frankfurt/M., 402-420
- Kronauer, Martin (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/M./New York
- Kühnhardt, Ludger (2003): Welche Grenzen setzt die Globalisierung der Europäischen Integration, ZEI Discussion Paper C 117
- Kuper, Ernst (1997): Der Kontrakt des Architekten: Das 'soziale Europa' nach Jacques Delors, in: Jens Borchert/Stephan Lessenich/Peter Lösche (ed.), Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1, Opladen, 187-210
- Küsters, Hanns Jürgen (2007): Die integrationspolitischen Wirkungen der Römischen Verträge. Eine Bilanz nach 50 Jahren, Integration 3, 320-332
- Kumpmann, Ingmar (2004): Der Sozialstaat im Systemwettbewerb, in: Renate Ohr (ed.), Globalisierung. Herausforderung an die Wirtschaft, Berlin, 125-146
- Lachmann, Werner/Andreas Mitschke (2006): Wettbewerbspolitik und die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften, Das Wirtschaftsstudium (WISU), 560-566
- Lamping, Wolfgang (2008): Auf dem Weg zu einem postnationalen Sozialstaat? Die Sozialpolitik der Europäischen Union, in: Klaus Schubert/Simon Hegelich/Ursula Bazant (ed.), Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden, 595-617
- Larsmo, Ola (2004): Ein Kampf um die Modernität. Was bedeutet Schwedens Nein zum Euro?, APuZ 47, 3-9

- Leibfried, Stephan (2006): Europäische Sozialpolitik – Richtern und Märkten überlassen?, WSI-Mitteilungen 10, 523-531
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1992): Zur Zukunft eines „sozialen Europas“, in: Sozialpolitik und Wissenschaft. Positionen zur Theorie und Praxis der sozialen Hilfen. Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (Hrsg.), Frankfurt/M., 142-184
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1997): Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten. Soziale Sicherung in der europäischen Mehrebenenpolitik, Blätter für deutsche und internationale Politik 12, 1457-1467
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1998): Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (ed.), Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M., 58-99
- Leinen, Jo/Justus Schönlaue (2001): Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta, Integration, 34-41
- Lenz, Carl-Otto (1994): EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln
- Lepsius, M. Rainer (1997): Vertrauen zu Institutionen, in: Stefan Hradil (ed.), Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften, Frankfurt/M., 283-293
- Lessenich, Stephan (1994): „Three Worlds of the Welfare Capitalism“ – oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien, Politische Vierteljahresschrift 2, 224-244
- L’Hoest, Raphael (1996): Zur Bedeutung der ‚Sozialen Dimension‘ des europäischen Binnenmarktes, in: Werner Schöning/Raphael L’Hoest (ed.), Sozialstaat wohin? Umbau, Abbau oder Ausbau der sozialen Sicherung, Darmstadt, 191-216
- Link, Werner (2001): Die Entwicklungstendenzen der Europäischen Integration (EG/EU) und die neo-realistische Theorie, ZFP, 302-321
- Loth, Wilfried (2004): Warum Europa? Antriebskräfte und Perspektiven europäischer Einigung, in: Johannes Varwick/Wilhelm Knelangen (ed.), Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess, Opladen, 23-37
- Loth, Wilfried (2007): Guy Mollet und die Entstehung der Römischen Verträge 1956/57, Integration 3, 313-319
- Lübbe-Wolff, Gertrude (2004): Globalisierung und Demokratie, Recht und Politik, 130ff
- Mäder, Werner (1993): Sozialrecht und Sozialpolitik in der EG: Entwicklungen auf dem Weg zur Sozialunion, Bonn

- Majone, Giandomenico (1996): Redistributive und sozialregulative Politik, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (ed.); Europäische Integration, Opladen, 225-248
- Mau, Steffen (2002): Ein europäischer Robin Hood? Zu den Chancen redistributiver Politiken im europäischen Sozialraum, Berliner Debatte INITIAL 13, 75-83, www.linksnet.de/artikel.phd?id=757
- Mau, Steffen (2004): Soziale Ungleichheit in der Europäischen Union, APuZ 38, 38-46
- Maurer, Andreas (2005): Austritt, Ausschluß oder institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages, Internationale Politik und Gesellschaft 1, 165-184
- Maurer, Andreas (2006): Die Vermessung des europäischen Tiefgangs: Extrakonstitutionelle Umwege aus der Verfassungskrise, Politische Vierteljahresschrift 2, 264-274
- Meiler, Oliver (2005): Minister will Lira wiederhaben, Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 4. Juni 2005, S. 9
- Messner, Marcus (2005): USA bremsen Hosen-Flut aus China, Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 17. Mai 2005, S. 23
- Meyer, Dirk (2005): Die Entmachtung der Politik. Zur Frage der Überlebensfähigkeit demokratischer Nationalstaaten in einer globalisierten Weltwirtschaft, Leviathan, 306-324
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act. National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, International Organization 1, 19-56
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, Journal of Common Market Studies 31, 473-524
- Moravcsik, Andrew (1998): The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca
- Muck, Jan (2005): Rechtliche Rahmenbedingungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), Abschluß der Arbeit: 27. April 2005, Reg.-Nr.: WF XII-09/05. Hrsg. von Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Fachbereich XII: Europa
- Müller, Albrecht (2003): Das Elend der Reformdebatte. Über die unreflektierte Modernisierungs- und Reformdiskussion in Deutschland, APuZ 51, 3-10
- Neyer, Jürgen (2007): Die halbierte Gerechtigkeit in der Europäischen Union, Leviathan 1, 30-46
- Niechoj, Torsten (2005): Koordinierung à la Keynes? Der Makroökonomische Dialog des Kölner Prozesses, Integration 1, 68-80

- Nienhaus, Volker (1994): Die Sozialunion: Eine notwendige Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion?, in: Rolf Caesar/Hans-Eckard Scharrer (ed.), Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, Bonn, 269-289
- Nullmeier, Frank (2004): Vermarktlichung des Sozialstaates, WSI-Mitteilungen, 495-500
- Obinger, Herbert/Bernhard Kittel (2003): Parteien, Institutionen und Wohlfahrtsstaat. Politisch-institutionelle Determinanten der Sozialpolitik in OECD-Ländern, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (ed.), Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, 355-384
- Oppermann, Thomas (1991): Europarecht, Köln
- Ostner, Ilona (1996): Grenzen der Gleichheit. Die EG-Frauenpolitik auf dem Prüfstand, Gewerkschaftliche Monatshefte (GMH) 9, 549-561
- Ostner, Ilona/Jane Lewis (1998): Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (ed.), Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M., 196-329
- Ostner, Ilona/Sigrid Leitner/Stephan Lessenich (2001): Sozialpolitische Herausforderungen. Zukunft und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik. Literaturbericht gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Padoa-Schioppa, Tommaso (1988): Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft, Wiesbaden
- Patel, Kiran Klaus (2005): Wie Europa seine Bürger verlor, Internationale Politik 7, 22-28
- Pernice, Ingolf (2005): Zur Finalität Europas, in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/ Ulrich Haltern (ed.), Europawissenschaft, Baden-Baden, 743-792
- Piatek, Krzysztof (2001): Sozialstaat in Polen: Von der Teilung Polens über den Realsozialismus zum aktuellen Transformationsprozess, in: Katrin Kraus/Thomas Geisen (ed.), Sozialstaat in Europa. Geschichte Entwicklung Perspektiven, Wiesbaden, 201-224
- Pierson, Paul (1998): Social Policy and European Integration: in: Andrew Moravcsik (ed.), Centralization or Fragmentation? Europe Faces the Challenges of Deepening, Diversity and Democracy, New York, 124-158
- Pierson, Paul/Stephan Leibfried (1998): Mehrebenenpolitik und die Entwicklung des „Sozialen Europas“, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (ed.), Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M., 11-57

- Pierson, Paul/Stephan Leibfried (1998b): Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (ed.), Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M., 422-463
- Platzer, Hans-Wolfgang (1992): Lernprozeß Europa, Bonn
- Platzer, Hans-Wolfgang (1996): Erosionsvehikel, Rettungsanker oder Gestaltungsfaktor? Die Auswirkungen der Europäischen Union auf den Sozialstaat, Internationale Politik und Gesellschaft 1, 23-35
- Pöhle, Klaus (1999): Hat die Europäische Union Bestand? Zur Fragwürdigkeit zweier Dogmen der Integrationspolitik, Integration 4, 231-245
- Protokoll über die Sozialpolitik, BGBl. 1992, Teil II, S. 1313 ff
- Quaisser, Wolfgang/Manfred Wegner (2004): Welche Zukunft hat die EU? Gefahren für die wirtschaftliche Integration Europas, Internationale Politik und Gesellschaft 3, 117-144
- Raasch, Sibylle (1990), Perspektiven der Gleichberechtigung der Frau im EG-Binnenmarkt '92, Kritische Justiz 1, 62-78
- Randzio-Plath, Christa (2006): Erneuerung oder Ende der Lissabon-Strategie?, Wirtschaftsdienst 7, 462-467
- Raphael, Lutz (2004): Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948-1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase“ des europäischen Wohlfahrtsstaates, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (ed.), Das europäische Sozialmodell: Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 51-73
- Rattinger, Hans (1996): Einstellungen zur europäischen Integration in der Bundesrepublik: Ein Kausalmodell, Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1, 45ff
- Reisen, Helmut (2006): Globalisierung, Proletariat und Prekariat, Internationale Politik, 112-113
- Rieger, Elmar/Stephan Leibfried (1997): Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung, Politische Vierteljahresschrift 4, 771-796
- Rieger, Elmar (2001): Eine Regierung für Regierungen. Territoriale Organisation und Sozialpolitik in der Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten, in: Walter Müller/Oliver Fromm/Bernd Hansjürgen (ed.), Regeln für den europäischen Systemwettbewerb, Steuern und soziale Sicherungssysteme, Marburg, 307-335
- Rinck, Gerd/Eberhard Schwank (1989): Wirtschaftsrecht: Wirtschaftsverfassung, Kartellrecht, Wettbewerbsrecht, Wirtschaftsverwaltung, Köln
- Ringler, Jochen (1997): Die Europäische Sozialunion, Berlin

- Rogge, Joachim (2005): Mehr Literatur- als Praxisaufbereitung über Parlamente in der exekutivföderalen Ordnung der EU, *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 591f
- Röpke, Oliver (2006): Beispiel EU-Arbeitszeitrichtlinie – das Ende Europäischer Mindeststandards?, *WISO* 3, 107-121
- Ross, George (1998): Das „Soziale Europa“ des Jacques Delors: Verschachtelung als politische Strategie, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (ed.), *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*, Frankfurt/M., 327-368
- Rothschild, Kurt W. (2001): Ach Europa: Einige kritische politökonomische Notizen zum Thema „Europa“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1, 1-14
- Schachtschneider, Karl Albrecht (1998): Die Euro-Klage, *Zeitschrift für Sozialökonomie* 117, 10-18
- Schachtschneider, Karl Albrecht (2004): Demokratierechtliche Grenzen der Gemeinschaftsrechtsprechung, in: Stefan Brink/H. A. Wolff (ed.), *Gemeinwohl und Verantwortung: Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berlin, 779-793
- Schäfer, Armin (2005): Verfassung und Wohlfahrtsstaat: sozialpolitische Dilemmas Europäischer Integration, *Internationale Politik und Gesellschaft* 4, 120-141
- Schäfer, Armin (2006): Aufstieg und Grenzen der Offenen Methode der Koordinierung, *WSI-Mitteilungen* 10, 540-546
- Scharenberg, Albert (2005): Rückkehr der Führer? Rechtsparteien in Europa, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 571ff
- Scharpf, Fritz W. (1998): Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17, 41-66
- Scharpf, Fritz (1998): Jenseits der Regime-Debatte: ökonomische Integration, Demokratie und Wohlfahrtsstaat, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (ed.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/M., 321-349
- Schiek, Dagmar (2003): Die Hartz-Gesetze. EU-rechtliche Perspektiven, *Kritische Justiz* 1, 35-47
- Schild, Joachim (2005): Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Referendum, *Integration*, 187-200
- Schlachter, Monika (1995): Probleme der mittelbaren Benachteiligung im Anwendungsbereich des Art. 119 EGV, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 393-398
- Schmid, Josef (2003): Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, *APuZ* 18/19, 32-38

- Schmitz, Thomas (2001): Integration in der Supranationalen Union: das europäische Organisationsmodell einer prozeßhaften georegionalen Integration und seine rechtlichen und staatsrechtlichen Implikationen, Baden-Baden
- Schmuck, Otto (2000): Die Ausarbeitung der Europäischen Gemeinschaftscharta als Element der Verfassungsentwicklung, *Integration* 1, 48-56
- Schnorpfeil, Willi (1996): Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union, Berlin
- Scholz, Rupert (2000): Frauen an die Waffe kraft Europarechts?. Zum Verhältnis von Art. 12a Abs. 4 S. 2 GG zur EU-Gleichstellungsrichtlinie, *DÖV* 10, 417-420
- Schulte, Bernd (2001): Europäische Integration und sozialer Schutz, in: Katrin Kraus/Thomas Geisen (ed.), *Sozialstaat in Europa. Geschichte Entwicklung Perspektiven*, Wiesbaden, 285-303
- Schulte, Bernd (2004): Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (ed.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, WZB-Jahrbuch 2004, Berlin, 75-103
- Schulz, Martin (2007): Europa sozial gestalten – zehn Thesen, *Internationale Politik und Gesellschaft* 4, 144-147
- Schulz, Otto (1996): Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik: der Weg, die Verhandlungen, die Perspektiven, Köln
- Schuster, Thomas (2000): Die Entwicklung von Sozialstandards am Beispiel des Mutterschaftsurlaubes und Mutterschaftsgeldes. Ein europäischer Vergleich, in: Hilmar Schneider (ed.), *Europas Zukunft als Sozialstaat*, Baden-Baden, 125-149
- Schuster, Thomas/Roland Vaubel (1996): Europäische Sozialpolitik, in: Renate Ohr (ed.), *Europäische Integration*, Stuttgart Berlin Köln, 173-199
- Schwall-Düren, Angelica (2006): Wie weiter mit der EU? Wege aus der Krise, *Internationale Politik und Gesellschaft* 1, 28-38
- Seeger, Sarah (2008): Eurobarometer: Europa „von unten“. Wo stehen Europäerinnen und Europäer im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozeß – aktuelle Zahlen, *CAP-News*
- Seel, Barbara (1996): Die Sozialunion. Notwendigkeiten und Grenzen, in: Rolf Caesar/Renate Ohr (ed.), *Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?*, Baden-Baden, 159-177

- Simm, Marion (1998): Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im föderalen Kompetenzkonflikt: Kontinuität und Neubestimmung in der Rechtsprechung vor und nach Maastricht, Baden-Baden
- Simon, Helmut (1994): Der Verfassungsstreit um den Maastricht-Vertrag: Worum geht es?, in: Stiftung Mitarbeit (ed.), Wieviel Demokratie verträgt Europa? Wieviel Europa verträgt die Demokratie?, Opladen, 59-76
- Sinn, Hans-Werner (2002): Der neue Systemwettbewerb, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, 391-407
- Sinn, Hans-Werner (2005): Ist Deutschland noch zu retten?, Berlin
- Staritz, Cornelia (2004): Sozialstaat statt Steuerwettbewerb. Analyse und Alternativen zum Steuerdumping, WISO 3, 120-137
- Straubhaar, Thomas (2003): Das Ende der Globalisierung?, Wirtschaftsdienst, 278-279
- Straubhaar, Thomas (2005): Wie geht es mit Europa weiter?, Wirtschaftsdienst 6, 342-343
- Streeck, Wolfgang (2000): Competitive Solidarity: Rethinking the „European Social Model“, in: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenhal (ed.), Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften, Frankfurt/M., 245-261
- Streeck, Wolfgang (2001): Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen. Ein Kommentar, in: Karl Ulrich Mayer (ed.), Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse, Frankfurt/New York, 135-167
- Streinz, Rudolf (2000): Frauen an die Front, Deutsches Verwaltungsblatt 9, 585-595
- Streitz, Matthias (2005): Großbank HSBC sieht Vorteile bei Euro-Austritt, Spiegel-online vom 12. Juli 2005
- Taschowsky, Peter (2001): Neuer Institutionalismus und die europäische Sozialpolitik, Diskussionspapier 250, Universität Hannover, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
- Thalacker, Patrick (2006): Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik und das Europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung, Berlin
- Theurl, Theresia/Eric Meyer (2001): Institutionelle Grundlagen der Europäischen Union, integrationspolitische Strategien und aktuelle Entwicklungsperspektiven, in: Renate Ohr/Theresia Theurl (ed.), Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik: Bestandsaufnahme und Perspektiven, München, 41-203
- Tödtmann, Ulrich (1998): Der Einfluß des EuGH auf die Gleichstellung von Mann und Frau, Der Betrieb 46, 2322-2324
- Tömmel, Ingeborg (2003): Das politische System der EU, München/Wien

- Tönnies, Sibylle (2006): Wem die Zukunft gehört. Auf den Straßen von Paris: Die jetzige Jugendrevolte protestiert auch gegen die Ideale der Studentenbewegung, Der Tagesspiegel-online vom 18. März 2006
- Treib, Oliver (2004): Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa. Institut für Höhere Studien. Reihe Politikwissenschaft Nr. 99, Wien
- Treib, Oliver (2004a): Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien, Frankfurt/New York
- Treib, Oliver/Simone Leiber (2006): Was bewirken Richtlinien in der Sozialpolitik? Ein Ost-West-Vergleich, WSI-Mitteilungen 10, 547-552
- Tullin, Sebastian (2005): EZB warnt Italien vor Euro-Austritt, Financial Times Deutschland vom 6. Juni 2005, S. 16
- Tumpel, Herbert (2004): Baustelle Europa. Eine Bilanz aus Arbeitnehmersicht, Wirtschaftspolitische Blätter, 203-212
- Ungerer, Werner (1984): Der Austritt Grönlands aus der Europäischen Gemeinschaft, Europa-Archiv Bd. 39, 345-352
- Urban, Hans-Jürgen (2003): Perspektiven der Gesundheitspolitik im Neuen Europäischen Sozialmodell, Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 132, 433-453
- Varwick, Johannes (2002): EU-Erweiterung: Stabilitätsexport oder Instabilitätsimport?, APuZ 1/2, 23-30
- Vaubel, Roland (2005): Sozialpolitische Konsequenzen der Globalisierung, in: Andreas Freytag (ed.), Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Politische Rationalität, Köln, 143-158
- Vaubel, Roland (2005): Sozialpolitische Konsequenzen der Globalisierung, in: Andreas Freytag (ed.), Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Politische Rationalität, Köln, 143-158
- Vaubel, Roland (2007): Die politökonomischen Ursachen der Zentralisierungsdynamik, Wirtschaftsdienst 2, 84-88
- Vobruba, Georg (1997): Sozialpolitik als Integrationsinstrument: Der Zusatznutzen von Sozialpolitik in Europa, in: Jens Borchert/Stephan Lessenich/Peter Lösche (ed.), Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?, Opladen, 165-185
- Vobruba, Georg (2000): Elitenprojekt und Populismus, Blätter für deutsche und internationale Politik, 943-949
- Vogel, Bertold (2004): Der Nachmittag des Wohlfahrtsstaates. Zur politischen Ordnung gesellschaftlicher Ungleichheit, Mittelweg 36 Heft 4, 36-55

- Vogel, Bertold (2004a): Neue Ungleichheiten im Wohlfahrtsstaat. Die politische Ordnung sozialer Verwundbarkeit und prekären Wohlstands, *Zeitschrift für Sozialreform* 1/2, 174-188
- Vogel, Bertold (2005): Die Justierung des Sozialen, *Mittelweg* 36 Heft 4, 5-14
- Voßkuhle, Andreas/Gernot Sydow (2002): Die demokratische Legitimation des Richters, *JZ* 14, 673-678
- Wagener, Hans-Jürgen/Thomas Eger/Heiko Fritz (2006): Europäische Integration. Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik, München
- Waltemathe, Arved (2000): Austritt aus der Europäischen Union: Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?, Frankfurt/M.
- Walter, Franz (2005): Lafontaines „Appel au peuple“, *Internationale Politik* 6, 62-63
- Walter, Franz (2008): SPD im Beck-Dilemma, *Spiegel-online* vom 27. März 2008
- Walwei, Ulrich (1999): Die Europäisierung der nationalen Arbeitsmärkte, in: Dieter Döring (ed.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt/M., 168-191
- Weidemann, Siggi (2005): Das abrupte Ende der Gefühlssituation, *Süddeutsche Zeitung* vom 17. August 2004, S. 10
- Weidenfeld, Werner (2000): Erweiterung ohne Ende?. Europa als Stabilitätsraum strukturieren, *Internationale Politik* 8, 1-10
- Wellner, Walter/Gerhard Schmich (1988): Europa auf dem Wege zur Sozialunion, Bonn
- Welzk, Stefan (2006): Die „Alterskatastrophe“ und der Absturz der Renten, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6, 707-721
- Werner, Welf (2004): Globalisierung und Globalisierungs-backlash. Ein Vergleich zur Zeit vor 1914, in: Renate Ohr (ed.), *Globalisierung*, Berlin, 9-45
- Wessels, Wolfgang/Udo Diedrichs (2006): Deutschland in der Europäischen Union: vitale Interessen in einer EU der 25, in: dies. (ed.), *Die neue EU: im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 13-19
- Windisch, Rupert (1998): Modellierung von Systemwettbewerb, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* Band 17, 121-154
- Windolf, Paul (2000): Wer ist Schiedsrichter in der Europäischen Union? Der Konflikt zwischen EuGH und BVerfG, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* Sonderheft 40, 39-67

- Witte, Lothar (2004): Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Europäische Politik, Bonn, Dezember 2004
- Zacher, Hans F. (2002): Wird es einen europäischen Sozialstaat geben?, *Europarecht (EuR)* 2, 147-164
- Zapka, Klaus (2007): Europäische Wirtschaftspolitik, Göttingen
- Zeddies, Götz (2004): Perspektiven der Gemeinschaftspolitiken in der erweiterten Europäischen Union, Frankfurt/M.
- Zeh, Juli (2004): Recht auf Austritt, *Zeitschrift für europarechtliche Studien (Zeus)* 2, 173-210
- Zürn,, Michael (2006): Zur Politisierung der Europäischen Union, *Politische Vierteljahresschrift* 2, 242-251

Kapitel 4.: Europäische Sozialpolitik – Institution zwischen Wettbewerb und Schutz

Kapitel 4.1.: Gleichbehandlung der Geschlechter

- Achinger, Hans (1958): Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Hamburg
- Alber, Jens (2001): Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt?, in: Karl Ulrich Mayer (ed.), *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt/M., 59-111
- Aufderheide, Detlef (ed.) (2000): Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?: Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung, Berlin
- Axt, Heinz-Jürgen (2000): EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen
- Bäcker, Gerhard (2003): Sozialstaat im Abbau. Sozialabbau im Zeichen der Agenda 2010, *WISO* 3, 184-208
- Balze, Wolfgang (1994), *Die sozialpolitischen Kompetenzen der EU*, Baden-Baden
- Banting, Keith G. (1995): The Welfare State as Statecraft. Territorial Politics and Canadian Social Policy, in: Stefan Leibfried/Paul Pierson (eds.), *European Social Policy*, Washington, 269-300
- Berghahn, Sabine (2002): Supranationaler Reformimpuls versus mitgliedstaatliche Beharrlichkeit. Europäische Rechtsentwicklung und Gleichstellung, *APuZ* 33/34, 29-37

- Bergwitz, Christoph (1999): Die neue EG-Richtlinie zur Beweislast bei geschlechtsbedingter Diskriminierung, *Der Betrieb* 2, 94-99
- Berthold, Norbert (1993): Sozialunion in Europa, Tübingen
- Berthold, Norbert (1993a): Sozialunion in Europa. Notwendig oder überflüssig?, *Wirtschaftsdienst*, 414-418
- Berthold, Norbert/Michael Neumann (2002): Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 28, 36-58
- Blomeyer, Christian (1994): Das Verbot der mittelbaren Diskriminierung gemäß Art. 119 EGV, Baden-Baden
- Boeckh, Jürgen/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz (2004): Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, Wiesbaden
- Boettcher, Erik (ed.) (1957): Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen
- Buchner, Herbert (2008): Zukunft des Arbeitsrechts: Eingriff in das nationale Arbeitsrecht durch den EuGH – Missachtung des Subsidiaritätsprinzips?, in: *BetriebsBerater Spezial* 4, 6-11
- Butterwegge, Christoph (2005): Krise und Zukunft des Sozialstaates, 2. Aufl. Wiesbaden
- Butterwegge, Christoph/Rudolf Hickel/Ralf Ptak (1998): Sozialstaat und neoliberale Hegemonie, Berlin
- Dauderstädt, Michael (2002): Anpassungszwänge und Legitimationsverlust: das europäische Dilemma, *Internationale Politik und Gesellschaft* 2, 60-87
- Demmer, Michael (1994): Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen institutionellem Wettbewerb und institutioneller Integration, Köln
- Erhard, Ludwig (1960): Wohlstand für Alle, Düsseldorf
- EuGH – Urteil des Gerichtshofes vom 8. April 1976, Slg. 1976, Rs. 43/75: Gabrielle Defrenne gegen Société anonyme belge de navigation aérienne SABENA (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt von der Cour du Travail Brüssel), „Gleichheit des Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit“
- EuGH – Urteil des Gerichtshofes vom 17. Oktober 1995, Slg.1995, Rs. C-450/93: Eckhard Kalanke gegen Freie Hansestadt Bremen (Vorabentscheidungsersuchen des Bundesarbeitsgerichts), „Gleichbehandlung von Männern und Frauen – Richtlinie 76/207/EWG-Artikel 2 Absatz 4- Beförderung- Gleiche Qualifikation von Bewerbern unterschiedlichen Geschlechtsvorrang der weiblichen Bewerber“

- Europäische Sozialpolitik, European Social Policy, Politique Sociale Européenne. Published by Bavarian Scholl of Administration, Public Corporation, Reihe DEF Band 7, München 2001
- Falkner, Gerda/Miriam Hartlapp/Simone Leiber/Oliver Treib (2002): Opposition through the Backdoor? The Case of National Non-Compliance with EU Directives, Reihe Politikwissenschaft 83, Institut für Höhere Studien, Oktober 2002, Wien
- Falkner, Gerda/Oliver Treib (2005): Europäische Sozialpolitik in der nationalen Praxis, Zeitschrift für Sozialreform 51 (2), 139-163
- Faust, Jörg (2006): Die Dividende der Demokratie: Politische Herrschaft und gesamtwirtschaftliche Produktivität, Politische Vierteljahresschrift (PVS) 1, 62-83
- Frerich, Johannes (1987): Sozialpolitik, München/Wien
- Fröhling, Viviane (2000): Die Maastrichter Vereinbarungen zur Sozialpolitik, Frankfurt/M.
- Galbraith, John K. (2005): Die Ökonomie des unschuldigen Betrugers. Vom Realitätsverlust der heutigen Wirtschaft, München
- Geiger, Rudolf (2000): EUV/EGV. Kommentar, München
- Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, Soziales Europa 1/1990, 52-61
- Gemper, Bodo (2007): Ludwig Erhard revisited, APuZ 13, 10-16
- Giesecke, Johannes/Martin Groß (2005): Arbeitsmarktreform und Ungleichheit, APuZ 16, 25-31
- Grabitz, Eberhard/Meinhard Hill (2002): Kommentar zur Europäischen Union: Vertrag über die Europäische Union, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Bearbeitet von Rüdiger Bandilla, Loseblatt-Ausgabe, Band 2, München
- Graser, Alexander (2000): Auf dem Weg zur Sozialunion. Wie „sozial“ ist das europäische Sozialrecht?, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 4, 366-381
- Graser, Alexander (2001): Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt?, Berlin
- Graser, Alexander (2002): Sozialpolitik in einer wachsenden EU. Zum Konflikt von Marktintegration, Wohlfahrtsstaatlichkeit und Subsidiarität, Blätter für deutsche und internationale Politik 3, 334-342
- Gretschmann, Klaus (2001): Traum oder Alptraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union, APuZ 5, 25-32

- GTE – Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann (ed.): Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Begründung der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1997-1999
- Hantrais, Linda (2003): Social Policy in the European Union, Basingstoke/Hampshire
- Hayek, Friedrich A. von (1991): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen
- Henningsen, Bernd (1986): Europäisierung Europas durch eine europäische Sozialpolitik?, in: Hagen Lichtenberg (ed.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden, 55-80
- Henningsen, Bernd (1992): Die schönste Nebensache Europas. Zur Geschichte der EG-Sozialpolitik, Sozialer Fortschritt, 204-212
- Herder-Dorneich, Philip (1994): Sozialökonomik. Angewandte Ökonomik sozialer Systeme, Baden-Baden
- Hinterhuber, Hans H./Dagmar Abfalter (2005): Outsourcing und Offshoring. Gewinner und Verlierer in einer globalisierten Welt, in: Corinna Engelhardt-Nowitzki/Jürgen Wolfbauer (ed.), Gelebtes Netzwerkmanagement: Festschrift für Albert F. Oberhofer zum 80. Geburtstag, Göttingen, 151-180
- Hockerts, Hans Günther (1986): Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, Zeitschrift für Sozialreform 1, 25-41
- Hockerts, Hans Günther (ed.) (1998): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München
- Hohmann, H (2000): Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, APuZ 52/53, 5-12
- Janisch, Wolfgang (2000): Frauen in die Bundeswehr: Wo Europa zuständig ist, hat selbst das Grundgesetz das Nachsehen, Gegenwartskunde 1, 87-91
- Jungk, Wolfgang (1986): Integrationstheoretische Grundlagen der Sozialpolitik der EG, in: Hagen Lichtenberg (ed.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden, 35-49
- Kahil, Bettina (1996): Europäisches Sozialrecht und Subsidiarität, Baden-Baden
- Kampmeyer, Eva (1998): Protokoll und Abkommen über die Sozialpolitik der Europäischen Union, Osnabrück
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt/M.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2000): Der deutsche Sozialstaat als Standortbelastung. Vergleichende Perspektiven, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (ed.), Der deutsche Sozialstaat, Frankfurt/M., 171-198
- Kaufmann, Franz-Xaver (2005): Sozialpolitik und Sozialstaat, Wiesbaden
- Kaufmann, Franz-Xaver (2006): Varianten des Wohlfahrtsstaats: der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt/M.

- Kaufmann, Otto (1997): Frankreichs solidarische sécurité sociale in der Krise, Sozialer Fortschritt 1/2, 3-8
- Keller, Berndt (2001): Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, München/Wien
- Kerber, Wolfgang (1998): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, 199-230
- Ketelsen, Jörg V. (1990): Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und Aktionsprogramm der EG-Kommission, Die Angestelltenversicherung, 139-144
- Kiwit, Daniel/Stefan Voigt (1998): Grenzen des institutionellen Wettbewerbs, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, 313-337
- Kleinhenz, Gerhard (1986): Die Stellung der Sozialpolitik im politischen Gefüge der EG, in: Hagen Lichtenberg (ed.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden, 17-33
- Kodré, Petra (1998): Zum Verhältnis von europäischer und deutscher Gleichstellungspolitik am Beispiel der Urteile Kalanke und Marschall, Kritische Justiz, 335-344
- Köhler, Peter A. (1997): Dänemark und Schweden: Der „skandinavische Wohlfahrtsstaat auf Reformkurs, Sozialer Fortschritt 1/2, 25-30
- Koller, Peter (1995): Soziale Gleichheit und Gerechtigkeit, in: Hans-Peter Müller/Bernd Wegener (ed.), Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit, Opladen, 53-79
- König, Christian/Matthias Pechstein (1995): Die Europäische Union, Tübingen
- Kösters, Wim (2003): Systemwettbewerb in der EU – Wege zur Angleichung oder politisches Schlagwort?, in: Wim Kösters/Emanuel La Roche, Systemwettbewerb, Berlin, 7-31
- Kötter, Ute (1997): Das niederländische Wohlfahrtsstaatsmodell – kein Vorbild mehr?, Sozialer Fortschritt 1/2, 12-16
- Kowalsky, Wolfgang (1999): Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen
- Kraus, Katrin/Thomas Geisen (ed.) (2001): Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven, Wiesbaden
- Kruse, Jürgen (1997): Sozialpolitik in den USA: „Selbstverantwortung des Einzelnen“, Sozialer Fortschritt 1/2, 33-37
- Lachmann, Werner/Andreas Mitschke (2006): Wettbewerbspolitik und die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften, WISU 4, 560-566
- Langenfeld, Christine (1990): Die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden

- Leibfried, Stefan/Paul Pierson (ed.) (1998), Standort Deutschland. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration, Frankfurt/M.
- Leibfried, Stefan/Paul Pierson (1997): Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten. Soziale Sicherung in der europäischen Mehrebenenpolitik, Blätter für deutsche und internationale Politik 12, 1457-1467
- Leibfried, Stefan/Uwe Wagschal (ed.), Der deutsche Sozialstaat, Frankfurt/M. 2000
- Leinen, Jo/Justus Schönlaue (2001): Die Erarbeitung der EU-Grundrechtscharta, Integration, 34-41
- Lenz, Carl Otto (1994): EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln
- Lesering, Lutz (2003): Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Krise eines Sozialmodells, in: Der Bürger im Staat. Der Sozialstaat in der Diskussion 4, 172-180
- Mäder, Werner (1992): Sozialrecht und Sozialpolitik in der EG
- Majone, Giandomenico (1993): The European Community between social policy and social regulation, Journal of Common Market Studies, Vol. 31, June 1993, 153-170
- Majone, Giandomenico (1996): Redistributive und sozialregulative Politik, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (ed.), Europäische Integration, Opladen, 225-248
- Manske, Alexandra (2005): Eigenverantwortung statt wohlfahrtsstaatlicher Absicherung. Anmerkungen zum Gestaltwandel sozialer Absicherung, Berliner Journal für Soziologie 2, 241-258
- Massing, Otwin (2000): „Frauen an die Gewehre“. Wie durch formalrechtliches Problemhandling seitens des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) materiale (nationalstaatliche) Politiklösungen erzwungen werden, PVS, 525-537
- Maydell, Bernd von (1997): Die „Krise des Sozialstaats“ in internationaler Perspektive. Denkanstöße für die Bundesrepublik Deutschland – Einführung, Sozialer Fortschritt 1/2, 1-3
- Mehde, Veith (2002): Die europäische Wertegemeinschaft, Grundrechte und die irische Abtreibungsdebatte, KritV 4, 438-458
- Müller, Albrecht (2003): Das Elend der Reformdebatte. Über die unreflektierten Modernisierungs- und Reformdiskussionen in Deutschland, APuZ 51, 3-10
- Müller, Hans-Peter/Bernd Wegener (ed.) (1995): Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit, Opladen
- Münch, Richard (2001): Offene Räume: Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaats, Frankfurt/M.

- Murswieck, Axel (1998): Die Sozialpolitik der USA: ein Weg für die Zukunft?, APuZ 19, 33-45
- Nawroth, Egon Edgar (1962): Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus, Heidelberg
- Noppeney, Claus (1998): Zwischen Chicago-Schule und Ordoliberalismus, Bern
- Obinger, Herbert/Bernhard Kittel (2003): Parteien, Institutionen und Wohlfahrt. Politisch-institutionelle Determinanten der Sozialpolitik in OECD-Ländern, in: Herbert Obinger/ Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (ed.), Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, 355-384
- Offe, Claus (1998): Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration, in: Wolfgang Streeck (ed.), Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt am Main/New York, 99-136
- Oppermann, Thomas (1999): Europarecht: Ein Studienbuch, München
- Ostner, Ilona (1995): Ausgereizt? Eine kurze Geschichte der EG-Frauenpolitik, Berliner Journal für Soziologie 2, 173-189
- Ostner, Ilona (1996): Grenzen der Gleichheit. Die EG-Frauenpolitik auf dem Prüfstand, Gewerkschaftliche Monatshefte (GMH) 9, 549-561
- Ostner, Ilona (2000): Soziale Mindestsicherung und Beschäftigungsförderung in Europa. Konvergenz der Ziele, Divergenz der Lösungen, in: Hilmar Schneider (ed.), Europas Zukunft als Sozialstaat. Herausforderungen der Integration, Baden-Baden, 67-83
- Ostner, Ilona (2006): Gleichstellungspolitik: neu, oktroyiert, ungeliebt?, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (ed.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, 260-278
- Ostner, Ilona/Jane Lewis (1998): Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung, in: Stefan Leibfried/Paul Pierson (ed.), Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M., 196-239
- Pierson, Paul/Leibfried, Stefan (1998): Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europas“, in: Stefan Leibfried/Paul Pierson (ed.), Standort Deutschland. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M., 11-57
- Raasch, Sybille (1990): Perspektiven für die Gleichberechtigung der Frau im EG-Binnenmarkt `92, Kritische Justiz , 62-78
- Raasch, Sybille (2000): Krieg auch mit den Waffen der Frau?, Kritische Justiz, 248-261

- Raasch, Sybille (2004): Vom Verbot der Geschlechtsdiskriminierung zum Schutz von Diversity. Umsetzung der neuen EU-Antidiskriminierungsrichtlinien in Deutschland, *Kritische Justiz*, 394-412
- Rechtssache C-450/93, Eckhard Kalanke gegen Hansestadt Bremen. Vorabentscheidungsersuchen des Bundesarbeitsgerichts. „Gleichbehandlung von Männern und Frauen – Richtlinie 76/207/EWG – Artikel 2 Absatz 4 – Beförderung – Gleiche Qualifikation von Bewerbern unterschiedlichen Geschlechts – Vorrang der weiblichen Bewerber“, Urteil des Gerichtshofes vom 17. Oktober 1995, S. I-3051 ff
- Reinhard, Wolfgang (2007): Aufstieg und Niedergang des modernen Staates, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft* 1, 8-24
- Ribhegge, Hermann (2006): Europäische Sozialpolitik, in: Timm Beichelt/Bozena Chotuj/Gerard Rowe/Hans-Jürgen Wagener (ed.), *Europa-Studien. Eine Einführung*, Wiesbaden, 365-378
- Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen, *ABl. EG Nr. L 45/19*
- Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen, *ABl. Nr. L 39/40*
- Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz (zehnte Einzelrichtlinie im Sinne des Art. 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG, *ABl. Nr. L 348/1*
- Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, *ABl. Nr. L 14*
- Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur beruflichen Bildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, *ABl. L 269/15*
- Rieger, Elmar/Stephan Leibfried (1997): Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung, *Politische Vierteljahresschrift (PVS)* 4, 771-796

- Ringler, Jochen C. (1997): Die Europäische Sozialunion, Berlin
- Ritter, Gerhard A. (2006): Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats, München
- Roller, Edeltraut (1997): Ist der Abbau des Sozialstaates eine Gefahr für die Demokratie?, Neue Gesellschaft/Frankfurter 5, 420-424
- Sachße, Christoph (2003): Subsidiarität: Leitmaxime deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit, in: Stephan Lessenich (ed.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe, Frankfurt/New York, 191-212
- Sascha, Dietrich (2003): Europarecht und Wehrpflicht. Zur Vereinbarkeit einer auf Männer beschränkten Wehrpflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 21, 883-889
- Schäfer, Armin (2005): Verfassung und Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitische Dilemmas Europäischer Integration, Internationale Politik und Gesellschaft 4, 120-141
- Scharpf, Fritz W. (2002): The European Social Model. Coping with the Challenges of Diversity, Journal of Common Market Studies 4, 645-670
- Schlachter, Monika (1995): Probleme der mittelbaren Benachteiligung im Anwendungsbereich des Art. 11 EGV, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 9, 393-398
- Schmähl, Winfried/U. Volkers (ed.), Europäische Sozialpolitik, Baden-Baden 1997
- Schmid, Josef (2006): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen
- Schmid, Michael (1995): Soziale Ordnung und distributive Gerechtigkeit. Bemerkungen zu Friedrich Hayeks Sozialtheorie, in: Hans-Peter Müller/Bernd Wegener (ed.), Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit, Opladen, 81-106
- Schmidt, Barbara (1996): Die Kalanke-Entscheidung des EuGH – das Aus für die Quotenregelung?, NJW, 1724ff
- Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen
- Schmuck, Otto (2000): Die Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtscharta als Element der Verfassungsentwicklung, Integration 1, 48-56
- Scholz, Rupert (2000a): Nicht durch einen Federstrich des einfachen Gesetzgebers. Frauen an die Waffe – ein noch zu lösendes Verfassungsproblem, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 196 vom 24. August 2000, S. 10

- Scholz, Rupert (2000b): Frauen an die Waffe kraft Europarechts? Zum Verhältnis von Art. 12a Abs. 4 S. 2 GG zur EU-Gleichbehandlungsrichtlinie, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 10, 417-422
- Schulte, Bernd (1991): Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regime, *Zeitschrift für Sozialreform*, 548-579
- Schulte, Bernd (1997): Großbritannien – Das Ende des Wohlfahrtsstaat?, *Sozialer Fortschritt* 1/2, 30-33
- Schulte, Bernd (2001): Europäische Integration und sozialer Schutz, in: Katrin Kraus/Thomas Geisen (ed.), *Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven*, Wiesbaden, 285-303
- Schulz, Otto (1996): Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik. Der Weg – Die Verhandlungen – Die Ergebnisse – Die Perspektiven, Köln/Berlin/Bonn/München
- Schulz-Nieswandt, Frank (2003): Eine Charta der sozialen Grundrechte im Rahmen einer EU-Verfassung. Ein Beitrag zur Diskussion im „Post-Nizza-Prozeß“, *Sozialer Fortschritt*, 23-29
- Schuster, Thomas (2000): Die Entwicklung von Sozialstandards am Beispiel des Mutterschaftsurlaubes und Mutterschaftsgeldes. Ein europäischer Vergleich, in: Hilmar Schneider (ed.), *Europas Zukunft als Sozialstaat*, Baden-Baden, 125-149
- Sesselmeier, Werner (1997): Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf das System der sozialen Sicherung, *Sozialer Fortschritt* 1/2, 274 ff
- Simm, Marion (1998): Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im föderalen Kompetenzkonflikt: Kontinuität und Neubestimmung in der Rechtsprechung vor und nach Maastricht, Baden-Baden
- Sinn, Hans-Werner (1992): The Taming of Leviathan: Competition among Governments, *Constitutional Political Economy* 3, 177-196
- Sinn, Hans-Werner (1994): How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, *Scottish Journal of Political Economy* 41, 85-107
- Sinn, Hans-Werner (2002): Der neue Systemwettbewerb, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik (PWP)*, 391-407
- Sowka, Hans-Harald (1992): Mittelbare Frauendiskriminierung – ausgewählte Probleme, *Der Betrieb*, 2030ff
- Steiner, Udo (2008): Deutschland in Europa nach dem Reformvertrag von Lissabon, in: *BetriebsBerater Spezial* 4, 2-6

- Stolle, Dietlinde/Bo Rothstein (2004): Soziales Kapital und wohlfahrtsstaatliche Gerechtigkeit, in: Stefan Liebig/Holger Lengfeld/Steffen Mau (ed.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt/M., 271-295
- Streeck, Wolfgang (1998a): Globale Wirtschaft, nationale Regulierung, in: Bruno Cattero (ed.), Modell Deutschland, Modell Europa, Opladen, 13-32
- Streinz, Rudolf (2000): Frauen an die Front, Deutsches Verwaltungsblatt 9, 585-595
- Sunde, Uwe (2006): Wirtschaftliche Entwicklung und Demokratie. Ist Demokratie ein Wohlstandsmotor oder ein Wohlstandsprodukt?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, 471-499
- Tennstedt, Florian (1997): Der deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871-1881. Anmerkungen zu einem alten Thema aufgrund neu erschlossener Quellen, in: Andreas Wollasch (ed.), Wohlfahrtspflege in der Region, Paderborn, 255-267
- Terwey, Franz (2004): Tendenzen der Entwicklung einer Europäischen Sozialunion, Internationale Revue für soziale Sicherheit 1, 133-147
- Tödtmann, Ulrich (1998): Der Einfluß des EuGH auf die Gleichstellung von Mann und Frau, Der Betrieb 46, 2322-2324
- Treib, Oliver (2003): Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These, Politische Vierteljahresschrift 4, 506-528
- Treib, Oliver/Simone Leiber (2006): Was bewirken EU-Richtlinien in der Sozialpolitik? Ein Ost-West-Vergleich, WSI Mitteilungen 10, 547-552
- Vobruba, Georg (2001): Integration und Erweiterung: Europa im Globalisierungsdilemma, Wien
- Wagener, Hans-Jürgen/Thomas Eger/Heiko Fritz (2006): Europäische Integration. Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik, München
- Wellner, Walter/Gerhard Schmich (1988): Europa auf dem Wege zur Sozialunion, Bonn
- Wobbe, Theresa (2001): Institutionalisierung von Gleichberechtigungsnormen im supranationalen Kontext: Die EU-Geschlechterpolitik, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 41, 332-353
- Wobbe, Theresa/Ingrid Biermann (2007): Die Metamorphosen der Gleichheit in der Europäischen Union. Genese und Institutionalisierung supranationaler Gleichberechtigungsnormen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 4, 565-588

- Wolf, Sebastian (2003): Europäische Gleichbehandlungspolitik und deutsche Wehrpflicht: ein Beispiel für Konfliktkonstellationen im europäischen Mehrebenensystem, *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)* 3, 341-345
- Zuleeg, Manfred (1997): Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Chancengleichheit: Rückschritt oder Fortschritt für die Frauen?, in: Melanie Piepenschneider (ed.), *Frauenpolitik in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 31-39

Kapitel 4.2.: Europäische Beschäftigungspolitik:

Vom Wohlfahrts- zum Wettbewerbsstaat?

- Abbott, Kenneth W./Duncan Snidal (2000): Hard and Soft Law in International Governance, *International Organization* 54/3, 421-456
- Anter, Andreas (2004): Die normative Kraft des Faktischen. Das Staatsverständnis Georg Jellineks, Baden-Baden
- Apolte, Thomas (2000): Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschränkung des politischen Wettbewerbs oder notwendige Konsequenz der Globalisierung?, *Jahrbuch für neue politische Ökonomie* 19, 89-120
- Apolte, Thomas (2007): Warum die Politik die Globalisierung nicht liebt, *Wirtschaftsdienst* 1, 59-64
- Aust, Andreas (1997): Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance“? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/1997, *Zeitschrift für Sozialreform* 10, 748-777
- Aust, Andreas (2000a): „Dritter Weg“ oder „Eurokeynesianismus“? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 269-283
- Aust, Andreas (2000b): Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam. Versuch einer ersten Bilanz, *Zeitschrift für Sozialreform* 1, 13-38
- Bachmeier, Andreas (2006): Wirtschaftspopulismus. Die Instrumentalisierung von Arbeitslosigkeit in Wahlkämpfen, Wiesbaden
- Beck, Ulrich/Edgar Grande (2005): Europas letzte Chance: Kosmopolitismus von unten, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1083-1097
- Berthold, Norbert/Rainer Fehn (2002): Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 317-345

- Bauer, Michael/Rolf Knöll (2003): Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, APuZ 1/2, 33-38
- Begg, Iain/Jos Bergham (2002): Introduction: EU Social (Exklusion) Policy Revisted?, Journal of European Social Policy 3, 179-194
- Behning, Ute (2003): Die „neue Methode der offenen Koordinierung“: Versuche der integrationstheoretischen Klassifizierung einer neuen Form des sozialpolitischen Regierens in der Europäischen Union, ZeS-Arbeitspapiere Nr. 12, Universität Bremen 2003
- Benz, Benjamin (2004): Nationale Mindestsicherungssysteme und europäische Integration: Von der Wahrnehmung der Armut und sozialen Ausgrenzung zur Offenen Methode der Koordinierung, Wiesbaden
- Berthold, Norbert/Rainer Fehn (2002): Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3, 317-345
- Berthold, Norbert/Michael Neumann (2002a). Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?, List Forum für Wirtschaft und Finanzpolitik 28, 36-58
- Beschäftigungsausschuß 2002: Bewertung der Auswirkungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Analyseergebnisse – Überblick, EMCO/21/060602
- Bieling, Hans-Jürgen (2005): Die Lissabon-Strategie und das Europäische Sozialmodell, in: Alexandra Baum-Ceisig (ed.), Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung. Festschrift für Klaus Busch, Wiesbaden, 136-149
- Bodewig, Thomas/Thomas Voß (2003): Die „offene Methode der Koordinierung“ in der Europäischen Union – „schleichende Harmonisierung“ oder notwendige „Konsentierung“ zur Erreichung der Ziele der EU, Zeitschrift für europäische Studien 4, 310-326
- Bogai, Dieter (2004): Supranationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Sozialer Fortschritt 6, 143-152
- Bohley, Peter (2004): Euro: eine Bremse für das deutsche und europäische Wachstum?, Wirtschaftsdienst, 568-575
- Borrás, Susana/Kerstin Jacobsson (2004): The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU, Journal of European Public Policy 11/2, 185-208
- Botsch, Andreas (2004): Wachstum und Beschäftigung in Europa, Gewerkschaftliche Monatshefte 5 – (auch) elektronische Ressource

- Brocke, Hartmut (2005): Die nationale und europäische Debatte zu sozialen Dienstleistungen – zwei Seiten einer Medaille, August 2005 – <http://www.stiftung-spi.de>
- Brok, Elmar (1997): Kein Papiertiger: der Vertrag von Amsterdam, *Wirtschaftsdienst* 7, 375-378
- Bullmann, Udo/Jan Kunz (2007): Europa muss die Weichen stellen, *Internationale Politik und Gesellschaft* 1, 84-100
- Búrca, Gráinne de/Jonathan Zeitlin (2003): Constitutionalising the Open Method of Coordination. A Note for the Convention. Unpublished Manuscript, in: Andreas Kraemer et al., *Die EU: Offene Methode der Koordinierung im Verfassungsentwurf für Europa*
- Busch, Klaus (1999): Das Korridormodell. Ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik, *Internationale Politik und Gesellschaft* 2 – elektronische Ressource: *International Politics and Society* 2/1998, *Politik und Gesellschaft-online*
- Butterwegge, Christoph (2005): *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, 2. Aufl. Wiesbaden
- Butterwegge, Christoph (2000): Sozialstaat im Zangengriff, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1419-1422
- Caesar, Rolf/Konrad Lammers/Hans-Eckart Scharrer (ed.) (2005): *Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt? Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie*, Baden-Baden
- Chirac, Jacques (1996): *Französisches Memorandum für ein Europäisches Sozialmodell*, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 632-636
- Cuperus, René (2003): Das populistische Defizit. Im 21. Jahrhundert müssen Sozialdemokraten die „Sprache der echten Wirklichkeit“ neu lernen, *Berliner Republik* 6/2003, www.b-republik.de
- Cuperus, René (2006): *European Social Unease: A Threat to the EU?*, *Internationale Politik und Gesellschaft* 1, 65-90
- Dauderstädt, Michael (2002): Anpassungszwänge und Legitimationsverlust: das europäische Dilemma, *Internationale Politik und Gesellschaft* 2, 60-87
- Dauderstädt, Michael (2004): Wohlstand für alle in der erweiterten EU, *WISO* 3, 186-200
- Eichhorst, Werner (2005): *Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells: Ein „aktiver und dynamischer“ Wohlfahrtsstaat?*, in: Rolf Caesar et. al., *Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt?*, Baden-Baden, 207-222
- Europäische Kommission (2001): *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, KOM (2001) 428 endg., Brüssel 25. 7. 2001

- Europäische Kommission (2002): Beurteilung der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien 2002. Begleitdokument zum Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, Brüssel 13. 11. 2002.
- Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, KOM (2005) 330 endgültig
- Falkner, Gerda(Oliver Treib (2005): Europäische Sozialpolitik in der nationalen Praxis, Zeitschrift für Sozialreform 51 (2), 139-163
- Fehn, Rainer (2004): Strukturwandel und europäische Wirtschaftsverfassung: Gibt es einen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Sicherheit?, in: Wolf Schäfer (ed.), Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin, 87-121
- Feldmann, Horst (1998): Die neue gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik, Integration 1, 43-49
- Fiedler, Nicola (2000): The Origins of the Single Market, in: Volker Borschier (ed.), Statebuilding in Europe. The Revitalization of Western European Integration, Cambridge, 75-92
- Fröhlich, Stefan (2005): Europas wirtschaftliche Schwäche. Eine magere Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie, Internationale Politik 7, 40-46
- Gash, Vanessa/Frances McGinnity (2007): Fixed-term Contracts – the New European Inequality? Comparing Men and Woman in West Germany and France, Socio-Economic Review 5, 467-496
- Gauper, Ortrun (2004): Europa der Märkte oder der Menschen? Ein anderes Europa ist möglich, WISO 2, 20-36
- Geiger, Rudolf (2000): EUV/EGV. Kommentar, München
- Giering, Claus/A. Metz (2004): Versuchslabor der Integration. Chancen und Risiken der „offenen Methode der Koordinierung“. Reform-Spotlight 02/2004, Bertelsmann-Stiftung und CAP – www.eu-reform.de
- Große Hüttmann, Martin/Tim Bartsch (2006): Die neue Lissabon-Strategie in der erweiterten EU, Gesellschaft Wirtschaft Politik, 73-82
- Hanesch, Walter (1999): Der Sozialstaat in der Globalisierung, APuZ 49, 3-10
- Hankel, Wilhelm (1997): Süddeutsche Zeitung vom 16. Oktober 1997, S. VII
- Hardes, H.-Dieter (1999): Zur Frage der Notwendigkeit einer strategischen Koordinierung der Beschäftigungspolitik in Europa, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 2, 203-218

- Heidenreich, Martin/Gabriele Bischoff (2004), Die offene Methode der Koordinierung. Ein Weg zur Europäisierung der Sozial- und Beschäftigungspolitik? – www.uni-bamberg.de/sowi/europastudien/dokumente/heidenreich_bischoff_2004_omk.pdf
- Heidenreich, Martin/Gabriele Bischoff (2006): Die offene Methode der Koordinierung. Ein europäisches Instrument zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungsordnungen?, in: Martin Heidenreich (ed.), Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. Zur transnationalen Klassen- und Sozialstrukturanalyse, Frankfurt/New York, 277-311
- Heidenreich, Martin/Gabriele Bischoff (2008): The Open Method of Coordination. A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?, Journal of Common Market Studies, in print
- Heinze, Meinhard (2000): Rechtlicher Rahmen einer europäischen Beschäftigungspolitik, EWS, 526-533
- Henkel, Heinrich A./Hajo Romahn (ed.) (1996): Euro und Beschäftigung. Politik oder ökonomisches Gesetz?, Regensburg
- Heise, Arno (1999): Braucht die Europäische Union eine neue Makropolitik?, Gewerkschaftliche Monatshefte, 270-277
- Heise, Arno (2005): Schulmeister Deutschland oder: Wie Europa getietmeyert wurde, Blätter für deutsche und internationale Politik, 819-828
- Hishow, Ognian N. (2005): Wachstumspolitik in der EU. Wirtschaftsleistung, Beschäftigung und Innovation vor dem Hintergrund der Lissabon-Agenda, SWP-Studie S 23, Berlin
- Höpner, Martin/Armin Schäfer (2007): A New Phase of European Integration Organized Capitalism in Post-Ricardian Europe, MPIfG Discussion Paper 07/4, Köln
- Immerfall, Stefan/Andreas Sobisch (1997): Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Union im Bewußtsein ihrer Bürger, APuZ 10, 25-37
- Jacobsson, Kerstin/Herman Schmid (2002): Real Integration or just Formal Adaption? On the Implementation of the National Action Plans for Employment, in: Caroline de la Porte/ Philippe Pochet (eds.), Building Social Europe through the Open Method of Coordination, Bruxelles, 69-96
- Jarchow, Hans-Joachim (2003): Theorie und Politik des Geldes, Göttingen
- Jochimsen, Reimut (1996): Perspektiven der Beschäftigung vor dem Hintergrund der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Heinrich A. Henkel/Hans-Joachim Romahn (ed.), Euro und Beschäftigung: Politik oder ökonomisches Gesetz?, Regensburg, 13-33

- Kasten, Gabriele/David Soskice (2000): Möglichkeiten und Grenzen europäischer Beschäftigungspolitik, APuZ 14/15, 23-31
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Geht es mit der Integrationsfunktion des Sozialstaates zu Ende?, in: Stefan Hradil (ed.), Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Staaten, Frankfurt/New York, 135-153
- Keller, Berndt (1999): Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages, APuZ 49, 11-17
- Keller, Bernd/Hartmut Seifert (2006): Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, WSI-Mitteilungen 5, 235-240
- Kollmeier, Yvonne (2001): Die europäische Sozialpolitik. Vom Stiefkind des europäischen Integrationsprozesses zum Wegbereiter eines Level Playing Field?, in: Walter Müller/Oliver Fromm/Bernd Hansjürgens (ed.), Regeln für den europäischen Systemwettbewerb, Marburg, 337-357
- Kraemer, Andreas/Anneke Klasing/Ingmar von Homeyer (2003): Die EU Offene Methode der Koordinierung im Verfassungsentwurf für Europa, Ecologic Institut, Berlin
- Kromphardt, Jürgen/Stephanie Schneider (2007): Die Verknüpfung des Arbeitsmarkts mit dem Güter- und Geldmarkt, Das Wirtschaftsstudium (WISU) 4, 576-581
- Leiber, Simone/Armin Schäfer (2008): Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik, in: Ingeborg Tömmel (ed.), Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 40/2007, Wiesbaden, 116-135
- Lesch, Hagen (2000): Brauchen wir eine europäische Beschäftigungspolitik?, APuZ 14/15, 3-14
- Mäder, Werner (1992): Sozialrecht und Sozialpolitik in der EG, Bonn
- Majone, Giandomenico (1996): Redistributive und sozialregulative Politik, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (ed.), Europäische Integration, Opladen, 225-247
- Maurer, Andreas (2005): Austritt, Ausschluß oder institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages, Internationale Politik und Gesellschaft 1, 165-184
- Mayer, Elisabeth (2000): Beschäftigung im Kontext der europäischen und nationalen Sozialpolitik, Straßburg
- Metz, Almut (2005): Halbzeit in Brüssel: Eine Bilanz des Frühjahrsgipfels zur Lissabon-Strategie am 22./23. März 2005, CAP-Position vom 15. 03. 2005

- Muck, Jan (2005): Rechtliche Rahmenbedingungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), Abschluß der Arbeit: 27. April 2005, Reg.-Nr.: WF XII-09/05. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Fachbereich XII: Europa
- Müller, Albrecht (2004): Die Reformlüge, München
- Mundschenk, Susanne/Daniela Schwarzer/Stefan Colligmon (1999): Die Währungsunion – Chance für Europa: Handbuch zur Europäischen Währungsunion, Friedrich-Ebert-Stiftung, Electronic Edition, Bonn
- Münichsdorfer, Olaf (2006): EU: Entbürokratisierung als Entdemokratisierung, Blätter für deutsche und internationale Politik 1, 16-22
- Neubäumer, Renate (2007): Mehr Beschäftigung durch weniger Kündigungsschutz?, Wirtschaftsdienst 3, 164-171
- Neyer, Jürgen (2007): Die halbierte Gerechtigkeit in der Europäischen Union, Leviathan 1, 30-46
- Obinger, Herbert/Bernhard Kittel (2003): Parteien, Institutionen und Wohlfahrt. Politisch-institutionelle Determinanten der Sozialpolitik in OECD-Ländern, in: Herbert Obinger/ Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (ed.), Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, 355-384
- Ochel, Wolfgang (2004): Lernen von anderen Ländern: Zum internationalen Vergleich und Transfer von Arbeitsmarktinstitutionen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2, 139-158
- Ostner, Ilona (2000): Soziale Mindestsicherung und Beschäftigungsförderung in Europa – Konvergenz der Ziele, Divergenz der Lösungen, in: Hilmar Schneider (ed.), Europas Zukunft als Sozialstaat, Baden-Baden, 67-83
- Palier, Bruno (2006): The Re-orientation of European Social Policies toward Social Investment, Internationale Politik und Gesellschaft 1, 105-116
- Patel, Kiran Klaus (2005): Wie Europa seine Bürger verlor, Internationale Politik 7, 22-28
- Pelzer, Gesa (2006): Darstellung der Beschäftigungseffekte von Exporten anhand einer Input-Output-Analyse, CeGe-Discussion Paper 51, Universität Göttingen, April 2006
- Platzer, Hans-Wolfgang (1999): Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung?, Integration, 176-190
- Prinz, Michael (ed.) (2003): Der lange Weg in den Überfluß. Anfänge und Entwicklung der Konsumgesellschaft seit der Vormoderne, Paderborn

- Quaisser, Wolfgang/Manfred Wegner (2004): Welche Zukunft hat die EU? Gefahren für die wirtschaftliche Integration Europas, *Internationale Politik und Gesellschaft* 3, 117-144
- Radelli, Claudio M. (2003): *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Rapport Nr. 1
- Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, 15502 (Presse 332), 2766. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, Brüssel, den 28. November 2006
- Régent, Sabrina (2002): *The Open Method of Co-ordination: A Supranational Form of Governance?* International Institute of Science, Technology and Environmental Policy, ZEW Mannheim
- Rhein, Thomas (2000): Europäische Währungsunion: Konsequenzen für die Beschäftigungs- und Lohnpolitik, in: Hilmar Schneider (ed.), *Europas Zukunft als Sozialstaat. Herausforderungen der Integration*, Baden-Baden, 97-123
- Ribhegge, Hermann (2007): *Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Berlin/Heidelberg
- Rieger, Elmar (2001): Eine Regierung für Regierungen. Territoriale Organisation und Sozialpolitik in der Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten, in: Walter Müller/Oliver Fromm/Bernd Hansjürgens (ed.), *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb*, Marburg, 307-336
- Ringler, Jochen (1997): *Die Europäische Sozialunion*, Berlin
- Roller, Edeltraut (1997): Ist der Abbau des Sozialstaates eine Gefahr für die Demokratie?, *Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte* 5, 420-424
- Ross, George (1998): Das „Soziale Europa“ des Jacques Delors: Verschachtelung als politische Strategie, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (ed.), *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*, Frankfurt/M., 327-368
- Roth, Wolfgang (1996): Die zunehmende Integration Europas. Auswirkungen auf die Beschäftigung, in: Heinrich A. Henkel/Hans-Joachim Romahn (ed.), *Euro und Beschäftigung: Politik oder ökonomisches Gesetz?*, Regensburg, 3-10
- Sapir, André (2003): *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*, Brussels
- Sarrazin, Thilo (1999): *Ansatzpunkte für eine europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Thesenpapier*, Electronic Edition, FES Library, Bonn
- Schäfer, Armin (2002): Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der „Europäischen Beschäftigungspolitik“, MPIfG Discussion Paper 02/9, Köln November 2002 (www.MPI-FG-Koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp02-9.pdf)
- Schäfer, Armin (2005a): *Verfassung und Wohlfahrtsstaat: sozialpolitische Dilemmas Europäischer Integration*, *Internationale Politik und Gesellschaft* 4, 120-141

- Schäfer, Armin (2005b): Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsordnung, Band 55, Frankfurt/M.
- Scharenberg, Albert (2005): Rückkehr der Führer? Rechtsparteien in Europa, Blätter für deutsche und internationale Politik, 571-582
- Schatz, Klaus-Werner (2001): Europäische Beschäftigungspolitik, in: Renate Ohr/Theresia Theurl (ed.), Kompendium Europäischer Wirtschaftspolitik, München, 535-576
- Schmid, Günther (1995): Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (ed.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt/M./New York, 250-276
- Schmid, Günther/Silke Kull (2004a): Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der offenen Methode der Koordinierung, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmidt (ed.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 314-343
- Schmid, Günther/Silke Kull (2004b): Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur Methode der offenen Koordinierung. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper SP 1 2004-103, Berlin
- Schmidt, André (1999): Die europäische Wettbewerbspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam, Wirtschaft und Wettbewerb 2, 133-140
- Schnabel, Claus/Stefan Zagelmeyer (2000): Beschäftigungspolitik und Beschäftigungspakete in der Europäischen Union, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 2, 147-164
- Schöning, Werner/Heinz Theisen (2002): Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland und Europa zwischen neuer Mitte und neuem Populismus, APuZ 46/47, 36-45
- Schulte, Bernd (2002): Die Methode der offenen Koordinierung. Eine neue politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes, Zeitschrift für Sozialreform 1, 1-28
- Schulte, Bernd (2005): Die „offene Methode der Koordinierung“ als politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik, Sozialer Fortschritt 5/6, 105-113
- Schulz, Otto (1996): Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, Köln
- Schulz-Nieswandt, Frank/Werner Sesselmeier (2006). Arbeitsmarkt Deutschland: Effekte der EU-Mitgliedschaft, in: Wolfgang Wessels/Udo Diedrichs (ed.), Die neue Europäische Union: im vitalen Interesse Deutschlands?. Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 73-87

- Schwall-Düren, Angelica (2006): Wie weiter mit der EU? Wege aus der Krise, Internationale Politik und Gesellschaft 1, 28-38
- Schweickert, Rainer (2005): Vor der nächsten Erweiterung. Herausforderungen und Reformbedarf der EU, Die Weltwirtschaft 2, 222-248
- Semmler, Willi (2006): Auf der Suche nach Amerikas Mittelklasse, Spiegel-online – 18. Dezember 2006 – <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,454686,00.html>
- Steinle, Christian C. (2001): Europäische Beschäftigungspolitik. Der Titel „Beschäftigung“ des EWG-Vertrages (Artikel 125 bis 130), Berlin
- Stephan, Antje (2005): Europäische Beschäftigungsstrategie und die offene Methode der Koordinierung: Entwicklung und Bedeutung für Politiksteuerung auf EU-Ebene, in: Alexandra Baum-Ceisig (ed.), Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung. Festschrift für Klaus Busch, Wiesbaden, 265-292
- Straubhaar, Thomas (2003): Das Ende der Globalisierung?, Wirtschaftsdienst, 278-279
- Streeck, Wolfgang (1998): Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat?, in: Stefan Leibfried/Paul Pierson (ed.), Standort Deutschland. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration, Frankfurt/M., 369-421
- Streitz, Matthias (2005): Großbank HSBC sieht Vorteile bei Euro-Austritt, Spiegel-online vom 12. 7. 2005
- Therborn, Goeran (1995): European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies 1945-2000, London
- Tidow, Stefan (1999): Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, Blätter für deutsche und internationale Politik 3, 301-309
- Tidow, Stefan (2000): Europäische Beschäftigungspolitik im Wandel der Integrationsprojekte, in: Frank Deppe/Stefan Tidow (ed.); Europäische Beschäftigungspolitik. Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, Marburg, 9-30
- Trampusch, Christine (2003): Dauerproblem Arbeitsmarkt: Reformblockaden und Lösungskonzepte, APuZ 18/19, 16-23
- Truger, Achim (2002): Koordinierte Makropolitik nach wie vor erforderlich, Gewerkschaftliche Monatshefte, 533-542
- Urban, Hans-Jürgen (2003): Perspektiven der Gesundheitspolitik im Neuen Europäischen Sozialmodell, Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 3, 433-453
- Vogel, Berthold (2004a): Der Nachmittag des Wohlfahrtsstaates. Zur politischen Ordnung gesellschaftlicher Ungleichheit, Mittelweg 36 Heft 4, 36-55

- Vogel, Berthold (2004b): Neue Ungleichheiten im Wohlfahrtsstaat. Die politische Ordnung sozialer Verwundbarkeit und prekären Wohlstands, *Zeitschrift für Soziologie* 1/2, 174-188
- Wagener, Hans-Jürgen/Thomas Eger/Heiko Fritz (2006): Europäische Integration. Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik, München
- Walwei, Ulrich (1999): Die Europäisierung der nationalen Arbeitsmärkte, in: Dieter Döring (ed.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt/M., 168-191
- Wandel, Cordula (2004): Höheres Wirtschaftswachstum für Europa? Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie, *Integration*, 147-155
- Welzmüller, Rudolf (2002): Für eine Europäische Wirtschaftspolitik. Wie kann es gelingen, die Akteure in der EU über einen hinreichend langen Zeitraum zu einer konsequenten beschäftigungsorientierten Makropolitik zusammenzuführen?, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 525-532
- Wendler, Frank (2005): *Soziales Europa und demokratische Legitimität*, Baden-Baden
- Wolter, Achim/Rolf H. Hasse (1997): Gemeinsame Beschäftigungspolitik: Überfällig oder überflüssig?, *Wirtschaftsdienst* 7, 386-389
- Zacker, Christian (1989): Binnenmarkt und Gemeinsamer Markt. Zwei Begriffe desselben Inhalts?, *Recht der Internationalen Wirtschaft* 6, 489-490
- Zapka, Klaus (2007): *Europäische Wirtschaftspolitik*, Göttingen
- Ziltener, Patrick (2003): Hat der EU-Binnenmarkt Wachstum und Beschäftigung gebracht?, *WSI-Mitteilungen* 4, 221-227
- Ziltener, Patrick (2001): *Wirtschaftliche Effekte der europäischen Integration. Theoriebildung und empirische Forschung*, MPIfG Working Paper 01/7, Köln November 2001
- Ziltener, Patrick (2002): *Wirtschaftliche Effekte des EU-Binnenmarktprogramms*, CeGe-Discussion Paper 15, Georg-August-Universität Göttingen, November 2002
- Zürn, Michael (2001): Politische Fragmentierung als Folge der gesellschaftlichen Denationalisierung, in: Dietmar Loch/Wilhelm Heitmeyer (ed.), *Schattenseiten der Globalisierung: Rechtsradikalismus, Rechtspopulismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien*, Frankfurt/M.
- Zürn, Michael (2006): Zur Politisierung der Europäischen Union, *Politische Vierteljahresschrift* 2, 242-251

