

IHS Political Science Series
Working Paper 100
November 2004

Kontinuität und/oder Wandel?: Zahlen und Fakten zur EU- Sozialpolitik

Gerda Falkner





INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Impressum

Author(s):

Gerda Falkner

Title:

Kontinuität und/oder Wandel?: Zahlen und Fakten zur EU-Sozialpolitik

ISSN: Unspecified

**2004 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies
(IHS)**

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

[E-Mail: office@ihs.ac.at](mailto:office@ihs.ac.at)

Web: www.ihs.ac.at

All IHS Working Papers are available online:

http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/

This paper is available for download without charge at:

<https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1603/>

100

Reihe Politikwissenschaft

Political Science Series

Kontinuität und/oder Wandel?

Zahlen und Fakten zur EU-Sozialpolitik

Gerda Falkner

100

Reihe Politikwissenschaft

Political Science Series

Kontinuität und/oder Wandel?

Zahlen und Fakten zur EU- Sozialpolitik

Gerda Falkner

November 2004

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Contact:

Gerda Falkner
☎: +43/1/599 91-175
email: falkner@ihs.ac.at

Founded in 1963 by two prominent Austrians living in exile – the sociologist Paul F. Lazarsfeld and the economist Oskar Morgenstern – with the financial support from the Ford Foundation, the Austrian Federal Ministry of Education, and the City of Vienna, the Institute for Advanced Studies (IHS) is the first institution for postgraduate education and research in economics and the social sciences in Austria. The **Political Science Series** presents research done at the Department of Political Science and aims to share “work in progress” before formal publication. It includes papers by the Department’s teaching and research staff, visiting professors, graduate students, visiting fellows, and invited participants in seminars, workshops, and conferences. As usual, authors bear full responsibility for the content of their contributions.

Das Institut für Höhere Studien (IHS) wurde im Jahr 1963 von zwei prominenten Exilösterreichern – dem Soziologen Paul F. Lazarsfeld und dem Ökonomen Oskar Morgenstern – mit Hilfe der Ford-Stiftung, des Österreichischen Bundesministeriums für Unterricht und der Stadt Wien gegründet und ist somit die erste nachuniversitäre Lehr- und Forschungsstätte für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Österreich. Die **Reihe Politikwissenschaft** bietet Einblick in die Forschungsarbeit der Abteilung für Politikwissenschaft und verfolgt das Ziel, abteilungsinterne Diskussionsbeiträge einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den Autoren und Autorinnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Abstract

This paper analyses the development of regulatory and distributive social policy at the level of the European Union (EU), mainly in a quantitative sense. Detailed data on the legal competences of the EU and on their use in practice are presented in a multitude of tables and figures. We see a rather impressive growth of EU social law from the early days of European integration until the end of 2002. Contrary to frequent expectations, non-binding acts have hitherto not replaced binding law. Rather, soft law and the much-debated “open method of coordination” are complements to more traditional minimum harmonisation. On the level of political science and legal theory, this paper concludes that both the neo-voluntarism approach and the legalization hypothesis highlight important aspects of EU social policy, but that neither of them should be understood as an overall view on EU social policy.

Zusammenfassung

Dieser Beitrag befasst sich mit der Frage nach der Entfaltung regulativer und distributiver Sozialpolitik auf Ebene der Europäischen Union, wobei die quantitative Betrachtung im Vordergrund steht. In mühevoller Detailarbeit erhobene Daten zu den sozialpolitischen Kompetenzen der EU und ihrer praktischen Nutzung von Beginn der europäischen Integration bis Ende 2002 werden in Schaubildern und Tabellen präsentiert. Es zeigt sich eine quantitativ betrachtet durchaus eindrucksvolle Entfaltung des EU-Sozialrechts. Entgegen gängigen Erwartungen haben die unverbindlichen Interventionsformen zumindest bislang die verbindlichen nicht abgelöst. *Soft law* und die jüngst viel diskutierte “Offene Methode der Koordinierung” stellen demnach eine Ergänzung zur schon klassischen Rechtsetzung in Form von Mindestharmonisierung dar. Auf politikwissenschaftlicher und juristischer Theorieebene bedeutet dies, dass sowohl die Neo-Voluntarismus-These als auch die Legalisierungs-These zwar wichtige Aspekte der EU-Sozialpolitik aufzeigen, aber nicht als umfassende Gesamtcharakterisierung verstanden werden sollten.

Keywords

EU, social policy, Directives, European Social Fund, soft law

Schlagwörter

EU, Sozialpolitik, Richtlinien, Europäischer Sozialfonds, *soft law*

General note on content

The opinions expressed in this paper are those of the author and not necessarily those of the IHS
Department of Political Science

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	3
Einleitung	1
1. Die historische Entwicklung der EG-Sozialkompetenzen	4
2. Die Nutzung der sozialpolitischen Handlungsaufträge	7
2.1 EG-Verordnungen zur sozialen Absicherung der Freizügigkeit	7
2.2 Europäischer Sozialfonds	12
2.3 EG-Richtlinien.....	16
2.4 Unverbindliche Rechtsakte	26
3. Quantitative Vergleiche zwischen Rechtsakt(form)en	30
3.1 Richtlinien und unverbindliche Rechtsakte im Vergleich.....	31
3.2 Der normative Gehalt von Richtlinien als Kriterium	37
4. Kommissionsvorschläge und ihr Schicksal	41
5. Konklusionen	54
Literaturverzeichnis	58

Schaubilderverzeichnis

Schaubild 1:	Materiell bedeutsame Verordnungen und Änderungen zur Sozialversicherungs koordinierung	9
Schaubild 2:	Verordnungen und Änderungen zur Sozialversicherungs koordinierung: Zeitspannen von 11 Jahren.....	10
Schaubild 3:	Bestand an Verordnungen und Änderungen zur Sozialversicherungs koordinierung	12
Schaubild 4:	Entwicklung des Europäischen Sozialfonds und der gesamten Strukturfonds	14
Schaubild 5:	Anteil des Europäischen Sozialfonds und aller Strukturfonds am Gesamthaushalt der EG	15
Schaubild 6:	Verabschiedung von EG-Sozialrichtlinien, Änderungen und Ausdehnungen.....	17
Schaubild 7:	Neue EG-Sozialrichtlinien nach Jahrzehnten (ohne Änderungen und Ausdehnungen)	18
Schaubild 8:	Gleitende Dreijahresdurchschnitte der Richtlinienbeschlüsse in der EG-Sozialpolitik (inklusive Änderungen)	19
Schaubild 9:	EG-Sozialrichtlinien und Änderungen nach politischen Phasen	20
Schaubild 10:	Bestand an EG-Sozialrichtlinienbeschlüssen.....	21
Schaubild 11:	Sozialrichtlinienbeschlüsse nach Bereichen	22
Schaubild 12:	Bestand an EG-Sozialrichtlinienbeschlüssen im Bereich allgemeine Arbeitsbedingungen.....	23
Schaubild 13:	Bestand an EG-Sozialrichtlinienbeschlüssen im Bereich Nichtdiskriminierung und Gleichstellung	23

Schaubild 14:	Bestand an EG-Sozialrichtlinienbeschlüssen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.....	25
Schaubild 15:	Unverbindliche Rechtsakte des Rates im Bereich EG-Sozialvorschriften.....	27
Schaubild 16:	Unverbindliche Rechtsakte des Rates im Bereich EG-Sozialvorschriften nach politischen Phasen	28
Schaubild 17:	Anzahl der unverbindlichen Rechtsakte des Rates in verschiedenen Sachgebieten der EG-Sozialvorschriften	29
Schaubild 18:	Bestand an Richtlinien und unverbindlichen Rechtsakten des Rates im Bereich der EG-Sozialvorschriften	32
Schaubild 19:	Bestand an Richtlinien und unverbindlichen Rechtsakten des Rates im Bereich Nichtdiskriminierung und Gleichstellung	33
Schaubild 20:	Bestand an Richtlinien und unverbindlichen Rechtsakten des Rates im Bereich Arbeitsbedingungen	34
Schaubild 21:	Bestand an Richtlinien und unverbindlichen Rechtsakten des Rates im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	36
Schaubild 22:	Kommissionsvorschläge für neue Richtlinien, Änderungen und geographische Ausdehnungen in der EG-Sozialpolitik	41
Schaubild 23:	Kommissionsvorschläge für neue Richtlinien und Änderungen im Bereich EG-Sozialpolitik, nach Kommissionsperioden.....	43
Schaubild 24:	Kommissionsvorschläge für neue Richtlinien, Änderungen und geographische Ausdehnungen in der EG-Sozialpolitik, in Fünfjahresschritten	44
Schaubild 25:	Gleitender Durchschnitt der Kommissionsvorschläge und der neuen Richtlinien/Änderungen im Bereich EG-Sozialpolitik (Dreijahresperioden).....	48
Schaubild 26:	Pro Jahr noch offene Kommissionsvorschläge für Richtlinien/ Änderungen in der EG-Sozialpolitik	49

Schaubild 27: Offene Kommissionsvorschläge für Richtlinien im Bereich EG-Sozialpolitik.....	50
Schaubild 28: Durchschnittliche Zeitspanne zwischen Kommissionsvorschlag und verabschiedeter Richtlinie, nach dem Jahr des Vorschlags (in Tagen, gleitende Dreijahresdurchschnitte).....	52

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Sozialpolitische Handlungsaufträge im E(W)G-Vertrag	6
Tabelle 2: In einzelnen EG-Sozialrichtlinien enthaltene Standards	38
Tabelle 3: Jahresdurchschnitte an Kommissionsvorschlägen und Verabschiedungen (neue Richtlinien bzw. auch Änderungen und/oder auch geographische Ausdehnungen).....	45

Einleitung¹

Zur "sozialen Dimension" der europäischen Integration gibt es schon eine langjährige und facettenreiche Diskussion.² Dabei wurden spannende Hypothesen aufgestellt³, wichtige Fragedimensionen⁴ und Kategorisierungsmöglichkeiten⁵ aufgezeigt, mehr oder weniger plausible Bewertungsmaßstäbe präsentiert⁶ und natürlich eine Vielzahl von Fallbeispielen detailliert analysiert. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen, Verfahren und Handlungsformen wurden sowohl von juristischer als auch von politikwissenschaftlicher Seite diskutiert.⁷ Dieser Beitrag befasst sich im Gegensatz dazu mit der Frage nach der *quantitativen und qualitativen Entfaltung* regulativer und distributiver Sozialpolitik auf Ebene der Europäischen Union (EU). Konkret geht es um die Europäische Gemeinschaft (EG), die als einzige der Gemeinschaften mit sektorübergreifenden Sozialstandards befasst ist.⁸ Der Beitrag wählt also eine *longitudinale* Perspektive. Dabei steht primär die *quantitative* Betrachtung im Vordergrund, die bislang in der Literatur zu diesem Thema noch wenig Beachtung fand.⁹

Das Erkenntnisinteresse geht hier in Richtung folgender Kernfrage, die allerdings nur in einem Teilausschnitt (siehe sogleich) beantwortet werden kann: Gibt es eine grundlegende Veränderung der EG-Sozialpolitik im Zeitverlauf? Die Kompetenzen der EU wie auch die sozio-ökonomischen Bedingungen in ihren Mitgliedstaaten haben sich in den vergangenen Jahrzehnten weiterentwickelt und oftmals grundlegend verändert. Es ist anzunehmen (und

-
- 1 Dieser Beitrag entstand in Zusammenarbeit mit Myriam Nauerz, der ich für hervorragende Forschungsassistentz, besonders bei der Datensammlung und Schaubilderstellung, danke. Hilfreiche Kommentare habe ich auch von Holger Bähr, Miriam Hartlapp, Simone Leiber, Wolfgang Streeck und Oliver Treib erhalten.
 - 2 Unter den politikwissenschaftlichen Beiträgen zur EU-Sozialpolitik (alle mit weiterführender Literatur) seien hier herausgegriffen: K. Busch 1988; K. Busch 1992; L. Cram 1993; M. Gold 1993; B. Keller 1993; B. Keller 1997; S. Leibfried/ P. Pierson 2000; S. Leibfried/ P. Pierson 1998; S. Leibfried/ P. Pierson 1995; W. Kowalsky 1999; H.-W. Platzer 1999; H.-W. Platzer 1997; P. Pierson 1996; F. W. Scharpf 2002; F. W. Scharpf 1999; M. Rhodes 1991; M. Rhodes 1992; M. Rhodes 1998; M. Rhodes 2000; G. Ross 1995; H. Schneider 2000; O. Schulz 1996; B. Schulte 1985; W. Streeck 1995a; W. Streeck 1995b; W. Streeck 1995c; W. Streeck 1998; W. Streeck 1999; P. Teague 1989.
 - 3 Hier kann aus Platzgründen nur knapp auf die herausragendsten Beispiele verwiesen werden (für weitere Hinweise siehe die zitierte Literatur). Die wohl weitreichendste und am meisten diskutierte Hypothese ist jene von Wolfgang Streeck zum zunehmenden Neo-Voluntarismus der EG-Sozialpolitik (W. Streeck 1995b). Darauf wird im Folgenden noch näher eingegangen werden.
 - 4 Zur Europäisierung der nationalen Sozialsysteme siehe etwa (S. Leibfried/ P. Pierson 1995).
 - 5 Siehe etwa die Unterscheidung zwischen produktionsbezogenen und produktbezogenen sozialpolitischen Normen bei (F. W. Scharpf 1999).
 - 6 Für eine expliziteste Gegenüberstellung verschiedener Wertmaßstäbe siehe (G. Falkner 2000).
 - 7 Z.B. (B. Schulte 1999; S. Griller et al. 2000).
 - 8 Auch die Verträge zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) und der Europäischen Atomgemeinschaft (1957) enthielten einige wenige Bestimmungen mit unmittelbar sozialpolitischer Bedeutung (z.B. Freizügigkeit für Arbeitskräfte im Montanbereich und spezielle Hilfen etwa im Falle von Umsiedelung oder Umschulung; Schutz der Arbeitskräfte in Atomkraftwerken). Wegen ihres engeren, sektorspezifischen Anwendungsbereichs werden sie hier jedoch nicht behandelt. Grosso modo kann gesagt werden, dass sich die "EU-Sozialpolitik" mit der "EG-Sozialpolitik" deckt.
 - 9 Dies gilt sogar für zwei aktuelle Studien zum Europäischen Sozialfonds (J. Brine 2002; J. W. Tkaczynski/ G. Rossmann 2001).

teils offensichtlich), dass die Politik auf Unionsebene darauf reagierte. Dieser Wandel wird in der jüngeren Literatur viel diskutiert und als grundlegend eingestuft, wobei vor allem die neue Interventionsform der "offenen Koordinierung" im Zentrum der Aufmerksamkeit steht. Während sich die wissenschaftliche Bearbeitung der "sozialen Dimension" der EU jedoch dem Feld mit dem größten Neuigkeitswert widmet und eine Vielzahl von Arbeiten zum "soft steering" entstehen¹⁰, möchte dieses Papier die traditionellen Interventionen nicht aus dem Blick lassen. Es geht hier nämlich um den Versuch einer Gesamtbewertung der *Entfaltung* eines Politikfeldes.

Dabei sind *zwei Argumente aus der jüngeren theoretischen Literatur forschungsleitend*. Erstens, entwickelt sich die europäische Sozialpolitik im Sinne der *Neo-Voluntarismus-These* (W. Streeck 1995b), gibt es also zunehmend weniger rechtsverbindliche Standards, mehr Ausnahmemöglichkeiten, und mehr unverbindliche Empfehlungen? Tritt die verbindliche Rechtsetzung in den Hintergrund? Gegenüberstellen kann man, zweitens, dieser Erwartung an die jüngere EG-Sozialpolitik in gewissem Sinne jene der sogenannten *Legalisierungsdebatte* (K. W. Abbott et al. 2000; J. Goldstein et al. 2000).¹¹ Ihr zufolge fand in den vergangenen Jahren "a considerable increase in the production of law-like norms"¹² auf internationaler Ebene statt (M. Zürn/ D. Wolf 1999: 272). Die EU gilt dabei als die wohl "most 'legalized' international institution in existence" (K. J. Alter 2000: 490) und debattiert wird in einschlägigen Beiträgen sogar "a never ending process of legal expansion" (ibid.). Der Legalisierung-Hypothese zufolge sollte sich das EG-Sozialrecht (wie andere Rechtsbestände) ausweiten, da ein dynamischer Prozess zwischen Vertragspartnern und Gerichtshof in Gang gekommen ist (A. Stone Sweet 1999). Es gilt hier auf Grundlage empirischer Daten zur Entwicklung der EG-Sozialpolitik zu überprüfen, inwieweit die beiden Hypothesen in diesem Bereich Gültigkeit haben.

Selbstredend sind bei der Beantwortung dieser Frage auch qualitative Aspekte essentiell. Diese können hier nur am Rande einfließen, werden aber bei der Würdigung der Ergebnisse berücksichtigt. Sie dürfen bei einer allfälligen *inhaltlichen* Gesamtbewertung der EU-Sozialpolitik nicht außer Betracht gelassen werden. Einleitend zu diesem Beitrag ist also festzuhalten, dass bei der Beurteilung des Erfolges der Gestaltung eines Politikfeldes die Entfaltung bzw. Ausformung dieser *policy* selbstverständlich nur ein Teilaspekt ist. Eine fundierte Beurteilung des Erfolges der europäischen Sozialpolitik bedarf darüber hinaus vor allem

10 Siehe etwa (E. Best/ D. Bossaert 2002; C. de la Porte/ P. Pochet 2002; J. Goetschy 2002; A. Héritier 2002; F. W. Scharpf 2000).

11 Siehe insbesondere das einschlägige Sonderheft von International Organization im Jahr 2000 (K. W. Abbott et al. 2000; J. Goldstein et al. 2000; K. J. Alter 2000).

12 Zürn und Wolf verwenden allerdings den Ausdruck "juridification trend".

auch des Studiums des Anpassungsbedarfes und -erfolges in allen Mitgliedstaaten – ein Thema, das den Rahmen dieses Papiers sprengen würde.¹³

Im Folgenden werden die sozialpolitischen Kompetenzen der EU und ihre historische Entwicklung präsentiert (1). Der zweite Teil befasst sich mit der Nutzung dieser Kompetenzen zur Verabschiedung von sozialrechtlichen Verordnungen (2.1), von Finanzierungsmaßnahmen des Europäischen Sozialfonds (2.2), von EG-Richtlinien mit Zielvorgaben zur Rechtsangleichung in den Mitgliedstaaten (2.3) und schließlich von unverbindlichen sozialpolitischen Rechtsakten (2.4). Es folgt der quantitative Vergleich zwischen verschiedenen verbindlichen und unverbindlichen Rechtsaktformen (3.1) sowie der Vergleich zwischen einzelnen Sozialrichtlinien in Hinblick auf mehr oder weniger voluntaristische Elemente (3.2). Im Anschluss werden der Akzeptanzgrad aller von der Kommission präsentierten Sozialrichtlinievorschläge, die Beschlussdauer von Sozialrechtsakten und die Zahl der offenen Vorschläge diskutiert (4). Die Konklusionen fassen schließlich die in vielen Aspekten überraschenden Ergebnisse knapp zusammen (5). Es zeigt sich, dass die EG-Sozialpolitik weniger regulativen Charakter hat als oft angenommen wird; dass die Entfaltung des EG-Sozialrechts zumindest quantitativ betrachtet durchaus eindrucksvoll ist; und dass die unverbindlichen Interventionsformen zumindest bislang keineswegs die verbindlichen ablösen.

13 Für einen exemplarischen Teilbereich der EG-Sozialpolitik wurde dies am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung erarbeitet. Die Projektbeschreibung und die Ergebnisse können der Projekthomepage entnommen werden (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/social-europe/>).

1. Die historische Entwicklung der EG-Sozialkompetenzen

Jahrzehntlang besaß die EG kaum ausdrückliche Handlungsermächtigungen und gar keine expliziten Aufträge zu Legislativakten im sozialpolitischen Bereich. Die Urfassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus 1957 enthielt zwar einen Titel III „Die Sozialpolitik“. Neben Bestimmungen zum Europäischen Sozialfonds (siehe dazu unten 2.2) umfasste er jedoch trotz einer Überschrift mit dem Namen „Sozialvorschriften“ neben feierlichen Erklärungen kaum konkrete Handlungsaufträge.

Die letztlich unverbindlichen Kompromissformulierungen resultierten aus einem grundlegenden Richtungsstreit, der in den Verhandlungen über die Römischen Verträge zwischen neo-liberaler und sozial-interventionistischer Schule ausgetragen worden war. Letztere hatte (zumindest kurzfristig erfolglos) argumentiert, dass zur Herstellung gerechter Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen aller EWG-Länder auch ein gewisser Grad an sozialpolitischer Harmonisierung notwendig sei. Die Gegenseite betrachtete demgegenüber Sozialkosten als nur eine unter vielen Wettbewerbsbedingungen und nicht als „künstliche Kosten“. Mit dem Argument, das unbehinderte Spiel der Marktkräfte bringe jedenfalls die effizienteste Allokation des Kapitals und im Endergebnis einen Wohlstandsgewinn für alle Beteiligten, wandte sich so v.a. die deutsche Delegation gegen sozialpolitische Eingriffe in den freien Wettbewerb auf EG-Ebene (B. Beutler et al. 1987: 437; P. Gerbet 1983: 221).

Letztendlich setzte sich 1957 ein Kompromiss mit Übergewicht zugunsten der Argumentationslinie der Neoliberalen, der sogenannten „Nicht-Kosten-Doktrin“ (Walter Hallstein zitiert in J. Nelhans 1975: 138), durch. Es wurde kein eigenes Verfahren zur sozialpolitischen Rechtsetzung der Gemeinschaft eingerichtet, sondern weitgehend auf einen Automatismus der „Angleichung auf dem Wege des Fortschritts“ (Artikel 117 EWG-Vertrag) gesetzt. Die sogenannten Sozialvorschriften im EWGV enthielten daher keine konkreten Handlungsermächtigungen und auch nur punktuelle Regelungen mit materiellem sozialpolitischem Gehalt (J. Pipkorn 1986: IA 56: 6), etwa über die Gleichbehandlung der Geschlechter durch die Mitgliedstaaten. Im Unterschied zum Agrar-, Wettbewerbs- oder Verkehrssektor verfügte der EWGV damit im Sozialbereich über keinen allgemeinen Auftrag zu regulativer Intervention, etwa zu einer Angleichung von divergierende Bestimmungen des nationalen Arbeitsrechts oder zur Vereinheitlichung der Systeme der sozialen Sicherheit (W. Däubler 1989: 82).¹⁴ Sozialpolitik sollte vielmehr nach dem Wortlaut des Vertrages nur in

14 Dementsprechend wurden der EG-Kommission im sozialen Bereich ursprünglich nur sehr eingeschränkte Befugnisse übertragen: Gemäß Artikel 118 EWGV (jetzt verändert Artikel 137 EGV) sollte sie durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen – also jedenfalls für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich – tätig werden. Eine Vorlage von Vorschlägen zum Erlass verbindlicher Rechtsakte wie auf vielen anderen Gebieten war damals nicht vorgesehen. Damit wurde die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (und nicht der Gemeinschaft) auf sozialpolitischem Gebiet bestätigt.

wenigen Teilaspekten Gegenstand von EG-Aktivitäten sein. Verordnungen oder Richtlinien mit direkt sozialpolitischem Bezug wurden 1957 neben dem Tätigkeitsbereich des Sozialfonds (Artikel 123 ff. EWGV, jetzt Artikel 146 EGV) explizit nur zur sozialen Absicherung der Freizügigkeit im Vertragskapitel über "Arbeitskräfte" vorgesehen (Artikel 51 EWGV, jetzt Artikel 42 EGV).

Lediglich auf dem Umweg über die sogenannten subsidiären Kompetenznormen des EWGV konnten darüber hinaus Beschlüsse zur Angleichung sozialrechtlicher Regelungen in den Mitgliedstaaten gefasst werden. Artikel 235 EWGV (jetzt Artikel 308 EGV) erlaubte ein Tätigwerden der Gemeinschaft zur Verwirklichung eines (sei es auch allgemeinen) "Vertragsziels" in jenen Fällen, wo entsprechende Befugnisse nicht ausdrücklich vorgesehen waren. Artikel 100 EWGV (jetzt Artikel 94 EGV) erlaubte die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die sich unmittelbar auf den Gemeinsamen Markt auswirkten. Diese „Hintertüren“ für sozialpolitische EG-Intervention verlangten allerdings – als in der Praxis erschwerende Rahmenbedingung – Einstimmigkeit unter den Ratsmitgliedern.

Erst mit den Vertragsreformen in den 1980er (Einheitliche Akte) und 1990er Jahren (Maastricht, Amsterdam) und schließlich mit dem Vertrag von Nizza im Jahr 2001 wurden der seit Maastricht in "Europäische Gemeinschaft" (EG) umbenannten "Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" zunehmend explizite Handlungsaufträge im Sozialbereich erteilt. Tabelle 1 bietet einen Überblick:

Tabelle 1: Sozialpolitische Handlungsaufträge im E(W)G-Vertrag¹⁵

Explizite EG-Kompetenz ¹⁶ für	EWG-Vertrag 1957	Einheitsliche Akte 1986	Maastrichter Sozialab- kommen 1992	Amsterda- mer Vertrag 1997	Vertrag v. Nizza 2001 ¹⁷
„Maßnahmen“ zur Verbesserung der zwischenstaatlichen Kooperation	–	–	–	–	++
Anreizmaßnahmen gegen Diskriminierung	–	–	–	–	++
Vorkehrungen gegen Diskriminierung	–	–	–	+	+
„Maßnahmen“ zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung	–	–	–	++	++
„Maßnahmen“ zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen	–	–	–	++	++
Koordinierung der Beschäftigungspolitik	–	–	–	++	++
Finanzierung der Beschäftigungspolitik	–	–	+	+	–
Soziale Sicherheit und Schutz der ArbeitnehmerInnen	–	–	+	+	+
Schutz der ArbeitnehmerInnen bei Beendigung des Arbeitsvertrags	–	–	+	+	+
Kollektive Interessenvertretung, Mitbestimmung	–	–	+	+	+
Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Länder	–	–	+	+	+
Arbeitsbedingungen (allgemein)	–	–	++	++	++
Unterrichtung und Anhörung der ArbeitnehmerInnen	–	–	++	++	++
Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz	–	–	++	++	++
Eingliederung in den Arbeitsmarkt	–	–	++	++	++
Arbeitsumwelt (Sicherheit und Gesundheitsschutz)	–	++	++	++	++
Sozialversicherungskoordination für WanderarbeiterInnen	+	+	Keine Auswirkungen	+	+
Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen	++	++	Keine Auswirkungen	++	++

Legende: Verabschiedung mit (qualifizierter) Mehrheit: ++; Einstimmigkeitserfordernis: +; keine Erwähnung: –

15 Angegeben werden die erste Zuschreibung einer bestimmten Kompetenz und ihre Aufrechterhaltung in späteren Reformen. Es kommt ein breiter Begriff von Sozialpolitik zur Anwendung, der auch Nichtdiskriminierung gemäss Artikel 13 EGV und die Arbeitnehmerfreizügigkeit umfasst.

16 Wenn nicht anders angegeben (z.B.: „Maßnahmen“ oder „Koordination“) bezieht sich das auf die Kompetenz zur Rechtsetzung.

17 In einigen Fällen kann der Rat auf dieser Basis einstimmig beschließen, dass das Verfahren der Mitentscheidung (und damit qualifizierte Mehrheit bei der Beschlussfassung im Rat) anwendbar wird (Schutz der ArbeitnehmerInnen bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, und Interessen von Drittstaatsangehörigen; vgl. Artikel 137.2 EGV).

Wie Tabelle 1 aufzeigt, wurden der EG vor allem mit dem Maastrichter Sozialabkommen eine Reihe zusätzlicher legislativer Kompetenzen im Sozialbereich verliehen. Seither wurden einerseits Aufträge für diverse "Maßnahmen" außerhalb von Rechtsangleichung vertraglich festgelegt. Dazu gehört auch das neue Vertragskapitel zur Beschäftigungspolitik. Andererseits hat sich jüngst noch ein neues Feld regulativer Sozialpolitik ergeben: Mit dem Amsterdamer Vertrag kam zusätzlich der Auftrag zum Kampf gegen Diskriminierungen im breiten Rahmen, also über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz hinausgehend nun auch Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Weltanschauung und Behinderung. In diesem Bereich kam es seither auch zur Verabschiedung mehrerer für die Mitgliedstaaten verbindlicher EG-Vorschriften.

2. Die Nutzung der sozialpolitischen Handlungsaufträge

In den frühen Jahren der EWG-Integration wurde die Freizügigkeit für Arbeitskräfte durch eine Reihe von direkt verbindlichen Verordnungen eingeführt und sozialrechtlich abgesichert (2.1). Daneben nahm der Sozialfonds seine Tätigkeit auf (2.2). Beides war, wie einleitend erwähnt, schon im EWG-Vertrag explizit vorgesehen gewesen. Erst in späterer Folge, nämlich ab den 1970er Jahren, wurden vermehrt auch Richtlinien (2.3) und unverbindliche Rechtsakte im Sozialbereich verabschiedet (2.4).

2.1 EG-Verordnungen zur sozialen Absicherung der Freizügigkeit

Zur Verwirklichung des EWG-vertraglichen Ziels der Sicherstellung von Ansprüchen und Leistungen aus der Sozialversicherung für WanderarbeitnehmerInnen (Artikel 42 EGV, früher 51) wurden ab 1958 *drei Verordnungen* beschlossen. Mit der Verordnung Nr. 3 über die soziale Sicherheit der WanderarbeitnehmerInnen aus dem Jahr 1958, einer der allerersten EWG-Verordnungen überhaupt, wurde der Grundstein gelegt. Es folgte die Verordnung über die soziale Sicherheit der Grenzgänger (Verordnung 36/1963).¹⁸ Zentrale Bedeutung nimmt die komplexe und inzwischen 44-mal genauer spezifizierte bzw. *ergänzte und novellierte* Verordnung 1408/71 ein.¹⁹ Sie regelt die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf ArbeitnehmerInnen und ihre Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. EG-weit werden alle Versicherungszeiten zusammengerechnet, die nach den

18 Verordnung Nr. 36/63/EWG des Rats vom 2. April 1963 über die Soziale Sicherheit der Grenzgänger, Amtsblatt Nr. 062 vom 20/04/1963 S. 1314.

19 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf ArbeitnehmerInnen und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, Amtsblatt Nr. L 149 vom 05/07/1971 S. 0002 – 0050 (Zählung inklusive der Durchführungsverordnung 574/72 und ihrer Änderungen; Quelle: Celex, Stand: Ende 2002).

innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen EG-Länder für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung und Gewährung von Leistungen²⁰ zu berücksichtigen sind. Außerdem wird der Export von Sozialleistungen garantiert, da WanderarbeitnehmerInnen unabhängig von ihrem Arbeitsplatz und Wohnort auch dann in den Genuss der Leistungen der sozialen Sicherheit kommen sollen, wenn der bisherige Aufenthaltsstaat leistungszuständig bleibt (für eine eingehende Darstellung vgl. z.B. A. Scheuer 1999).

Hier gestaltete die EG im Rahmen der ihr verliehenen Regelungskompetenzen also in mühevoller Kleinarbeit ein Regime für den zwischenstaatlichen Transfer von Ansprüchen. Die Zielsetzung dieser Maßnahmen ist allerdings mindestens ebenso sehr in ihrer marktschaffenden Wirkung zu sehen wie in sozialen Anliegen, denn ohne sie wäre Arbeitsmigration zwischen den Ländern mit dem Verlust der sozialen Absicherung verbunden. Ein Nichtexport von Sozialversicherungsleistungen mancher Länder käme aber einer extremen EU-internen Wettbewerbsverzerrung gleich und würde die Freizügigkeit praktisch unterbinden.

20 V.a. im Fall von Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter und Tod, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen und -beihilfen.

Schaubild 1: Materiell bedeutsame Verordnungen und Änderungen zur Sozialversicherungs koordinierung²¹

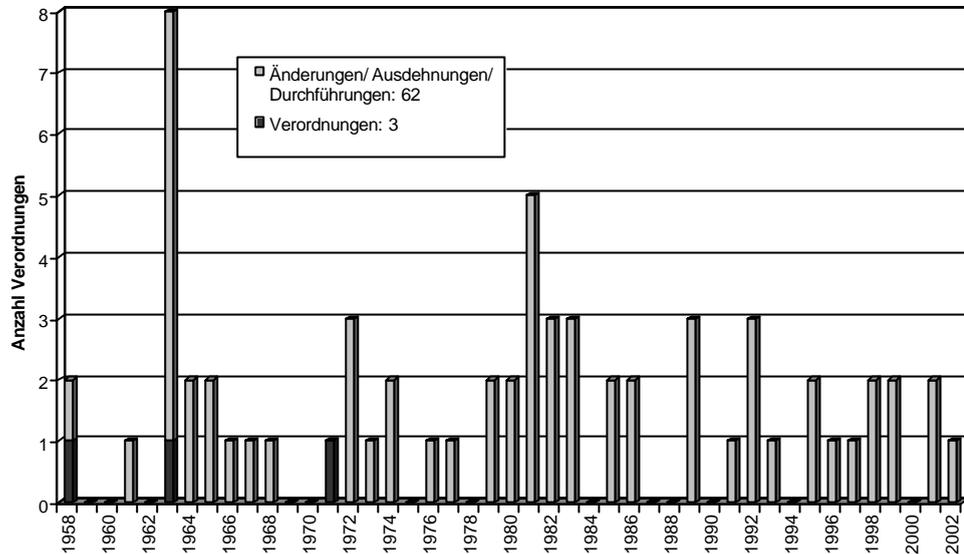


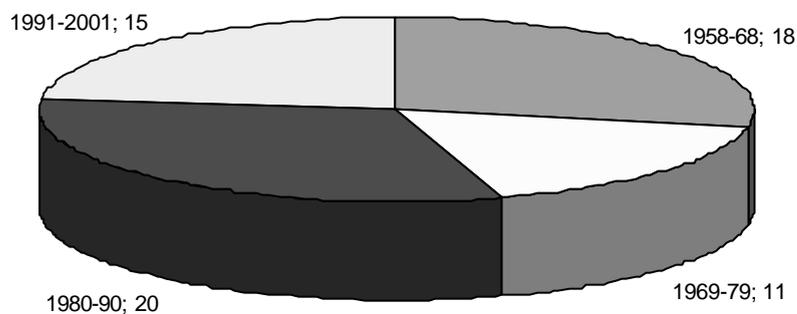
Schaubild 1 verdeutlicht, dass die grundlegenden Verordnungen zur sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern zwar sehr früh verabschiedet wurden, dass sie jedoch laufend angepasst werden. Besonders aktive Jahre waren dabei um die Mitte der 1960er und Anfang der 1980er Jahre. In den 1960ern musste die Sozialversicherungs koordinierung noch in vielen Details spezifiziert werden. Dies schlug vor allem 1963 mit gleich acht Verordnungsentscheidungen (einer neuen und sieben verändernden bzw. ausdehnenden Beschlüssen) zu Buche. Auch 1981 war mit fünf Änderungen der maßgeblichen Verordnung 1408/71 ein sehr aktives Jahr in diesem Bereich. Dies ist vor allem auf den Beitritt Griechenlands und auf die Einbeziehung der Selbständigen und ihrer Familienangehörigen in die Sozialversicherungs koordinierung zurückzuführen. Daneben wurden die prinzipielle Erstattung von Leistungen und die Durchführung der Zahlung von Leistungen genauer geregelt.

Schaubild 2 zeigt die Aktivität in der Sozialversicherungs koordinierung über vier gleich lange Zeiträume von jeweils elf Jahren. Nach der ursprünglichen Einrichtung der Sozialversicherungs koordinierung (1958–68: 18 Verordnungsentscheidungen) sank sie leicht (1969–79: 11), um 1980 bis 1990 auf ganze 20 solcher Entscheidungen anzusteigen. 1991–2001 sank die Aktivität zwar leicht, insgesamt 15 Verordnungsentscheidungen in diesem Zeitraum zei-

21 Quelle: Celex, Stand: Ende 2002; einschließlich Änderungen, Ausdehnungen und Durchführungs-Verordnungen, ohne Euratom-Verordnungen, Verordnungen zur Sozialstatistik, Stichprobenerhebung, Nahrung für Bedürftige aus Interventionsbeständen und Institutionen/Körperschaften.

gen aber an, dass die EG in diesem Bereich weiterhin mit einer Vielzahl von Detailanpassungen aktiv bleibt.

Schaubild 2: Verordnungen und Änderungen zur Sozialversicherungs koordinierung: Zeitspannen von 11 Jahren²²



Abschließend sei hier festgehalten, dass entsprechend der CELEX-Systematik noch viele andere Verordnungen der Sozialpolitik bzw. Freizügigkeit zugeordnet werden, denen allerdings kein materieller sozialpolitischer Gehalt zukommt.²³ Dies betrifft vor allem Regeln zum Sozialfonds,²⁴ zur Sozialstatistik und Durchführung von Stichprobenerhebungen durch die EG (39 Verordnungen Ende 2002) sowie jene zur Vergabe von Nahrung aus Interventionsbeständen an Bedürftige (10 Verordnungen) und zum Ausscheiden von EG-Beamten (3), überdies aber auch 22 Verordnungen und Änderungsverordnungen, die eine

22 Quelle: Celex, Stand: Ende 2001; einschließlich Änderungen, Ausdehnungen und Durchführungsverordnungen, ohne Euratom-Verordnungen, Verordnungen zur Sozialstatistik, Stichprobenerhebung, Nahrung für Bedürftige aus Interventionsbeständen und Institutionen/Körperschaften.

23 Dazu kommt noch eine Vielzahl von Falschzuordnungen. Aus diesem Grunde ist die unkontrollierte Übernahme von CELEX-Daten in diesem wie in den meisten anderen Fällen irreführend.

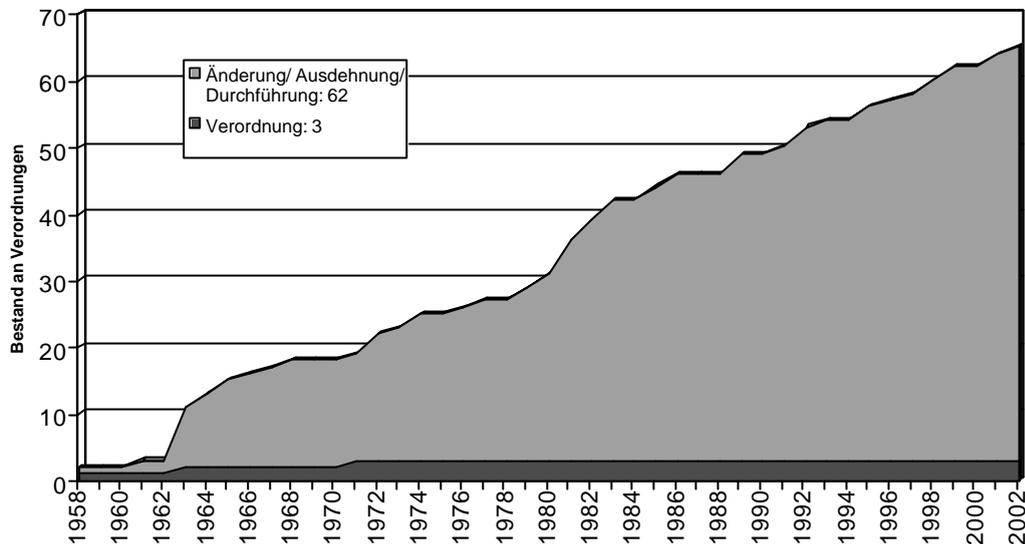
24 Die zahlreichen Verordnungen zum Europäischen Sozialfonds und seinen Reformen wurden innerhalb von CELEX allerdings mehreren Schlagworten (Europäischer Sozialfonds (ESF), Koordinierung der strukturellen Instrumente, Fonds für wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Binnenmarkt, etc.) auf kaum nachvollziehbare Art zugeordnet.

europäische Institution mit sozialpolitischer Aufgabenstellung betreffen. Per Verordnung errichtet (und großteils später nochmals reformiert) wurden das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung²⁵, die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen²⁶ und die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz²⁷. Des Weiteren gab es noch drei in CELEX unter Sozialpolitik eingeordnete Verordnungen, mit denen im Zuge der Budgetreform des Rats von Fontainebleau 1984 Großbritannien und Griechenland via Sondermitteln für Beschäftigungs- und Sozialpolitik Mittel rückerstattet wurden.²⁸

Dass im Bereich der Anwendung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit auf WanderarbeitnehmerInnen aus anderen EG-Ländern eine Vielzahl von Regeln zu respektieren sind, springt besonders ins Auge, wenn man den *Bestand an verabschiedeten Verordnungsentscheidungen* ansieht (also von neuen Verordnungen, von Veränderungen oder von Ausdehnungen auf neue geographische oder inhaltliche Bereiche). Wie Schaubild 3 (unten) anzeigt, waren Ende 2002 insgesamt 65 solcher Rechtsakte verabschiedet worden.

-
- 25 Eingerichtet durch Verordnung (EWG) Nr. 337/75 des Rates vom 10. Februar 1975 über die Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung, Amtsblatt Nr. L 039 vom 13/02/1975 S. 0001 – 0004.
- 26 Eingerichtet durch Verordnung (EWG) Nr. 1365/75 des Rates vom 26. Mai 1975 über die Gründung einer Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Amtsblatt Nr. L 139 vom 30/05/1975 S. 0001 – 0004.
- 27 Eingerichtet per Verordnung (EG) Nr. 2062/94 des Rates vom 18. Juli 1994 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Amtsblatt Nr. L 216 vom 20/08/1994 S. 0001 – 0008.
- 28 Griechenland: Verordnung (EWG) Nr. 4130/88 des Rates vom 16. Dezember 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 815/84 über eine außerordentliche Finanzhilfe für Griechenland im sozialen Bereich, Amtsblatt Nr. L 362 vom 30/12/1988 S. 0001 – 0002; Verordnung (EWG) Nr. 815/84 des Rates vom 26. März 1984 über eine außerordentliche Finanzhilfe für Griechenland im sozialen Bereich, Amtsblatt Nr. L 088 vom 31/03/1984 S. 0001 – 0003; Großbritannien: Verordnung (EWG) Nr. 1888/84 des Rates vom 26. Juni 1984 über im Gemeinschaftsinteresse liegende Sondermaßnahmen im Beschäftigungsbereich, Amtsblatt Nr. L 177 vom 04/07/1984 S. 0001 – 0003.

Schaubild 3: Bestand an Verordnungen und Änderungen zur Sozialversicherungs koordinierung²⁹



Zur Gesamtmenge an EG-Sekundärrecht, das für die WanderarbeitnehmerInnen, die sie beschäftigenden Unternehmen, die nationalen Sozialversicherungsträger sowie nicht zuletzt für die Gerichte von Bedeutung ist, kommen auch noch 49 vorrangig für die nationalen Sozialverwaltungen relevante Beschlüsse und Entscheidungen (Stand: Ende 2002). Zumeist geht es dabei um Details etwa zu Standardvordrucken, fallweise aber auch um Auslegungsfragen. Die Mitgliedstaaten haben heute also eine ganze Menge von (in sich überdies hochkomplexem) EG-Sozialrecht zu respektieren, das die Gleichbehandlung der WanderarbeitnehmerInnen und die sozialrechtliche Absicherung der Freizügigkeit betrifft.

2.2 Europäischer Sozialfonds

Lange galt als unstrittig, dass die EU im wohlfahrtsstaatlichen Bereich im wesentlichen nur regulativ tätig ist (G. Majone 1993; L. Cram 1993). Die Bedeutung distributiver Politik über die verschiedenen Strukturfonds nahm allerdings im Zeitverlauf deutlich zu und sollte heute nicht mehr unterschätzt werden.

29 Quelle: Celex, Stand: Ende 2002; einschließlich Änderungen, Ausdehnungen und Durchführungsverordnungen, ohne Euratom-Verordnungen, Verordnungen zur Sozialstatistik, Stichprobenerhebung, Nahrung für Bedürftige aus Interventionsbeständen und Institutionen/Körperschaften.

Der Europäische Sozialfonds (ESF) wurde schon mit dem ursprünglichen EWG-Vertrag aus 1957 eingerichtet. Sein Ziel ist, „innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern“ (früher Artikel 123, jetzt 146 EGV). Der ESF stellt damit entgegen seinem weiter gefassten Namen ein rein arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Kofinanzierung von Umsiedelungen und (heute vor allem) (Um-)Schulungen von Arbeitskräften dar. Er kofinanzierte schon bis 1970 die Umsiedlung oder Umschulung von ca. 800.000 Arbeitslosen (Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG, 1987: 25).

Nach der ursprünglichen Konzeption erstattete der EWG-Sozialfonds den Mitgliedstaaten nachträglich einen Teil jener Kosten, die diese nach eigenen Prioritäten und Konzeptionen für Maßnahmen der Berufsumschulung sowie für Umsiedlungsbeihilfen an Arbeitslose ausgegeben hatten. Soweit die in Art. 125 EWGV genannte Bedingung der sechsmonatigen Wiederbeschäftigung im Anschluss an die Maßnahme erfüllt war, geschah dies quasi automatisch. Auf diese Weise griff die EG im Unterschied zu später noch nicht steuernd in die nationalen Arbeitsmarktpolitiken ein. Die Tätigkeit des Sozialfonds blieb ein rein reaktiver Finanztransfer zu den nationalen Arbeitsmarktverwaltungen. Entgegen der ursprünglichen Intention, dass Italien wegen der vorhersehbar größten Probleme durch die EG-Marktöffnung der Hauptnutznießer der Fondsmittel werden sollte, erhielten so in der Praxis die Länder mit besser dotierten Arbeitsmarktverwaltungen, vor allem Deutschland, auch überproportionale Mittel aus dem ESF. Dies führte zur ersten grundlegenden Reform im Jahr 1971, mit der die Definition von Zielgruppen im Sinne einer inhaltlichen Auswahl der geförderten Projekte durch die EG vorgesehen wurde.

Nach einer Reihe von weiteren Reformen fördert der ESF nunmehr im Zeitraum 2000–2006 unter dem Titel „Entwicklung der Humanressourcen“ (sogenanntes Ziel 3 der EU-Strukturfondspolitik) schwerpunktmäßig Projekte für arbeitssuchende Jugendliche, Langzeitarbeitslose, sozial benachteiligte Gruppen sowie die Gleichstellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt (für Details siehe etwa J. Brine 2002; J. W. Tkaczynski/ G. Rossmann 2001).

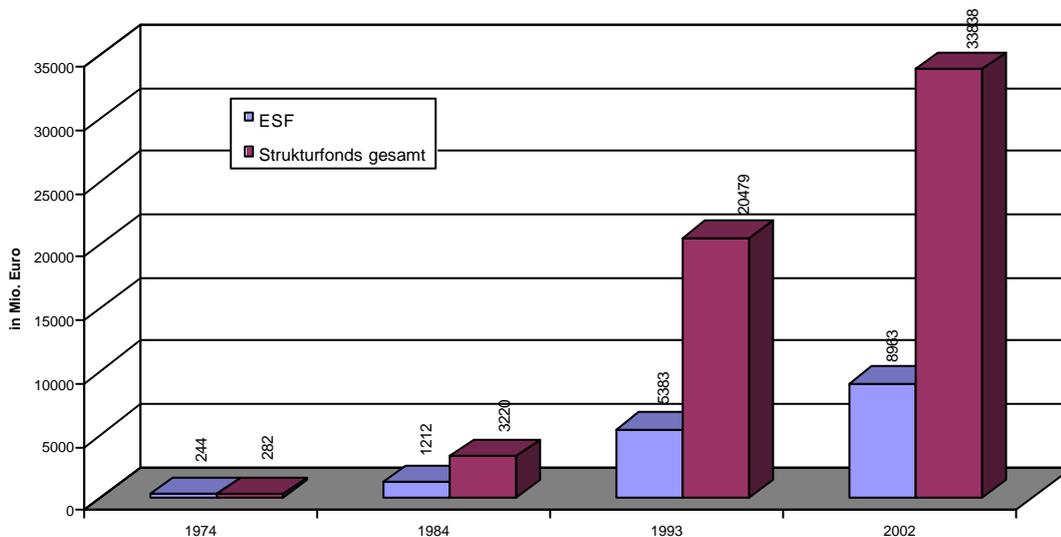
Die vom Sozialfonds vergebenen Mittel stiegen kontinuierlich an, und zwar in absoluten wie in relativen Zahlen (siehe Schaubilder 4 und 5 unten). Überdies gilt es zu beachten, dass die von der EU ausgeübten arbeitsmarktpolitischen Steuerungseffekte stärker sind, als diese Zahlen erkennen lassen. Denn es handelt sich dabei um Teilfinanzierungen. Der praktische Einfluss der EU-Kriterien für Projektförderungen wird noch dadurch verstärkt, dass sich die

nationalen Budgets in großem Maße an ihnen orientieren, nicht zuletzt auch, um die nationalen EU-Mittlerückflüsse zu steigern.³⁰

Noch stärker als die Mittel des ESF stiegen allerdings jene der anderen EU-Strukturfonds. Neben dem ESF gehören dazu noch der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (allerdings nur die Abteilung "Ausrichtung") und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei. Schließlich finanziert der Kohäsionsfonds seit 1987 Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Verkehrsnetze in jenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt.

Insgesamt ist damit festzuhalten, dass EU-Politik im Sozialbereich mittlerweile stärker auf den Einsatz finanzieller Mittel baut als zumeist angenommen. Schaubild 4 zeigt die Ausgaben des ESF und der Strukturfonds insgesamt.

Schaubild 4: Entwicklung des Europäischen Sozialfonds und der gesamten Strukturfonds³¹



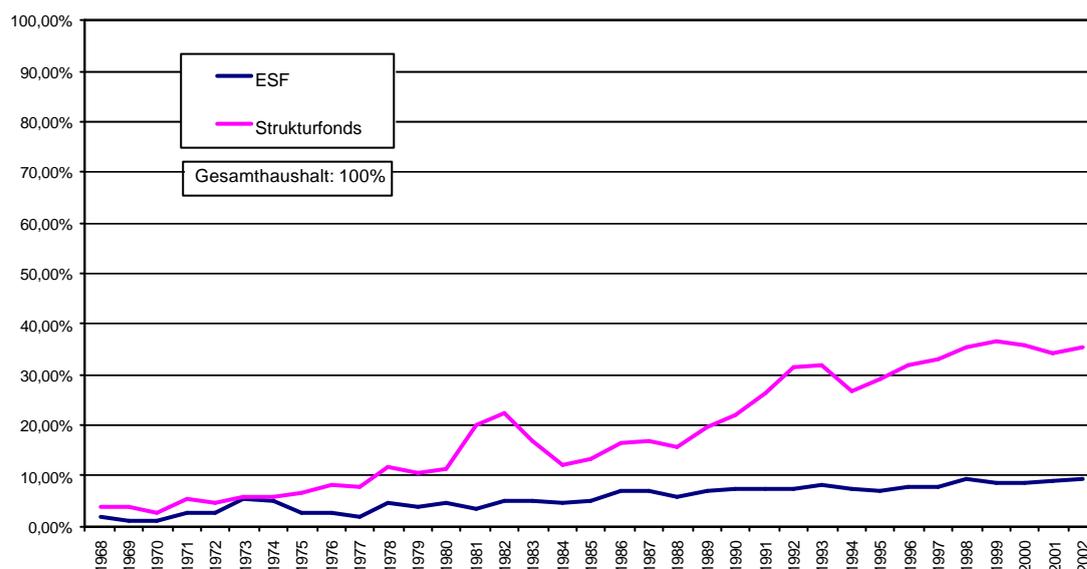
30 Überdies richten sich nicht nur jene arbeitsmarktpolitischen Projektanträge an den EU-Regeln aus, welche wirklich ESF-Mittel erhalten, sondern auch viele, die letztlich entweder aus anderen Quellen finanziert werden oder aber nicht durchgeführt werden können.

31 Quelle: Haushaltsvademekum der EU, hrsg. vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2000 und Budget der Europäischen Union 2002 (DG Budget: http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/index_de.htm), Stand: Ende 2002, Angaben gerundet in Mio. Euro; politische Ereignisse: 1974: sozialpolitisches Aktionsprogramm der Kommission; 1984: Beginn Amtszeit von Kommissionspräsident Delors; 1993: Maastrichter Vertrag.

Aus Schaubild 5 (unten) wird schließlich ersichtlich, dass der Anteil des ESF an den Gesamtausgaben der EG stetig gestiegen ist. 1970 lag er bei 1,1% des EG-Haushalts, 1980 bei 4,4%, 1990 bei 7,3% und im Jahr 2000 bei immerhin 8,6% des Gesamthaushalts (2002: sogar 9,4%).

Die gesamten Strukturfondsmittel stiegen im Zeitverlauf aber noch stärker an als jene des ESF allein. Sie betragen 1970 noch 2,8% des EG-Haushalts; 1980 schon 11,4%; 1990 dann 21,8% und 2000 immerhin 35,7% des Gesamthaushalts (oder 31.957 Mio. Euro; 2002: 35,4% oder 33.838 Mio. Euro). Diese Zunahme sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Preisstützungen der Abteilung "Garantie" des Agrarfonds noch immer weit aus höhere Mittel in Anspruch nehmen (nämlich 41.493,9 Mio. Euro im Jahr 2000 bzw. 44.255 Mio. Euro in 2002).³²

Schaubild 5: Anteil des Europäischen Sozialfonds und aller Strukturfonds am Gesamthaushalt der EG³³



Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zwar bis heute nur ein kleiner Teil des europäischen Budgets ausdrücklich sozialpolitischen Belangen zukommt. Dieser Anteil ist jedoch im Zeitverlauf stetig gestiegen und nähert sich inzwischen der Zehn-Prozent-Marke.

32 Datenquelle wie in Graphik.

33 Quelle: Haushaltsvademekum der EU, hrsg. vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2000 und Budget der Europäischen Union 2002 (DG Budget: http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/index_de.htm), für das Jahr 2001 nur Daten des Haushaltsvorschlages der Kommission, Stand: Ende 2002, Angaben gerundet in Mio. Euro.

2.3 EG-Richtlinien

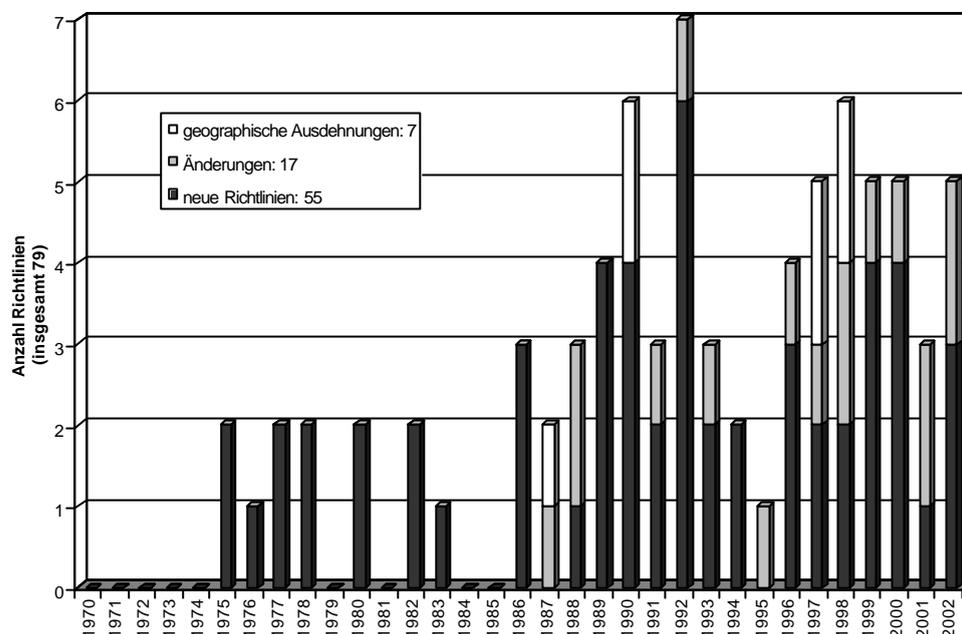
Schon in der Frühphase der europäischen Integration wurden mit der sozialen Absicherung der Freizügigkeit und dem Sozialfonds also durchaus gewisse sozialpolitische Aktivitäten gesetzt. Allerdings stellte die Freizügigkeit eine Begleitmaßnahme zur Marktöffnung dar (die neben Kapital, Waren und Dienstleistungen auch die Arbeitskräfte umfasste), und die Projektbezuschung für die nationalen Arbeitsmarktverwaltungen über den ESF hatte damals kaum materiell-politische Steuerungseffekte.

Erst in den 1970er Jahren begann eine Phase aktiv gestaltender EG-Sozialpolitik im Sinne der Formulierung arbeitsrechtlicher und gleichstellungspolitischer Normen. Entsprechend dem einschlägigen Titel im EG-Vertrag bezeichne ich diese Aktivitäten im Folgenden mit *„Sozialvorschriften“*. Der Begriff umfasst die EG-Sozialpolitik außerhalb der Freizügigkeits- und Sozialfondsbestimmungen, also jene Vorschriften, mit denen sich die EG nicht mehr auf die Regulierung direkt grenzüberschreitender und marktnaher Aspekte (wie zuvor bei der Freizügigkeitsabsicherung) oder auf Ausgleichszahlungen für die Effekte der Marktöffnung beschränkte.

Auf der Pariser Gipfelkonferenz 1972 hielten die Staats- und Regierungsoberhäupter der Mitgliedstaaten fest, dass wirtschaftliche Expansion kein Selbstzweck sein solle, sondern dazu dienen müsse, die Lebensqualität und den Lebensstandard der Bevölkerung zu heben. Sie gaben die Ausarbeitung eines sozialpolitischen Aktionsprogramms³⁴ in Auftrag, worin der Rat 1974 explizit anerkannte, dass für die Verwirklichung der drei Hauptziele (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie weitergehende Beteiligung der Sozialpartner) Aktivitäten der EG erforderlich wären. Zu deren Verwirklichung könne auch Artikel 235 EWGV (jetzt Artikel 308 EGV) als Rechtsgrundlage herangezogen werden. In der Folge kam es zur Verabschiedung der ersten EG-Richtlinien über Sozialvorschriften.

34 Entschließung des Rates vom 21. Januar 1974 über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm, Amtsblatt Nr. C 013 vom 12/02/1974 S. 0001 – 0004.

Schaubild 6: Verabschiedung von EG-Sozialrichtlinien, Änderungen und Ausdehnungen³⁵

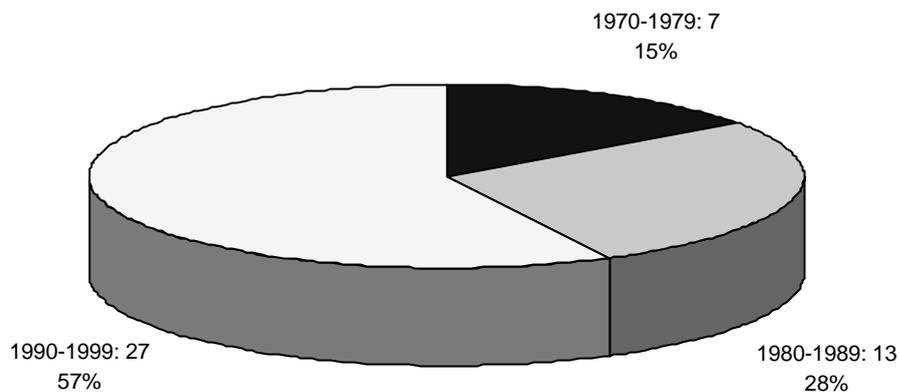


Wie Schaubild 6 (oben) zeigt, verabschiedete die EG seit 1975 fast in jedem einzelnen Jahr Sozialrichtlinien, oftmals auch mehrere. Dazu kamen ab 1987 auch Richtlinien zur Ausdehnung der Geltung von Sozialrichtlinien auf neue geographische Gebiete, zuerst etwa in Hinblick auf Spanien, sowie Richtlinien zur Änderung älterer Sozialrichtlinien (7 bzw. 17).

Mit sechs neuen Richtlinien plus einer Richtlinienänderung war 1992 das Jahr mit den bislang meisten einschlägigen Beschlüssen. Wie der starke Anstieg ab 1989 generell ist auch die Spitze von 1992 auf das Gebiet "Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" zurückzuführen (siehe dazu sogleich unten). Aber auch die Regulierung sonstiger Arbeitsbedingungen (Arbeitszeit, europäische Betriebsräte, Jugendarbeitsschutz, befristete- und Teilzeitarbeitsverhältnisse, etc.) trug dazu bei, dass mehr als die Hälfte aller bis 2000 verabschiedeten neuen EG-Sozialrichtlinien in den 1990ern beschlossen wurde:

35 Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celex-Angaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen).

Schaubild 7: Neue EG-Sozialrichtlinien nach Jahrzehnten (ohne Änderungen und Ausdehnungen)³⁶

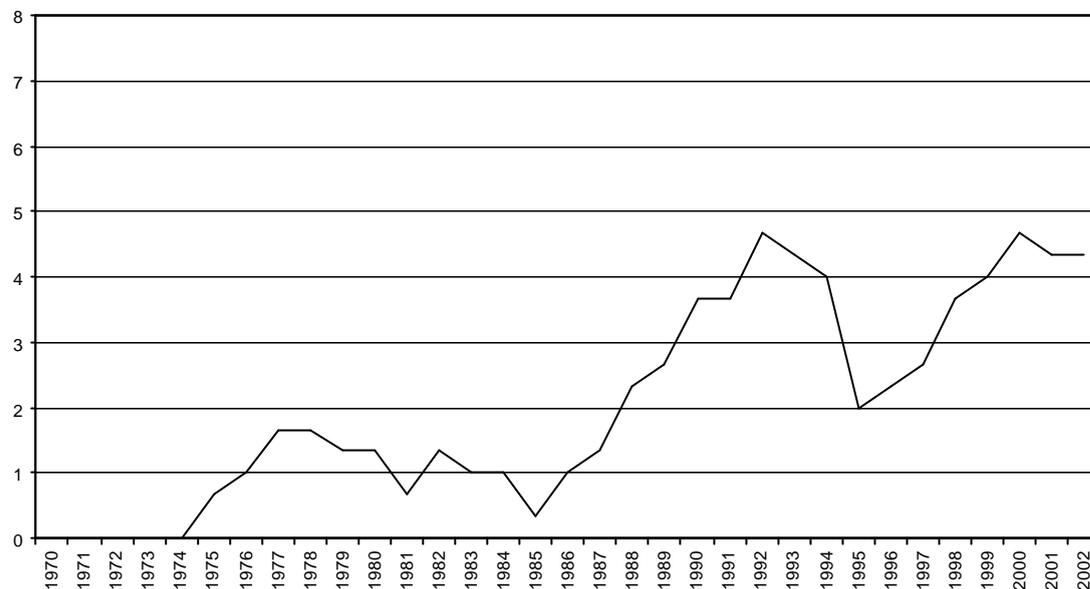


Entgegen manchen Befürchtungen, dem Binnenmarktprogramm mit seinen Liberalisierungen werde gar keine soziale Dimension gegenübergestellt werden (F. Steinkühler 1989), zeigt sich also, dass aus den 1990er Jahren 57% aller neuen EG-Sozialrichtlinien (von 1957 bis Ende 1999) stammt. Es kann annäherungsweise gesagt werden, dass sich die neuen Sozialrichtlinien von Dekade zu Dekade verdoppelten.

Schaubild 8 (unten) macht offensichtlich, dass die frühen 1990er Jahre und die Jahre seit 1997 besonders aktive Phasen in der Verabschiedung von EG-Sozialrichtlinien bzw. -Änderungen waren.

³⁶ Quelle: Celex, Stand: Ende 1999, Sozialpolitik (ohne Änderungen und Ausdehnungen, ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen).

Schaubild 8: Gleitende Dreijahresdurchschnitte der Richtlinienbeschlüsse in der EG-Sozialpolitik (inklusive Änderungen)³⁷



Die Einbeziehung politischer Ereignisse in die Analyse (Schaubild 9, unten) weist auf die Amtszeit von Jacques Delors bis zum Maastrichter Vertrag als besonders aktive Phase hin (3,57 Richtlinien oder Änderungen jährlich). Noch stärker waren jedoch diesbezüglich die Jahre seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags, also die jüngste Vergangenheit (4,4).

37 Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celex-Angaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (ohne Ausdehnungen, ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen).

Schaubild 9: EG-Sozialrichtlinien und Änderungen nach politischen Phasen³⁸

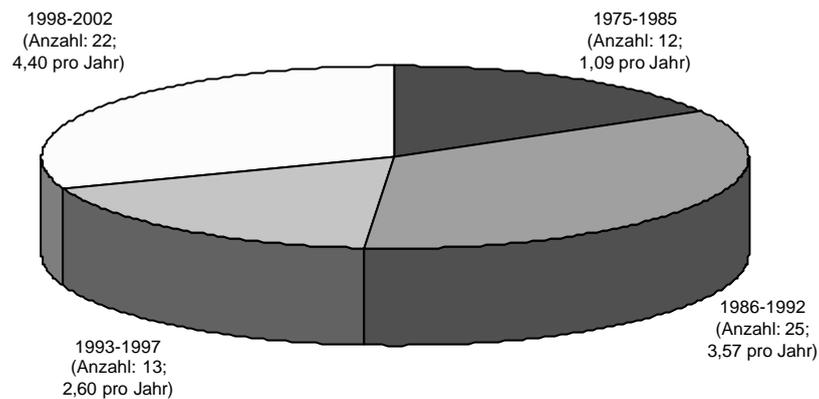
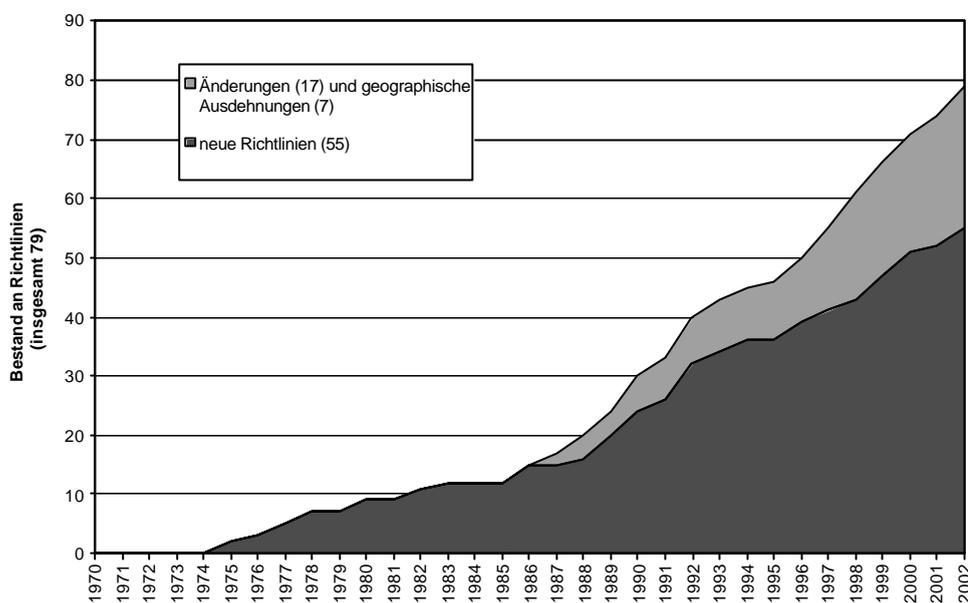


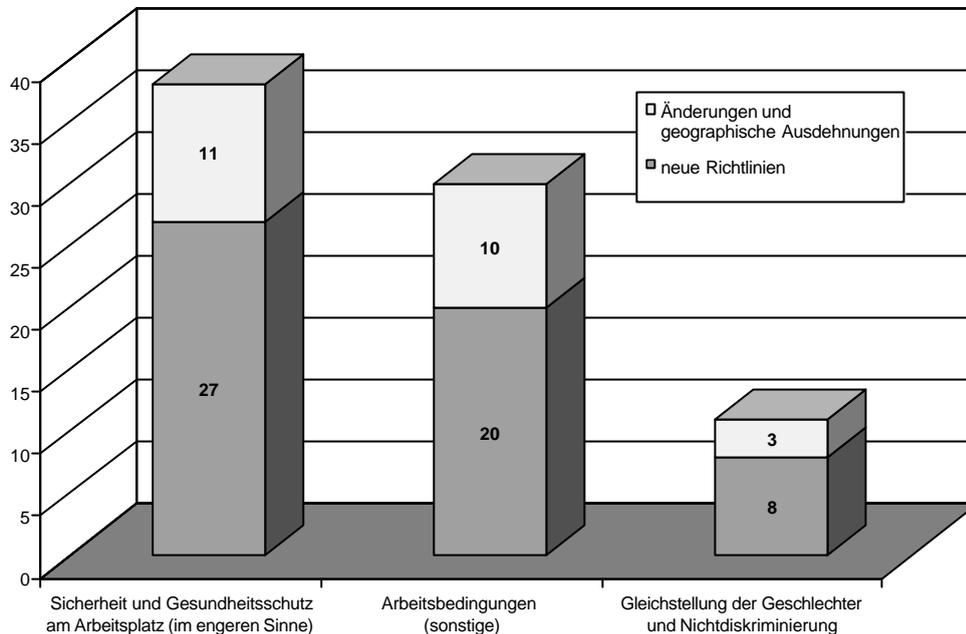
Schaubild 10 (unten) veranschaulicht die Zahl der zu befolgenden EG-Sozialrichtlinienbeschlüsse (inklusive Ausdehnungen und Änderungen), die bis Ende 2002 auf die nicht unbedeutliche Zahl von insgesamt 79 Rechtsakten anstieg.

38 Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celex-Angaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (ohne Ausdehnungen, ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen); politische Ereignisse: 1974: sozialpolitisches Aktionsprogramm der Kommission; 1985: Beginn Amtszeit von Kommissionspräsident Delors; 1986: Einheitliche Europäische Akte; 1992: Maastrichter Vertrag; 1997: Amsterdamer Vertrag.

Schaubild 10: Bestand an EG-Sozialrichtlinienbeschlüssen³⁹

Innerhalb dieser EG-Sozialrichtlinien lassen sich drei maßgebliche Bereiche unterscheiden: der technische Arbeitsschutz im weiteren und engeren Sinne, die sonstigen Arbeitsbedingungen und die Gleichstellungspolitik. *Sicherheit und Gesundheitsschutz* am Arbeitsplatz umfasste Ende 2002 ganze 27 Richtlinien (daneben elf Änderungen oder Ausdehnungen). Der zweitwichtigste Bereich der Mindeststandardsetzung in der EG-Sozialpolitik ist jener der (sonstigen) *Arbeitsbedingungen* mit 20 neuen Richtlinien und zehn Änderungen bzw. Ausdehnungen. Schließlich folgt die *Nichtdiskriminierung und Geschlechtergleichstellung* mit acht Richtlinien und drei Änderungen/Ausdehnungen.

39 Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celex-Angaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen).

Schaubild 11: Sozialrichtlinienbeschlüsse nach Bereichen⁴⁰

Anteilsmäßig entfällt auf den Bereich "Sicherheit und Gesundheitsschutz" ca. die Hälfte aller Richtlinien und auf die sonstigen Arbeitsbedingungen mehr als ein Drittel (38%).

Zum Anstieg innerhalb der einzelnen Felder ist zu sagen, dass nur die Gleichbehandlung relativ konstant abgehandelt wurde. Beim technischen Arbeitsschutz entfallen demgegenüber stark überproportional viele Entscheidungen auf die Phase nach der Einheitlichen Europäischen Akte bis zum Maastrichter Vertrag (1986 bis 1992), und bei der Regulierung der sonstigen Arbeitsbedingungen entfällt die Hälfte aller Richtlinien(-änderungen) auf die Phase nach dem Amsterdamer Vertrag (1998–2002, je 2,6 Beschlüsse pro Jahr).

Die *Gleichbehandlung* im Erwerbsleben wie auch die allgemeinen Arbeitsbedingungen kennen seit 1975 EG-Regulierung in Richtlinienform. Nach je drei Richtlinien in den 1970er Jahren waren die 1980er Jahre in beiden Feldern wenig aktiv. Ab 1990 schritt die Regulierung der Arbeitsbedingungen mit plus 26 Richtlinienbeschlüssen bis Ende 2002 (dies inkludiert Änderungen/Ausdehnungen) vergleichsweise zügig voran (siehe Schaubild 12 unten), während die Gleichbehandlung von 1986 bis 1995 bei fünf Richtlinien stehen blieb und seither langsam auf elf Richtlinienbeschlüsse anstieg (vgl. Schaubild 13 unten).

40 Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celex-Angaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen).

Schaubild 12: Bestand an EG-Sozialrichtlinienbeschlüssen im Bereich allgemeine Arbeitsbedingungen⁴¹

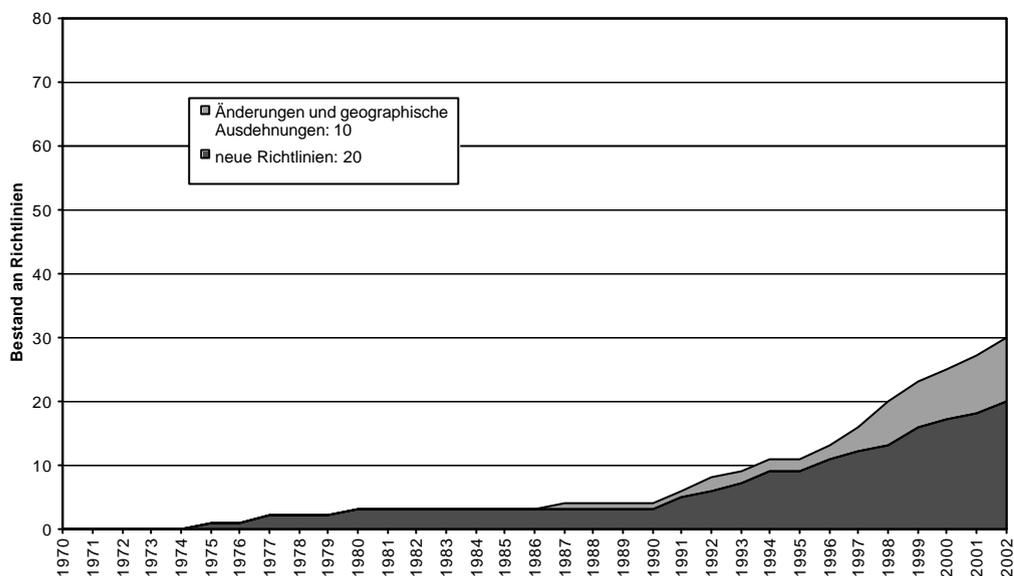
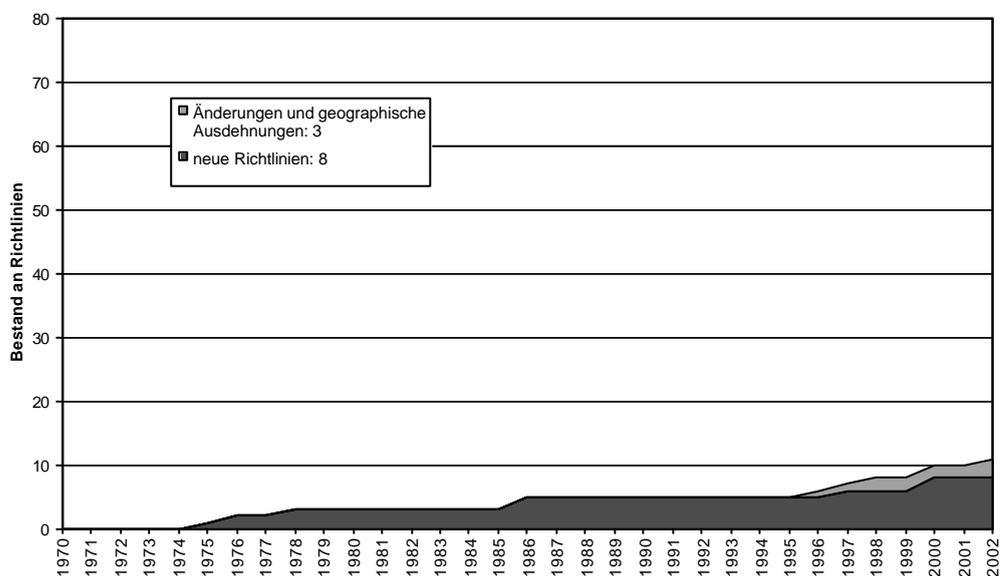


Schaubild 13: Bestand an EG-Sozialrichtlinienbeschlüssen im Bereich Nichtdiskriminierung und Gleichstellung⁴²



41 Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celex-Angaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen).

42 Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celex-Angaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen).

Dabei ist festzustellen, dass die Geschlechtergleichstellung – also jener Bereich, der ursprünglich in diesem Feld allein per EG-Richtlinien gesteuert wurde – noch schlechter dasteht, als infolge dieser Daten zu vermuten wäre. Zwei⁴³ der drei Richtlinien der 1990er Jahre betreffen nämlich die allgemeine Nichtdiskriminierung zwischen Menschen, nicht aber (oder nur zu einem kleinen Teil) die Geschlechtergleichbehandlung. Die Gleichstellung der in vielen EU-Ländern traditionell diskriminierten Frauen könnte also in diesem Sinne als das “Stiefkind” der EG-Sozialregulierung seit Anfang der 1990er Jahre bezeichnet werden. Der allgemeine Aufwärtstrend bei den Sozialrichtlinien hat sich hier kaum ausgewirkt (zu unverbindlichen Empfehlungen und Interpretationsmöglichkeiten siehe unten). Einer solchen Einschätzung sind jedoch mehrere Argumente entgegenzuhalten. Immerhin wurde im September 2002 eine Richtlinie zur Überarbeitung und Erweiterung der Gleichbehandlungsrichtlinie aus 1976 verabschiedet, die auch Bestimmungen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz umfasst⁴⁴, und die Kommission hat einen Richtlinienvorschlag zum Kampf gegen geschlechtsspezifische Diskriminierungen außerhalb der Arbeitswelt vorgelegt.⁴⁵ Überdies ist zu erwähnen, dass im Rahmen des sogenannten “gender mainstreaming” in den vergangenen Jahren darauf hingewirkt wurde, geschlechtsspezifische Gleichbehandlungsaspekte in andere EU-Politiken einzubeziehen. Schließlich ist jedoch als wohl wichtigstes Argument vorzubringen, dass es sich bei Gleichstellungsbestimmungen um Querschnittsregulierung handelt, die naturgemäß nicht in vergleichsweise großer Anzahl verabschiedet wird bzw. werden muss wie Regeln, die für einzelne Tätigkeiten oder Sparten gelten (wie zumeist im technischen Arbeitsschutz).

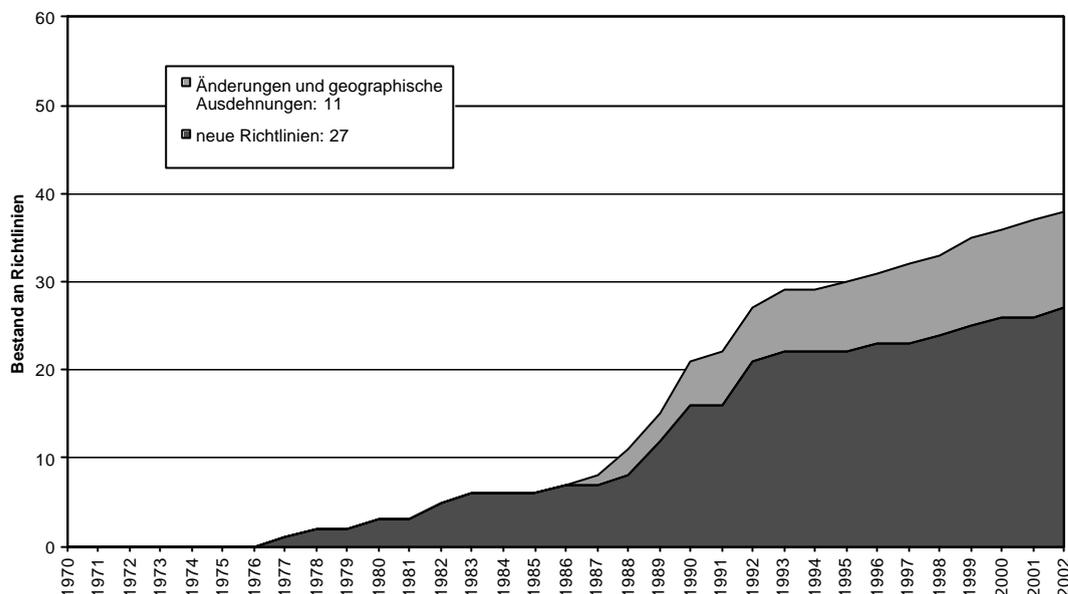
Jedenfalls erscheint im Vergleich zur Gleichbehandlung das Wachstum der Richtlinien im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz geradezu rasant, insbesondere von 1988 bis 1993 mit 15 neuen Richtlinien. Die Richtlinienbeschlüsse (inklusive Ausdehnungen und Änderungen) schreiten aber auch seither mit mindestens einer Verabschiedung jährlich stetig voran, wie Schaubild 14 zeigt:

43 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Amtsblatt Nr. L 180 vom 19/07/2000 S. 0022 – 0026, und Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Amtsblatt Nr. L 303 vom 02/12/2000 S. 0016 – 0022.

44 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 Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Text von Bedeutung für den EWR), Amtsblatt Nr. L 269 vom 05/10/2002 S. 0015 – 0020.

45 Allerdings erst 2003 und somit außerhalb des Untersuchungszeitraums. Siehe aber schon Pressemeldung IP/02/280 vom 20. 2. 2002 sowie Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, KOM (2003) 657endg.

Schaubild 14: Bestand an EG-Sozialrichtlinienbeschlüssen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz⁴⁶



Dies ergibt sich maßgeblich daraus, dass allein auf Grundlage der Rahmenrichtlinie zur Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der ArbeitnehmerInnen bei der Arbeit⁴⁷ aus 1989 bislang schon 17 Einzelrichtlinien verabschiedet wurden. Sie legen Mindestnormen z.B. in Hinblick auf Bildschirmarbeit, persönliche Schutzausrüstungen, karzinogene oder biologische Arbeitsstoffe fest. Dazu kamen noch Einzelrichtlinien zur älteren Rahmenrichtlinie zum Schutz der ArbeitnehmerInnen vor Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe.⁴⁸

Dass dieses Subfeld der EG-Sozialpolitik eine so ausgeprägte Entfaltung erfuhr, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass ab Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte Mitte 1987 mit *qualifizierter Mehrheit* entschieden werden konnte. Damit wurde der Bereich "Sicherheit und Gesundheitsschutz" nicht nur beispielgebend für spätere Verfahrensreformen in weiteren Subfeldern der EG-Sozialpolitik. Er wurde übrigens auch zum Hauptfeld für das sogenannte Vertragsgrundlagenspiel (M. Rhodes 1998): Da nur der einschlägige Artikel

46 Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celex-Angaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen).

47 Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der ArbeitnehmerInnen bei der Arbeit, Amtsblatt Nr. L 183 vom 29/06/1989 S. 0001 – 0008.

48 Richtlinie 80/1107/EWG des Rates vom 27. November 1980 zum Schutz der ArbeitnehmerInnen vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit, Amtsblatt Nr. L 327 vom 03/12/1980 S. 0008 – 0013.

118a EWGV Mehrheitsvoten im Ministerrat erlaubte, stützte die Kommission in der Folge auch solche Richtlinienvorschläge auf diese Bestimmung, die eher allgemeine Arbeitsbedingungen als Sicherheits- und Gesundheitsschutzaspekte im engsten Sinne betreffen. Im Fall der Klage Großbritanniens gegen die Arbeitszeitrichtlinie⁴⁹ erklärte der EuGH⁵⁰ dies letztlich für rechtmäßig.⁵¹

2.4 Unverbindliche Rechtsakte

Neben Richtlinien umfassen die EG-Sozialvorschriften auch unverbindliche Rechtsakte. Darunter fallen 15 *Empfehlungen* (beispielsweise zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten 2000, 2001 und 2002; zu Parkausweisen für Behinderte 1998, zur ausgewogenen Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess 1996), 50 *Entschlüsse* (im Jahr 2000 etwa zur sozialen Integration von Jugendlichen und zur ausgewogenen Teilhabe von Frauen und Männern am Berufs- und Familienleben), 16 *Schlussfolgerungen* (1999 beispielsweise über Kulturwirtschaft und Beschäftigung in Europa, über den Ausbau der Zusammenarbeit zur Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes und zur Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch), drei *Erklärungen* (zum Abschluss des Europäischen Jahres der älteren Menschen 1993, zur Durchführung der Empfehlung der Kommission zum Schutz der Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz 1991, zum Abschluss der Dreierkonferenz über die Beschäftigung und die Stabilität in der Gemeinschaft 1976) und drei *Mitteilungen* (z.B. zur Europäischen Sozialagenda, 2000).⁵²

Wie Schaubild 15 zeigt, wurden von 1974 bis 2002 insgesamt 87 unverbindliche Akte verabschiedet. Dabei waren 1984 und 1999 (wohl eher zufällig) die stärksten Jahre mit jeweils acht Beschlüssen.⁵³

49 Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt Nr. L 307 vom 13/12/1993 S. 0018 – 0024.

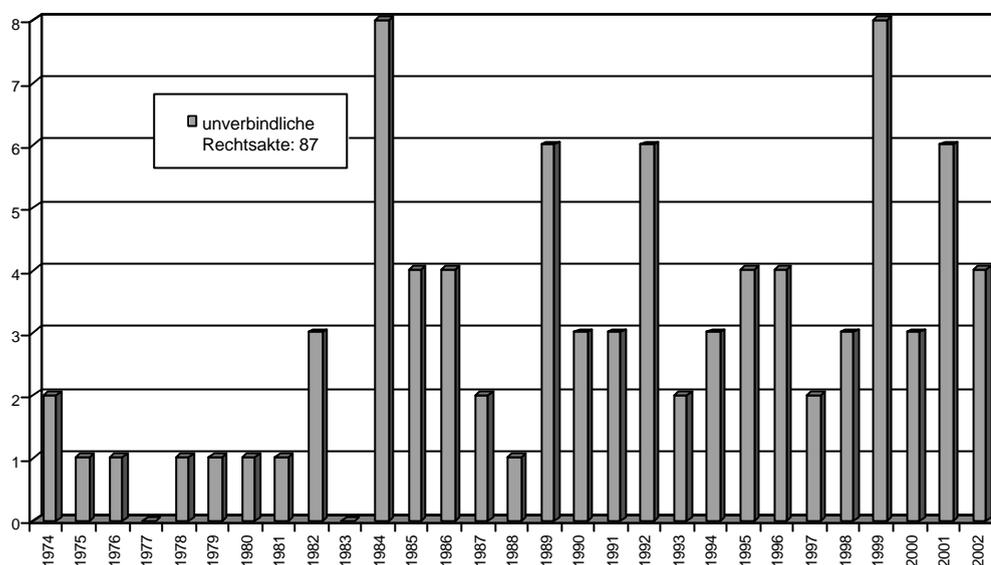
50 Urteil des Gerichtshofes vom 12. November 1996. Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland gegen Rat der Europäischen Union. Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung – Nichtigkeitsklage. Rechtssache C-84/94. Sammlung der Rechtsprechung 1996 Seite I-5755.

51 Im vorliegenden Papier erfolgte die Zuordnung allerdings nach dem konkreten materiellen Regelungsbereich, nicht nach Rechtsgrundlage. Die Richtlinien zum Jugendarbeitsschutz, Mutterschutz und zur Arbeitszeit wurden daher unter Arbeitsbedingungen eingeordnet.

52 Die Zuordnung zu den einzelnen Kategorien von unverbindlichen Rechtsakten scheint dabei nicht immer ganz systematisch.

53 1984 wurden gleich mehrere Entschlüsse zu Problemgruppen am Arbeitsmarkt verabschiedet, 1999 drei Schlussfolgerungen und fünf Entschlüsse zu diversen Themen.

Schaubild 15: Unverbindliche Rechtsakte des Rates im Bereich EG-Sozialvorschriften⁵⁴

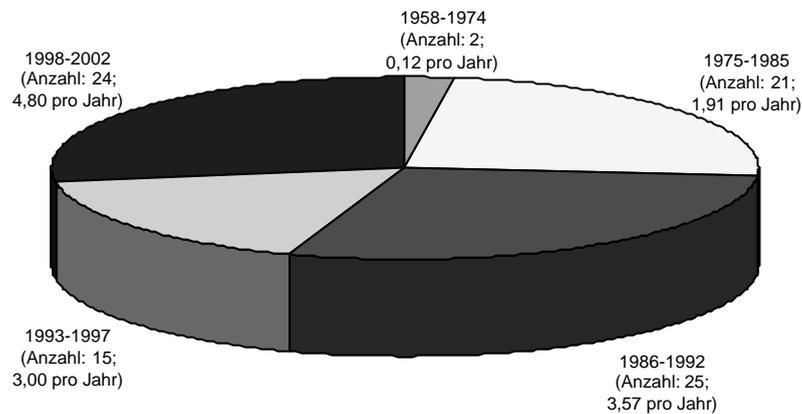


Während sich die unverbindlichen EG-Sozialakte in den 1970ern noch in engen Grenzen hielten (7, oder 9% aller unverbindlichen Rechtsakte bis 2000), nahmen sie schon in den 1980ern stark zu (32, das sind 42%). Fast die Hälfte aller unverbindlichen “EG-Sozialvorschriften” bis zum Ende des Jahres 2000 (nämlich 38, 49%) entstand aber im letzten Jahrzehnt, zwischen 1991 und 2000.

Die Berechnung nach politischen Phasen ergibt, dass besonders viele unverbindliche Sozialrechtsakte in den Phasen 1998–2002 (nach dem Amsterdamer Vertrag) und 1986–1992 verabschiedet wurden (Einheitliche Europäische Akte bis Maastricht).

54 Quelle: Celex, Stand: Ende 2002; ohne Berichte, Gemeinsame Standpunkte, Zustimmungen, Mitteilungen zwischen den europäischen Institutionen, Rechtsakte aus den Bereichen der EGKS, Euratom, Freizügigkeit, Justiz und Inneres, Bildung und berufliche Bildung, Innovationspolitik, Demographie.

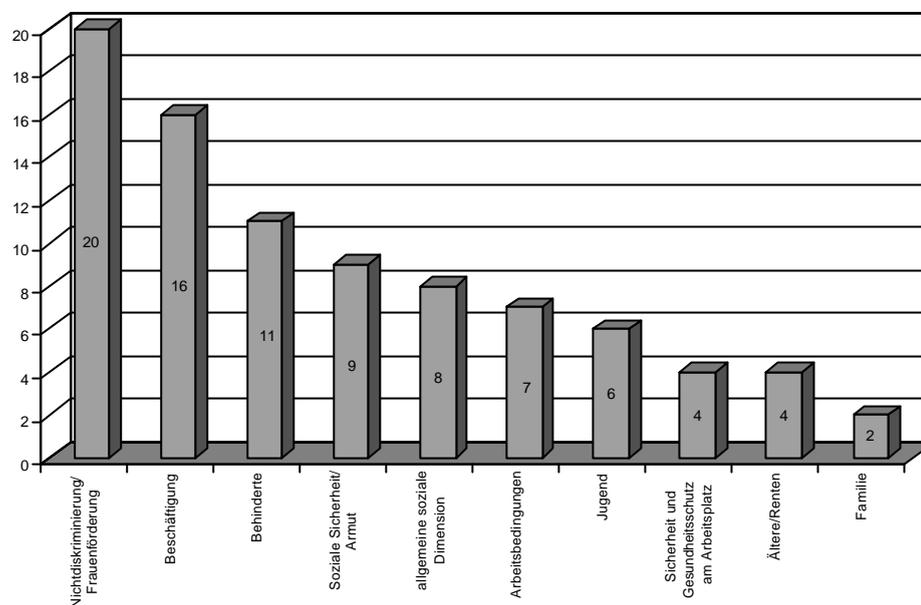
Schaubild 16: Unverbindliche Rechtsakte des Rates im Bereich EG-Sozialvorschriften nach politischen Phasen⁵⁵



Die Betrachtung nach Themen zeigt, dass bei weitem die größte Anzahl von unverbindlichen Akten innerhalb der EG-Sozialvorschriften auf den Bereich der Geschlechtergleichbehandlung bzw. Frauenförderung entfällt (23%), gefolgt von der Beschäftigungs- (18,4%) und der Behindertenpolitik (12,6%):

55 Quelle: Celex, Stand: Ende 2002; ohne Berichte, Gemeinsame Standpunkte, Zustimmungen, Mitteilungen zwischen den europäischen Institutionen, Rechtsakte aus den Bereichen der EGKS, Euratom, Freizügigkeit, Justiz und Inneres, Bildung und berufliche Bildung, Innovationspolitik, Demographie; politische Ereignisse: 1974: sozialpolitisches Aktionsprogramm der Kommission; 1985: Beginn Amtszeit von Kommissionspräsident Delors; 1986: Einheitliche Europäische Akte; 1992: Maastrichter Vertrag; 1997: Amsterdamer Vertrag.

Schaubild 17: Anzahl der unverbindlichen Rechtsakte des Rates in verschiedenen Sachgebieten der EG-Sozialvorschriften⁵⁶



Zusammenfassend lässt sich zu Kapitel 2 über die Nutzung der sozialpolitischen Handlungsaufträge im EG-Vertrag festhalten, dass über die Jahrzehnte hinweg in allen Kategorien ein deutliches Wachstum feststellbar ist. Bei den für die Mitgliedstaaten direkt verbindlichen Verordnungen war das Wachstum nicht kontinuierlich (z.B. 1991–2001 sank die Zahl leicht ab), die Zahl der Verabschiedungen war jedoch in jeder Phase beträchtlich und blieb auch zuletzt auf einem relativ hohem Niveau. In jedem einzelnen Jahrzehnt stiegen demgegenüber die Mittel des Europäischen Sozialfonds, sowohl absolut als auch als Anteil am EG-Gesamthaushalt. Ebenso stieg die Zahl der neuen EG-Richtlinien sowie jene der unverbindlichen Rechtsakte des Rates im Bereich EG-Sozialvorschriften in jedem Jahrzehnt weiter an.

⁵⁶ Quelle: Celex, Stand: Ende 2002; ohne Berichte, Gemeinsame Standpunkte, Zustimmungen, Mitteilungen zwischen den europäischen Institutionen, Rechtsakte aus den Bereichen der EGKS, Euratom, Freizügigkeit, Justiz und Inneres, Bildung und berufliche Bildung, Innovationspolitik, Demographie.

3. Quantitative Vergleiche zwischen Rechtsakt(form)en

Die Betrachtung der Entwicklung der einzelnen EG-Instrumente im Sozialbereich ist zwar instruktiv, für eine Gesamtbeurteilung der quantitativen Ausformung der europäischen Sozialpolitik ist jedoch der Vergleich ein unerlässlicher Schritt.

In der Folge wird daher den verbindlichen Rechtsakten die Zahl der unverbindlichen gegenübergestellt: Haben die unverbindlichen Empfehlungen und Entschlüsse die verbindlichen Richtlinien und Verordnungen etwa direkt verdrängt, sodass es sich bei dieser Entwicklung um einen Wechsel im bevorzugten Gestaltungsinstrument handelt? Oder ist es eher ein paralleler Anstieg von verbindlichen und unverbindlichen Akten? Da es hier wichtige Unterschiede je nach Themenbereich geben könnte, werden in der Folge einzelne Subfelder der EU-Sozialpolitik miteinander verglichen. Es wird auch in Betracht gezogen, wie viele Vorschläge der Europäischen Kommission im Ministerrat scheiterten, also trotz langwieriger Verhandlungen nicht (oder jedenfalls: noch nicht) verabschiedet wurden.

Abschließend wird thematisiert, dass die Entwicklung der Gesamtzahl an sozialrechtlichen EU-Instrumenten (unter anderem auch) in Hinblick auf eine Beurteilung der europäischen Sozialpolitik insofern zu relativieren ist, als die Bedeutung einzelner Maßnahmen dabei außer Betracht bleibt. Es würde den Rahmen dieses Papiers sprengen, auf die Vielzahl der bestehenden EU-Sozialrichtlinien und -verordnungen im Detail einzugehen oder gar eine Bewertung ihrer praktischen Bedeutung in den Mitgliedstaaten vorzunehmen.⁵⁷ Immerhin soll hier aber eine zentrale quantifizierbare Größe einzelner Richtlinien diskutiert werden, die auch in qualitativer Hinsicht Aussagekraft besitzt: die Zahl der enthaltenen konkreten Standards. Ein Sinken der in Sozialrichtlinien jeweils vorgeschriebenen Standards im Vergleich zu den dort auffindbaren unverbindlichen Empfehlungen oder Ausnahmebestimmungen könnte (ebenso gut wie ein Verdrängen der verbindlichen Instrumente durch unverbindliche Rechtsaktformen) eine Entwicklung hin zum Neo-Voluntarismus anzeigen.

57 Dies ist im Übrigen ein äußerst komplexes Unterfangen, da hierbei einerseits auf detaillierte rechtliche Informationen zur Ausgangsposition in allen Mitgliedstaaten aufgebaut werden muss, und andererseits unterschiedliche Dimensionen von "Anpassungsbedarf" einzubeziehen sind. So müssen Kostenaspekte (wie teuer ist die Richtlinie, für wen, führt sie zu einer Angleichung der Produktionskosten in den Mitgliedstaaten?) gegen graduelle quantitative (z.B. Ausdehnung des Mutterschutzes um zwei Wochen) und qualitative Neuerungen (z.B. Einführung eines Nicht-Diskriminierungsgrundsatzes) aufgewogen werden. Für die zentralen arbeitsrechtlichen Richtlinien der 1990er Jahre wird dies in einem 15-Länder-Vergleichsprojekt am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung durchgeführt (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/socialeurope/>). Für Beurteilungen einzelner EU-Sozialrichtlinien (allerdings nach divergierenden und meist nicht systematisch operationalisierten Kriterien) siehe etwa (J. Clark/ M. Hall 1992) zur Arbeitsvertragsrichtlinie; Streeck (1997), Hall (1992; M. Hall et al. 1995) und Keller (1996) zur Betriebsräterrichtlinie; (T. Schuster 2000) zur Mutterschutzrichtlinie, Eichhorst (2000) zur Entsenderichtlinie, Steinmeyer zur Richtlinie über die Wahrung ergänzender Rentenansprüche (1999) und (G. Falkner et al. 2002) zur Elternurlaubsrichtlinie.

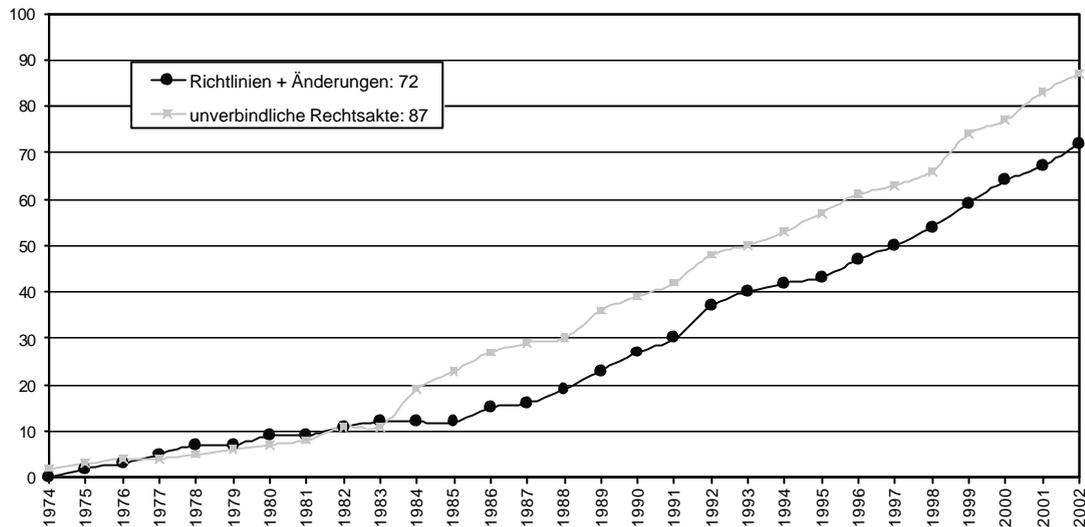
3.1 Richtlinien und unverbindliche Rechtsakte im Vergleich

Gemäß Artikel 249 EGV (seit 1957 inhaltlich unverändert) sind Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen verbindliche Rechtsakte, während Empfehlungen und Stellungnahmen nicht verbindlich sind. Nimmt man alle verbindlichen und zugleich regulativ bedeutsamen⁵⁸ sowie die unverbindlichen⁵⁹ EG-Sozialvorschriften⁶⁰ zusammen, so ergibt sich für Ende 2002 ein beachtlicher Bestand an 159 verabschiedeten Rechtsakten. 87 unverbindlichen Rechtsakten stehen 72 Richtlinien (dies inkludiert hier zwar Änderungsbeschlüsse, nicht aber Ausdehnungen⁶¹) gegenüber.

Angesichts der höheren Zahl an unverbindlichen Akten und der Neo-Voluntarismusthese könnte man annehmen, die unverbindlichen Akte hätten die regulativ bedeutsamen Richtlinien im Rahmen der EG-Sozialvorschriften verdrängt. Schaubild 18 zeigt aber, dass sich beide Formen annähernd parallel zueinander vermehrt haben, wenngleich seit 1984 die unverbindlichen Rechtsakte etwas über den verbindlichen liegen.

-
- 58 Nicht einbezogen werden hier die vor allem der Durchführung von Gemeinschaftspolitiken dienenden oder das Ausschusswesen beschickenden Beschlüsse und Entscheidungen von Rat und Kommission (zusammen bis Ende 2000: ca. 222; allerdings gibt CELEX hier besonders unverlässliche Auskunft).
- 59 "Erklärungen", "Schlussfolgerungen", "EntschlieÙungen" etc. kommen in dieser nicht abschließenden Nomenklatur (G. Schmidt 1997) nicht vor, wurden aber in der Geschichte der EG-Sozialpolitik häufig für durchführende oder unverbindliche Akte verwendet.
- 60 Achtung: Dies umfasst nicht die fast ausschließlich über (natürlich verbindliche und sogar direkt wirksame) Verordnungen geregelte Arbeitnehmerfreizügigkeit, die vom hier (und im EG-Vertrag) verwendeten Begriff der Sozialvorschriften nicht erfasst sind.
- 61 Diese sind auf die unverbindlichen Akte nicht gleichermaßen anwendbar (uns ist keine Ausdehnung eines unverbindlichen Rechtsakts bekannt) und könnten daher den Befund zugunsten der verbindlichen Akte verzerren.

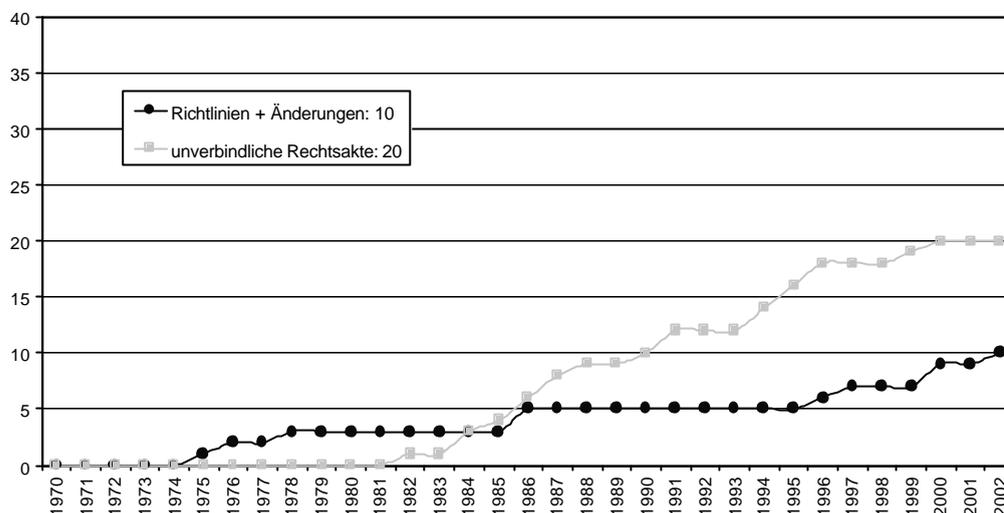
Schaubild 18: Bestand an Richtlinien und unverbindlichen Rechtsakten des Rates im Bereich der EG-Sozialvorschriften⁶²



Interessante Unterschiede zeigen sich in Hinblick auf den Anteil der Rechtsakte mit Empfehlungscharakter zwischen den einzelnen Feldern europäischer Sozialpolitik. Bei der *Nichtdiskriminierung/Gleichstellung* ruhte die Richtlinienverabschiedung (insgesamt 10) zwischen 1987 und 1995 ein Jahrzehnt lang und stieg auch seither nur langsam an (plus sechs Richtlinienbeschlüsse 1996 bis 2002). Demgegenüber stieg die Zahl der Maßnahmen mit Empfehlungscharakter seit 1982 relativ stark und kontinuierlich an (insgesamt 20).

62 Richtlinien: Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celexangaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (mit Änderungen, ohne Ausdehnungen, ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen), unverbindliche Rechtsakte: Quelle: Celex, Stand: Ende 2002; ohne Berichte, Gemeinsame Standpunkte, Zustimmungen, Mitteilungen zwischen den europäischen Institutionen, Rechtsakte aus den Bereichen der EGKS, Euratom, Freizügigkeit, Justiz und Inneres, Bildung und berufliche Bildung, Innovationspolitik, Demographie.

Schaubild 19: Bestand an Richtlinien und unverbindlichen Rechtsakten des Rates im Bereich Nichtdiskriminierung und Gleichstellung⁶³



Damit dominieren im Bereich Gleichstellung die unverbindlichen die verbindlichen Rechtsakte. Dies gilt vor allem für das innerhalb dieser Gruppe quantitativ dominante Feld der Frauenpolitik – ein Sachverhalt, der Feministinnen prima vista wenig erfreuen dürfte. Angesichts dessen kann zwar argumentiert werden, dass nach Erreichen der grundlegenden rechtlichen Schritte (Lohngleichheit, Nichtdiskriminierung bei den Arbeitsbedingungen, Beweislastumkehr im Fall einer Klage) die EG-Politik sich inzwischen besonders auch um deren Verwirklichung kümmern sollte. Praktische Verhaltensänderungen müssen aber durch Begleitmaßnahmen zur Regulierung gefördert werden – gerade in einem stark kulturell geprägten Feld des sozialen Zusammenlebens. Die rechtliche Gleichstellung (welche vor allem durch die einschlägigen EG-Richtlinien erreicht wurde, die tief in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eingriffen⁶⁴) allein reicht keineswegs aus. Informationsweitergabe und Bewusstseinsbildung wiederum wird naheliegenderweise nicht in Form von EG-Richtlinien, sondern von Empfehlungen (z.B. zum gender mainstreaming) und Aktionsprogrammen gefördert. Folgt man diesen Überlegungen, so scheint das Überwiegen von unverbindlichen

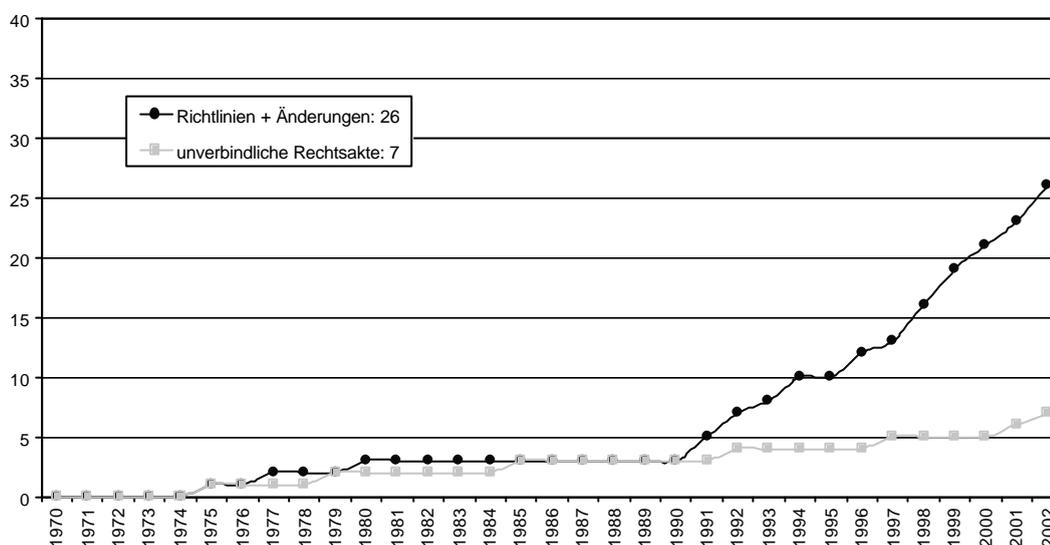
63 Richtlinien: Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celexangaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (mit Änderungen, ohne Ausdehnungen, ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen), unverbindliche Rechtsakte: Quelle: Celex, Stand: Ende 2002; ohne Berichte, Gemeinsame Standpunkte, Zustimmungen, Mitteilungen zwischen den europäischen Institutionen, Rechtsakte aus den Bereichen der EGKS, Euratom, Freizügigkeit, Justiz und Inneres, Bildung und berufliche Bildung, Innovationspolitik, Demographie.

64 Siehe etwa (I. Ostner/ J. Lewis 1998; C. Hoskyns 1996; C. Hoskyns 1986; S. Mazey 1988; S. Mazey 1995; S. Mazey 1998; G. Falkner 1994; B. Haller 1993; S. Schunter-Kleemann 1990; S. Schunter-Kleemann 1991; S. Schunter-Kleemann 1992; H. M. Pfarr 1984).

Maßnahmen im Feld der Geschlechtergleichbehandlung etwas weniger kritikwürdig als auf den ersten Blick.⁶⁵

Bei den beiden anderen maßgeblichen Unterbereichen der EG-Sozialvorschriften zeigt sich demgegenüber ein ganz anderes Bild. Sowohl bei den allgemeinen Arbeitsbedingungen als auch beim Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz dominieren die verbindlichen Vorschriften ganz eindeutig.

Schaubild 20: Bestand an Richtlinien und unverbindlichen Rechtsakten des Rates im Bereich Arbeitsbedingungen⁶⁶



Bei den *Arbeitsbedingungen* (Schaubild 20 oben) stiegen die Richtlinien und Richtlinienänderungen seit 1990 maßgeblich an (auf 26), während die unverbindlichen Sozialvorschriften weiterhin sehr rar blieben (insgesamt nur 7). In Hinblick auf die Arbeitsbedingungen (im engeren Sinne, exklusive Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) hat sich also klar die regulative Interventionsform in Form von Richtlinien mit Mindestnormcharakter durchgesetzt. Dass diese Wahl des Instrumentariums berechtigt

65 Allerdings bleibt festzuhalten, dass eine Vielzahl weiterer Gesetzgebungsmaßnahmen auf Unionsebene denkbar wäre, um die Chancengleichheit von Frauen zu verbessern.

66 Richtlinien: Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celexangaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (mit Änderungen, ohne Ausdehnungen, ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen), unverbindliche Rechtsakte: Quelle: Celex, Stand: Ende 2002; ohne Berichte, Gemeinsame Standpunkte, Zustimmungen, Mitteilungen zwischen den europäischen Institutionen, Rechtsakte aus den Bereichen der EGKS, Euratom, Freizügigkeit, Justiz und Inneres, Bildung und berufliche Bildung, Innovationspolitik, Demographie.

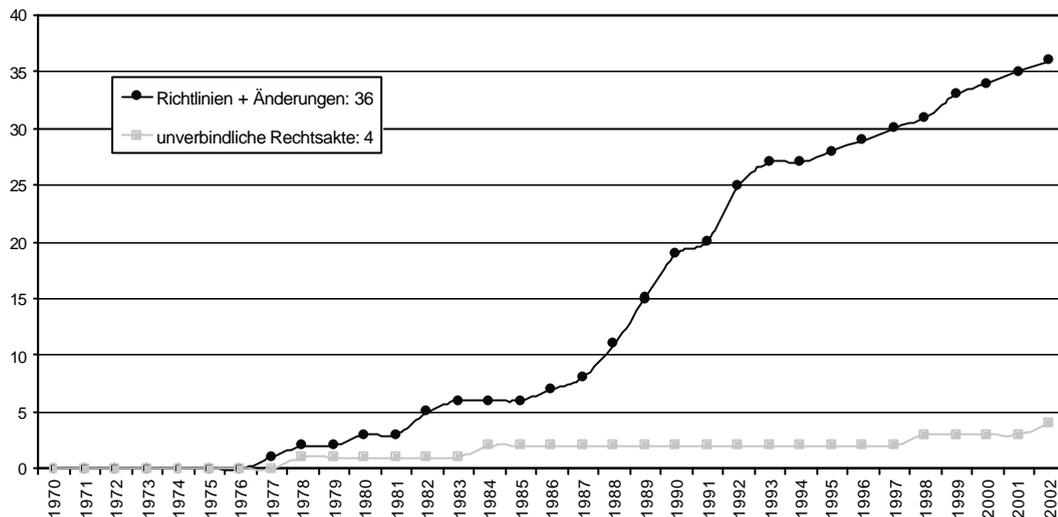
scheint, ergibt sich etwa daraus, dass einer Empfehlung zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit aus 1978 in der Praxis keine Relevanz zukam. 1994 wurde dann die schon genannte Arbeitszeitrichtlinie verabschiedet, mit der tatsächlich eine bedeutende Angleichung der einschlägigen mitgliedstaatlichen Gesetze erfolgte.

In Bereichen mit direkten Auswirkungen auf die Produktionskosten der Betriebe ist aber auch generell nicht erstaunlich, dass kaum auf den Mechanismus freiwilliger Anpassungen gebaut wird. Bei solchen produktionsbezogenen Vorschriften wird das Argument, dass es bei den Arbeitsbedingungen und im Gesundheitsschutz zumindest verbindliche *Mindestnormen* geben soll und man sie nicht ganz der Willkür einzelner Arbeitgeber überlassen darf, nämlich dadurch stark untermauert, dass zu unterschiedliche Standards in diesen Bereichen auch zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen würden (F. W. Scharpf 1999).⁶⁷

In diesem Lichte erstaunt nicht, dass die Diskrepanz zwischen unverbindlichen Rechtsakten und EG-Richtlinien im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz am größten ist:

67 Zu Erklärungsversuchen dafür, dass es vereinzelt auch in direkt kostenrelevanten Bereichen zu Angleichungsmaßnahmen in der EU-Sozialpolitik kam, siehe (G. Falkner 2003).

Schaubild 21: Bestand an Richtlinien und unverbindlichen Rechtsakten des Rates im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz⁶⁸



Bei den Sozialvorschriften in Hinblick auf den *Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz* (Schaubild 21 oben) besteht eine ganz klare Dominanz der verbindlichen Vorschriften. Neben 36 Richtlinienentscheidungen (inklusive Veränderungen, ohne Ausdehnungen) wurden bis Ende 2002 nur vier unverbindliche Akte verabschiedet. Dies sind die Schlussfolgerungen des Rates vom April 1998 zum Schutz der ArbeitnehmerInnen gegen Gefährdung durch Asbest, die beiden Entschlüsse des Rates über Aktionsprogramme für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 1984 und 1978 sowie die "neue Gemeinschaftsstrategie" im selben Bereich aus 2002.

Natürlich wird diese größte Diskrepanz aller Subfelder der EG-Sozialvorschriften nicht nur durch die geringe Zahl der unverbindlichen Akte bestimmt, sondern auch durch die große Menge der verbindlichen. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass es sich sowohl bei der Geschlechtergleichbehandlung als auch beim allgemeinen Arbeitsrecht um Querschnittsregelungen handelt. So wurden etwa Fragen des Elternurlaubs oder des Jugendarbeitsschutzes branchenübergreifend geregelt. Das legt eine eher niedrige Zahl von einzelnen Richtlinien nahe. Der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz demgegenüber stellt je

68 Richtlinien: Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celexangaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (mit Änderungen, ohne Ausdehnungen, ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen), unverbindliche Rechtsakte: Quelle: Celex, Stand: Ende 2002; ohne Berichte, Gemeinsame Standpunkte, Zustimmungen, Mitteilungen zwischen den europäischen Institutionen, Rechtsakte aus den Bereichen der EGKS, Euratom, Freizügigkeit, Justiz und Inneres, Bildung und berufliche Bildung, Innovationspolitik, Demographie.

nach Bereich sehr spezifische Anforderungen (Arbeit auf hoher See, mit explosiven Stoffen, mit Lasten, etc.), was die höhere Anzahl von Richtlinien plausibel macht. Darüber hinaus gibt es auch zahlreiche Vorschriften für Höchstkonzentrationen von (oder den Umgang mit) einzelnen Stoffen wie etwa Blei oder Asbest. Dies führte dazu, dass neben den beiden zentralen Rahmenrichtlinien eine Vielzahl von spezifischen Einzelrichtlinien erlassen wurde.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass sich die verbindlichen Richtlinien und die unverbindlichen Rechtsakte insgesamt *annähernd parallel* zueinander vermehrt haben. Nichts deutet darauf hin, dass innerhalb der EG-Sozialvorschriften die einen die anderen im Zeitverlauf generell ersetzen würden.⁶⁹ Dafür gibt es höchstens im Bereich der Geschlechtergleichstellung Anzeichen, welche aber durch die Entwicklung in den anderen Feldern insgesamt wettgemacht werden.

3.2 Der normative Gehalt von Richtlinien als Kriterium

Beim Vergleich der verbindlichen und unverbindlichen Bestimmungen in der EU-Sozialpolitik sollte aber auch auf den Inhalt der Richtlinien geblickt werden. Es genügt in diesem Sinne nicht, die Zahl von verbindlichen und unverbindlichen Rechtsakten einander gegenüberzustellen. Vielmehr ist der verpflichtende Gehalt der Richtlinien selbst in den Blick zu nehmen.

Dies ist ein schwieriges Unterfangen, das genaue Kenntnis der einzelnen Rechtsakte und ihrer Regelungsmaterie sowie detaillierte Vergleiche zwischen ihnen erfordert. Im Zuge einer Implementationsstudie zum EG-Sozialrecht wurde diese Detailbeurteilung für sieben maßgebliche arbeitsrechtliche Richtlinien der 1990er Jahre durchgeführt.⁷⁰ Diese Richtlinien betreffen Sachverhalte, wo in nationale Standards von der EU-Ebene aus eingegriffen wurde.⁷¹

Das Ergebnis der Detailanalyse dieser sieben Richtlinien⁷² ist im Sinne der Neo-Voluntarismus-These spannend, denn es zeigt sich eine Verlagerung des Schwergewichts weg von den verbindlichen Standards:

69 Mit einem anderen Untersuchungsdesign kam Adrienne Héritier zu einem ähnlichen Ergebnis (A. Héritier 2002; siehe auch C. Knill/ A. Lenschow 2003).

70 Dieser Abschnitt beruht auf gemeinsamer Arbeit mit Miriam Hartlapp, Simone Leiber und Oliver Treib. Zum Projektdesign siehe (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/socialeurope/>).

71 Dies natürlich indirekt, da eine nationale Transposition der Richtlinien erfolgt. Nicht erfasst wurden demgegenüber jene Richtlinien, die genuin transnationale Aspekte betreffen, etwa die Entsendung von Arbeitskräften ins EG-Ausland oder europäische Konzernbetriebsräte. Das Abzählen von Anpassungsbedarf im nationalen Recht schaffenden Standards kann ohnehin nur vorsichtig als Richtschnur für eine qualitative Entwicklung herangezogen werden, würde hier aber gar keinen Sinn machen.

72 Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit – Anhang : Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, Amtsblatt Nr. L 014 vom 20/01/1998 S. 0009 – 0014; Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE,

Tabelle 2: In einzelnen EG-Sozialrichtlinien enthaltene Standards

Richtlinie	Verbindliche Standards	Unverbindliche Standards	Ausnahmebestimmungen
Gesundheitsschutz atypische Arbeit (1991)	7	2	1
Arbeitsvertrag (1991)	6	–	4
Mutterschutz (1992)	14	1	2
Arbeitszeit (1993)	12	2	14
Jugendarbeitsschutz (1994)	13	3	11
Elternurlaub (1996)	7	9	5
Teilzeitarbeit (1997)	1	11	4

Während die Richtlinien aus 1991 und 1992 überwiegend verpflichtende Standards enthalten, treten 1993 und 1994 die Ausnahmebestimmungen stark in den Vordergrund. In der Folge dominierten bei der Elternurlaubs- und Teilzeitrichtlinie quantitativ betrachtet die unverbindlichen Standards. Hierzu ist festhalten, dass es sich um die beiden ersten von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden auf EU-Ebene verhandelten Richtlinieninhalte handelt (auch ein mit dem Maastrichter Vertrag neu eingeführtes Verfahren).⁷³ Der Trend zu wenigen verbindlichen Einzelstandards hat sich übrigens auch bei der nachfolgenden Sozialpartner-Richtlinie über befristete Arbeitsverhältnisse⁷⁴, die nach dem gleichen Muster erarbeitet wurde, bestätigt. Auf Ebene dieser einzelnen Sozialrichtlinien lässt sich also im Laufe der 1990er Jahre durchaus ein Wandel feststellen. Entsprechend der Neo-Voluntarismus-These geht er in Richtung weniger Verbindlichkeit, mehr Ausnahmebestimmungen und mehr unverbindlichen Empfehlungen.

CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, Amtsblatt Nr. L 145 vom 19/06/1996 S. 0004 – 0009 ; Richtlinie 94/33/EG des Rates vom 22. Juni 1994 über den Jugendarbeitsschutz, Amtsblatt Nr. L 216 vom 20/08/1994 S. 0012 – 0020; Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt Nr. L 307 vom 13/12/1993 S. 0018 – 0024; 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, Amtsblatt Nr. L 348 vom 28/11/1992 S. 0001 – 0008; Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen, Amtsblatt Nr. L 288 vom 18/10/1991 S. 0032 – 0035; Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis, Amtsblatt Nr. L 206 vom 29/07/1991 S. 0019 – 0021.

73 Zum Hintergrund siehe (U. Hartenberger 2001; G. Falkner 1998b; M. J. Gorges 1996).

74 Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, Amtsblatt Nr. L 175 vom 10/07/1999 S. 0043 – 0048.

Aussagekräftig ist allerdings weniger die Zahl der verbindlichen Standards, denn es handelt sich hier um ganz unterschiedliche Regelungsgegenstände und -logiken. Dass die Mutterschutz-, Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzrichtlinien viele Einzelvorschriften enthalten, verwundert infolge der dortigen Regulierung von verschiedenen, konkret auszuformulierenden arbeitsrechtlichen Details nicht. Bei den Richtlinien aus 1991 (Gesundheitsschutz von atypischen Arbeitskräften), 1996 (Elternurlaub) und 1997 (Teilzeitarbeit) geht es zumindest in wesentlichen Teilen um Gleichbehandlungsaspekte, die quasi eine Querschnittsaufgabe darstellen. Sie benötigen weniger Detailanweisungen und können im wesentlichen aus einer Verbotsbestimmung bestehen.

Auffallend sind vielmehr die zahlreichen *Empfehlungsbestimmungen*, vor allem in den beiden Richtlinien, die Sozialpartnerabkommen zugrunde liegen. Dieser Trend scheint aber im Besonderen mit der Qualität von korporatistisch ausgehandelten Rechtstexten zusammenzuhängen. Er entspricht nicht einem allgemeinen Trend über alle (sei es vom Ministerrat und seinen Arbeitsgruppen, sei es von den europäischen Sozialpartnern verhandelten) Sozialrichtlinien hinweg.

Spannend ist auch die Menge an *Ausnahmebestimmungen* zur Arbeitszeit- und Jugendarbeitsrichtlinie. Das Studium der jeweiligen Entscheidungsprozesse ergibt, dass es jeweils darum gegangen war, die britische Regierung zufriedenzustellen. Man versuchte, Großbritannien beim EG-Sozialrecht noch prinzipiell mitzuziehen, bot dafür aber schon zahlreiche Ausnahmemöglichkeiten als Anreiz an. Bekanntlich folgte ab dem Vertrag von Maastricht bis 1997 das britische Abseits in der Sozialpolitik (opt-out).⁷⁵ Während dieser Zeit nützten auch die anderen Mitgliedstaaten, wohl aus wettbewerbspolitischen Gründen sowie aus dem Wunsch nach Wahrung der Einheitlichkeit des EG-Rechtsraumes, ihre zusätzlichen sozialpolitischen Kompetenzen und erleichternden Abstimmungsregeln kaum (G. Falkner 1998a).

Dies macht plausibel, dass nach dem prinzipiellen Ausscheren Großbritanniens unter dem Maastrichter Sozialprotokoll die Zahl an regional formulierten Sonderkonditionen oder neutral formulierten Ausnahmemöglichkeiten wieder abnahm. Jüngere Richtlinien enthalten nur mehr weniger Ausnahmen (eine oder zwei enthalten z.B. die Beweislastrichtlinie⁷⁶ und die Richtlinie gegen Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft⁷⁷). Zur Zahl der verbindlichen Standards ist festzuhalten, dass sich unter den jüngeren EG-Sozialrichtlinien sowohl solche mit nur einem oder zwei Standards finden (z.B. die beiden

75 Zum Hintergrund siehe etwa (Assicredito 1995; G. Falkner 2002; U. Hartenberger 2001).

76 Richtlinie 1997/80/EG des Rats vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Amtsblatt nr. L 014 vom 10/01/1998 S. 0006 — 0008.

77 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Amtsblatt nr. L 180 vom 19/07/2000 S. 0022 — 0026.

eben genannten Beweislastrichtlinien) als auch weitere Detailregulierungen mit zahlreichen Einzelstandards (vor allem im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz⁷⁸, siehe aber auch die Richtlinien zur Regulierung der Arbeitszeit in zuvor aus der allgemeinen Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossenen Sektoren⁷⁹).

Vergleichsweise stabiler bleibt über die Zeit hinweg die in den 1990er Jahren zumindest in dem Ausmaß neu aufgetretene Tendenz, Details der Regulierung der nationalen Ebene und/oder den dortigen Sozialpartnern zu überlassen bzw. deren Mitwirkung dabei zu ermöglichen. Viele Richtlinien nehmen auf nationale Gepflogenheiten Bezug (z.B. in der Definitionen) und beziehen sich häufig auf die Sozialpartner aller Ebenen (z.B. wird in vielen Richtlinien gefordert, dass diese bei der Umsetzung oder bei der Spezifizierung von Details anzuhören sind, bzw. dass im entsprechenden Bereich der soziale Dialog zu fördern ist). Diese Form der *Devolution* ersetzt aber nicht die Intervention von oben, sondern ergänzt sie. Dies gilt nicht nur innerhalb der genannten Richtlinien, wo die EG die zentralen Vorschriften setzt und die Sozialpartner und Mitgliedstaaten bei der Umsetzung gewisse Spielräume bzw. Spezifikationspflichten erhalten. Es gilt auch in Hinblick auf die prinzipielle Verabschiedung von Richtlinien zu gewissen Themen. Seit dem Maastrichter Sozialprotokoll muss die Kommission ohne Unterschied bei allen Themen die Sozialpartner zuerst konsultieren und potentiell verhandeln lassen. Nachdem die Verhandlung von Sozialpartnerabkommen aber keineswegs immer erfolgreich war (gescheitert sind vor allem die Gespräche zu den Euro-Betriebsräten 1993 und zur Leiharbeit 2001), ließ sich die Kommission bislang dadurch nicht von ihrem Vorhaben der Regulierung abhalten, sondern präsentierte einschlägige Richtlinienvorschläge, die dann auch vom Rat angenommen wurden (Euro-Betriebsräte) bzw. in einem fortgeschrittenen Stadium der Verhandlung sind (Leiharbeit).

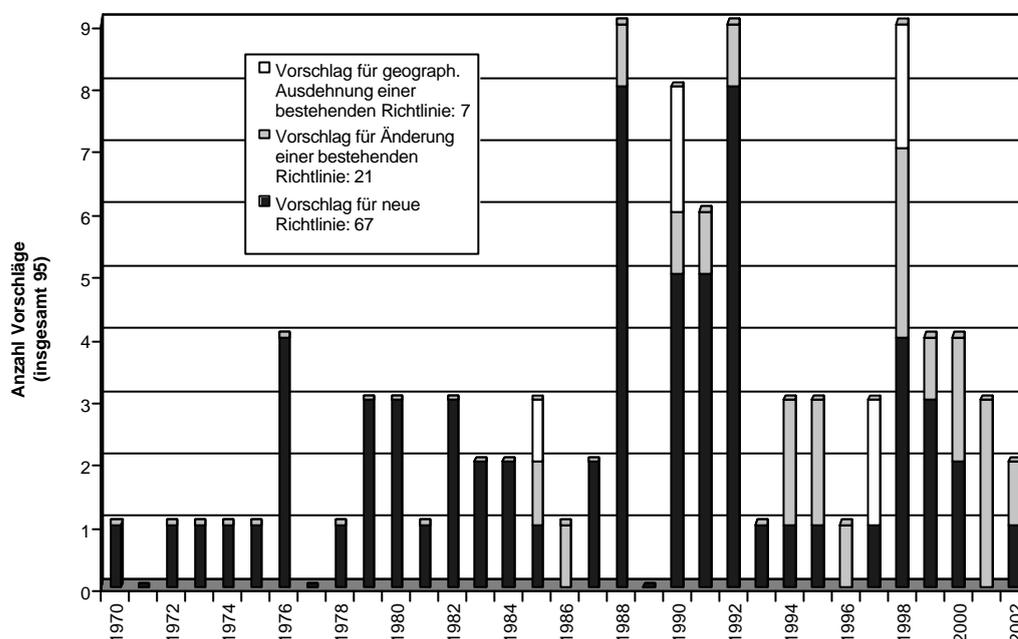
78 Siehe z.B. Richtlinie 2001/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 zur Änderung der Richtlinie 89/655/EWG des Rates über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch ArbeitnehmerInnen bei der Arbeit (zweite Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), Amtsblatt Nr. L 195 vom 19/07/2001 S. 0046 – 0049.

79 Z.B. Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, Amtsblatt Nr. L 080 vom 23/03/2002 S. 0035 – 0039.

4. Kommissionsvorschläge und ihr Schicksal

Im Kontext der Entfaltung der "sozialen Dimension der europäischen Integration" stellt sich zuletzt auch die Frage nach dem "Akzeptanzgrad" der von der Kommission vorgeschlagenen EG-Sozialrechtsakte im Ministerrat: Entspricht die Zahl der EG-Sozialrichtlinien mehr oder weniger der Menge an Kommissionsvorschlägen? Eine große Differenz zwischen Kommissionsvorschlägen und Ratsbeschlüssen würde auf einen Reformstau hindeuten, also auf eine empirische Entscheidungslücke in der Praxis der EG-Sozialpolitik.⁸⁰

Schaubild 22: Kommissionsvorschläge für neue Richtlinien, Änderungen und geographische Ausdehnungen in der EG-Sozialpolitik⁸¹



Wie Schaubild 22 aufzeigt, präsentierte die Kommission seit 1970 in fast allen Jahren Richtlinienvorschläge, oftmals auch mehrere. Die Spitzen lagen 1988 und 1992 bei je 8 neuen Vorschlägen und einem Änderungsvorschlag, sowie 1998 bei vier neuen, drei Änderungs- sowie zwei Ausdehnungsvorschlägen. Die Vorschläge für Änderungen und Ausdehnungen entstanden überwiegend in jüngerer Zeit, durch den Überarbeitungsbedarf bei älteren Regelungen, die Einbindung der DDR und das Ende des Opt-out von Großbritannien.

80 Zu verschiedenen, jeweils nach unterschiedlichen Kriterien plausiblen Bewertungsmaßstäben für die EG-Sozialpolitik siehe (G. Falkner 2000).

81 Quelle: Celex bzw. für beschlossene Vorschläge eigene Datenbank aus bereinigten Celexangaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (eigene Korrekturen und Ergänzungen).

Zumindest auf der programmatischen Ebene waren in der Geschichte der EG-Sozialpolitik die sogenannten sozialpolitischen Aktionsprogramme von zentraler Bedeutung. Das erste Beispiel dafür stammt vom 21. Januar 1974 (siehe schon oben unter 2.3). Damals wurden erstmals rechtsetzende Aktivitäten zu Sozialvorschriften ins Auge gefasst, obwohl damals noch keine direkten Aufgabenzuweisungen im entsprechenden Kapitel des EG-Vertrags enthalten waren. Der Rat nahm darin zur Kenntnis, dass sich die Kommission zur Vorlage einer Reihe von konkreten Vorschlägen bis zum 1. April 1974 bzw. bis zum 31. Dezember 1976 verpflichtet hatte (ABl. C/13 1974/1). Im Jahr 1976 war dann auch tatsächlich eine vorläufige Spitze bei den Kommissionsvorschlägen für Richtlinien (vier). In den Schlussfolgerungen des Rates vom 22. Juni 1984 über ein mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Sozialbereich (ABl. C/175 1984/1) wurde zwar betont, dass die Sozialpolitik ebenso ausgebaut werden müsse wie die Wirtschafts-, Währungs- und Industriepolitik. Der Rat vertrat auch die Auffassung, dass "in den kommenden Jahren eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen ... in Betracht gezogen werden könnte". Er gab der Kommission allerdings nur Anweisung zur Erstellung von Studien und zur Förderung diverser Initiativen, und nahm "zur Kenntnis", dass diverse Vorschläge im Freizügigkeitsbereich unterbreitet werden würden. Diesem sogenannten Aktionsprogramm folgte kein deutlicher Anstieg der Kommissionsvorschläge.

Ganz anders ist dies im Fall des Aktionsprogramms der Kommission zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte aus 1989⁸². Schon im Vorfeld hatte die Vorschlagstätigkeit 1988 einen bislang unübertroffenen Spitzenwert erreicht, und die Jahre nach diesem Aktionsprogramm (1990 bis 1992) waren besonders reich an Vorschlägen. Das sogenannte "mittelfristige sozialpolitische Aktionsprogramm 1995–1997" in Form einer Mitteilung der Kommission⁸³ hingegen löste keine starke Innovationswelle im Bereich der Sozialvorschriften mehr aus. Dies belegt, dass sozialpolitische Aktionsprogramme nicht gleichbedeutend sein müssen mit gesetzgeberischer Euphorie der EU-Kommission. Der genannte Fall lag allerdings gleich zu Beginn der damals neuen Kommission unter Romano Prodi, die in der Folge sozialpolitisch sehr aktiv werden sollte. Das Jahr nach dem Auslaufen dieses Programms (1998) war diesbezüglich herausragend. Insgesamt neun Vorschläge erfolgten schon im Jahr der Bekanntgabe (im April 1998) des nächsten sozialpolitischen Aktionsprogramms 1998–2000⁸⁴.

Dies deutet schon darauf hin, dass die Zuordnung von sozialpolitischen Vorschlägen zu den einzelnen Kommissionspräsidentenschaften bzw. –perioden hier von besonderem Interesse ist. Wie erwartet ergibt hier Schaubild 23 (unten), dass Jacques Delors' Kommissionsvorsitz eine sozialpolitisch aktive Phase bedeutete. Dies gilt vor allem für seine zweite Periode im

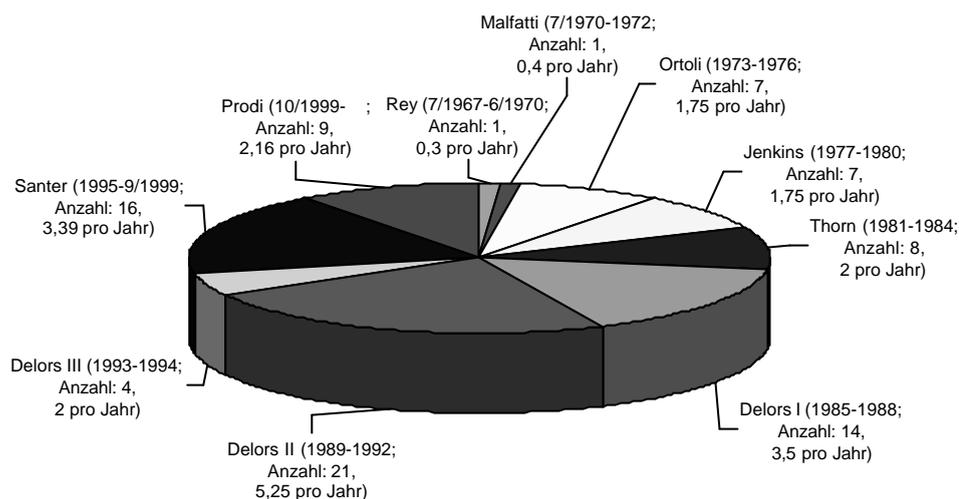
82 KOM(89)568 endg.

83 KOM(95)134 endg.

84 KOM(98)259 endg.

Amt, die mit 5,25 inhaltlich innovativen Vorschlägen jährlich (geographische Ausdehnungen wurden hier nicht berücksichtigt) an der Spitze liegt.

Schaubild 23: Kommissionsvorschläge für neue Richtlinien und Änderungen im Bereich EG-Sozialpolitik, nach Kommissionsperioden⁸⁵

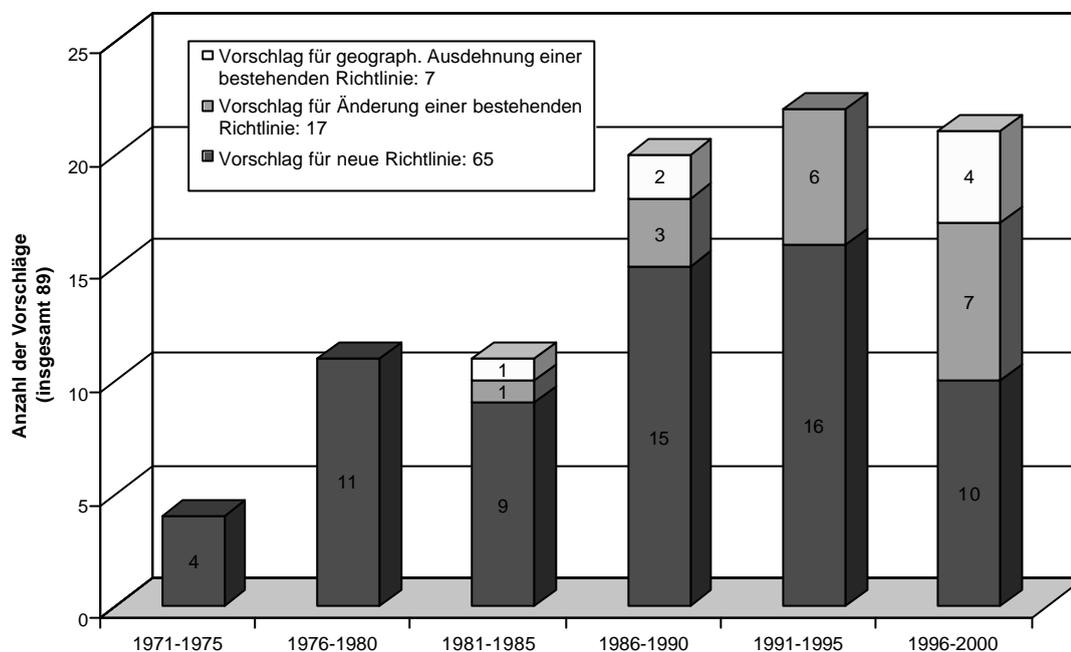


Nur knapp hinter der Phase Delors I (3,5) liegt dann jedoch schon die Kommission Santer (3,39). Klar dahinter folgt die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossene Kommission unter Romano Prodi (bislang jährlich 2,16 innovative Richtlinienvorschläge). Auch die letzte Kommissionspräsidentschaft Delors' war mit nur zwei Vorschlägen jährlich vergleichsweise wenig aktiv.

Die Gliederung nach Fünfjahresspannen unter Einbeziehung auch der geographischen Ausdehnungen von Sozialrichtlinien (Schaubild 24, unten) verdeutlicht stärker das gegebene Maß an Kontinuität. Es zeigt sich hier, dass der regulative "Appetit" der EU-Kommission von 1986 bis 2000 insgesamt betrachtet annähernd stabil ist.

⁸⁵ Quelle der Vorschläge: Celex, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik mit Änderungen, ohne Ausdehnungen (eigene Korrekturen und Ergänzungen); Quelle der Kommissions-Perioden: (A. MacMullen 1997).

Schaubild 24: Kommissionsvorschläge für neue Richtlinien, Änderungen und geographische Ausdehnungen in der EG-Sozialpolitik, in Fünfjahresschritten⁸⁶



Dies gilt unter Einbeziehung jener Vorschläge, die Änderungen oder Ausdehnungen auslösen sollen. Wenn nur die Vorschläge für neue Richtlinien einberechnet werden, so liegen die Phasen 1986–90 (15) sowie 1991–95 (16) vorne, während 1996–2000 nur zehn ganz neue Richtlinienentwürfe präsentiert wurden. Viele Änderungen führen aber auch substantielle Neuerungen ein (z.B. im Fall der Gleichbehandlungsrichtlinie aus 1976 ab 2002 auch ein Verbot von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz).

Allerdings liegt die Spitze innerhalb der letzten hier genannten Fünfjahresphase im Jahr 1998 bei insgesamt neun Vorschlägen (siehe schon Schaubild 24 oben). Seither wurden pro Jahr vier (1999 und 2000), drei (2001) bzw. zwei (2002) Kommissionsvorschläge insgesamt präsentiert. Diese Phase liegt also mit einem Durchschnitt von knapp über drei Richtlinienvorschlägen insgesamt pro Jahr unter dem Vergleichswert der 1990er Jahre (siehe Tabelle 3), ist aber noch immer leicht überdurchschnittlich im Vergleich zum gesamten Verlauf der EG-Sozialpolitik vom ersten Kommissionsvorschlag aus 1970 bis Ende 2002 (unten, siehe Werte für alle Richtlinienbeschlüsse).

86 Quelle: Celex, Stand: Ende 2000, Sozialpolitik (eigene Korrekturen und Ergänzungen).

Tabelle 3: Jahresdurchschnitte an Kommissionsvorschlägen und Verabschiedungen (neue Richtlinien bzw. auch Änderungen und/oder auch geographische Ausdehnungen)

		KOM-Vorschläge	Verabschiedungen
1970– 2002	alle RL-Beschlüsse	2,88	2,39
	nur neue RL und Änderungen	2,67	2,18
	nur neue RL	2,03	1,67
1990– 1999	alle RL-Beschlüsse	4,60	4,20
	nur neue RL und Änderungen	4,00	3,60
	nur neue RL	2,80	2,70

Kann aus den nur drei bzw. zwei Kommissionsvorschlägen 2001 und 2002 abgeleitet werden, dass die verbindliche regulative EG-Sozialpolitik ein Auslaufmodell ist? Es besteht ja die Möglichkeit, dass angesichts des mittlerweile breiten Bestands an EG-Sozialrichtlinien inzwischen nur mehr wenig rechtlicher Gestaltungsbedarf gesehen wird. Tatsächlich scheint es manchmal, dass selbst von Gewerkschaftsseite heute weniger einschlägige Forderungen vorgebracht werden als vor einem Jahrzehnt. Auch könnte zugunsten der neuen "weichen" Instrumente in der nahen Zukunft doch klarer von den rechtsverbindlichen abgegangen werden.

Drei Argumente mahnen allerdings, jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch, zur Vorsicht. *Erstens* werden Kommissionsvorschläge weniger publik gemacht als Verabschiedungen, und die Datenbank Celex ist in dieser Hinsicht noch weniger verlässlich als bei geltendem Sekundärrecht. In mehreren Fällen fanden wir den Hinweis auf einen Kommissionsvorschlag einzig in der verabschiedeten Richtlinie, es könnten uns also eventuell Projekte entgangen sein. *Zweitens* ist es deklarierte Kommissionspolitik, vorerst primär die schon (oftmals auch länger) anstehenden Projekte abzuschließen. Tatsächlich sind jüngst eine Reihe alter Richtlinienvorschläge in Diskussion (z.B. betreffend Aspekte der Arbeitnehmerbeteiligungen in verschiedenen Unternehmensformen) und verursachen Arbeitsaufwand im Rat der Arbeits- und Sozialminister, den die Kommission nicht grenzenlos mit Verhandlungsgegenständen befassen kann. *Drittens, und dies ist vor allem für die Zukunft relevant*, sind relativ viele Kommissionsvorschläge für Richtlinien schon öffentlich angekündigt⁸⁷, aber noch nicht vorgelegt (siehe im Detail sogleich unten). Falls diese Pläne realisiert

87 Entweder formell im Arbeitsprogramm oder aber, häufiger, informell in Pressekonferenzen und Arbeitspapieren.

werden, könnte die Phase ab 2003/04 unter Umständen wieder vorschlagsstärkere Jahre bringen.

Dies entkräftigt natürlich noch nicht die Tatsache, dass auf programmatischer Ebene jüngst eine sehr starke Zuwendung zu anderen Formen sozialpolitischer Einflussnahme erfolgte, konkret zur Methode der offenen Koordinierung. In Reaktion auf diese innovative Interventionsform hat sich die Aufmerksamkeit vor allem der breiten Öffentlichkeit (aber auch der Wissenschaft) weg von der klassischen Intervention mittels verbindlicher Vorschriften (Verordnungen, Richtlinien) hin zur Methode der "offenen Koordinierung"⁸⁸ verschoben. Diese umfasst prinzipiell unverbindliche Zielvorgaben durch die EU, darauf antwortende nationale Aktionspläne, europäische *benchmarks* (S. Tidow 1999) und auf diese gestützte Evaluationen mit folgenden Empfehlungen an einzelne Regierungen. Vom Bereich der Beschäftigungspolitik ausgehend wird die offene Koordinierung momentan für weite Bereiche der Sozialpolitik ins Auge gefasst. Zu ihren Gunsten könnte die EG-Rechtsetzung künftig hintangestellt werden, was auch in der wissenschaftlichen Debatte teils so thematisiert wurde.⁸⁹

Ganz generell verfolgt die Kommission in den letzten Jahren ja eine Linie des "doing less but doing better". Es ist jedoch unabhängig von dieser Ebene der Selbstdarstellung in unserem Kontext die Empirie zu beurteilen. Sie gibt bislang noch keine eindeutigen Zeichen in Richtung "retreat of social regulation". Es könnte sich erweisen, dass relativ unauffällig eingebrachte Einzelvorschläge die groß angekündigte legistische Zurückhaltung insgesamt gar nicht zu Buche schlagen lässt.

Dafür gibt es noch mehr Anzeichen, wenn man die jüngsten Richtlinienverabschiedungen einbezieht. 2001 wurde zwar nur eine neue Richtlinie zu EG-Sozialvorschriften beschlossen (dazu kamen zwei Richtlinienänderungen). 2002 allerdings entstanden dann wieder drei neue Richtlinien und zusätzlich zwei Änderungsrichtlinien. Dieses Jahr gehört also mit zu

88 (C. de la Porte/ P. Pochet 2002; Siehe etwa F. W. Scharpf 2002; P. Ahonen 2001; J. Goetschy 2002; A. Héritier 2002; F. W. Scharpf 2000; K. Sisson/ P. Marginson 2001; H.-W. Platzer 1999). Für aktuelle Texte siehe die Website (<http://eucenter.wisc.edu/OMC/>) von David M. Trubeck and Jonathan Zeitlin.

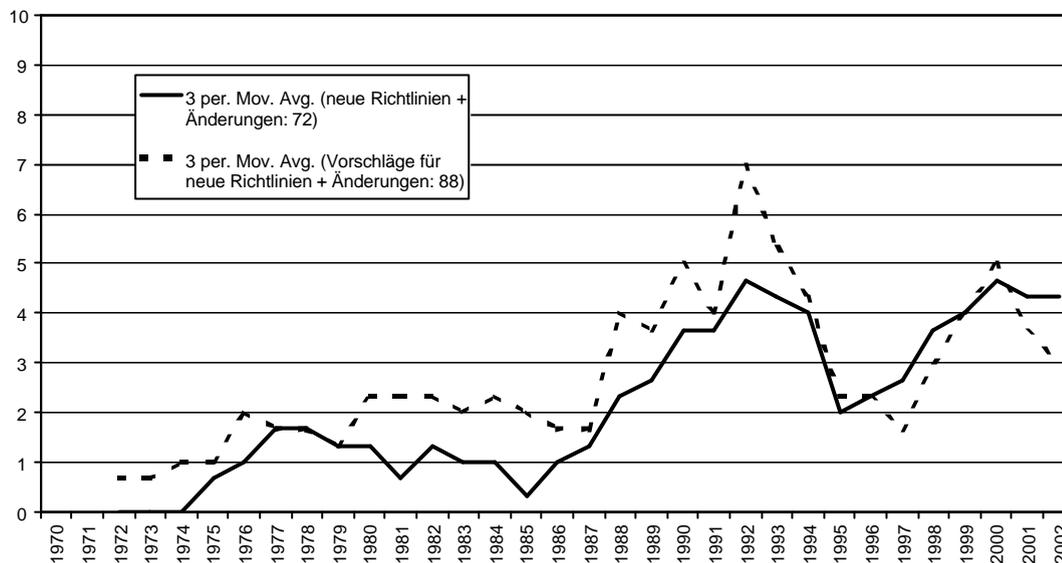
89 Sichtbar wurde ein dahingehender politischer Wille etwa im Arbeitsprogramm der Kommission für 2002, wo neben einer neuen Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz nur die Verstärkung (soziale Einbeziehung) und Ausdehnung (Renten) des offenen Koordinierungsverfahrens Erwähnung fand (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a). Es ist allerdings noch offen, ob dies eine kurzfristige "Modeerscheinung" war bzw. ist. Konkret wird (wie oben im Detail diskutiert) ein Ende verbindlicher EG-Sozialrechtsetzung auf Ebene der quantitativen Entwicklung der EU-Sozialrechtsakte (noch) nicht sichtbar. Das Arbeitsprogramm der Kommission für 2003 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002) erwähnt einen neuen (Neufassung der Gleichbehandlungsrichtlinien) und einen in Beschlussfassung befindlichen neuen Richtlinienvorschlag (Zeitarbeit). Informell öffentlich angekündigt sind aber, wie sogleich oben im Text erwähnt, sehr viel mehr Richtlinienvorschläge.

den aktivsten der gesamten EG-Sozialregulierung (vgl. schon Schaubild 5 oben).⁹⁰ Nur in drei Jahren gab es mehr neue Sozialrichtlinien.

Ein Grund für die zurückhaltende Politik der Europäischen Kommission bei der Präsentation neuer Richtlinienvorschläge könnte wie schon erwähnt die legislative Arbeitsbelastung des Sozialministerrates sein. Schaubild 25 (unten) zeigt für die inhaltlich innovativen Richtlinienentscheidungen (neue und Änderungen) den Verlauf der Kommissionsvorschläge im Vergleich zu den Verabschiedungen im Ministerrat. Es zeigt sich, dass der Ministerrat im Verlauf der europäischen Integration fast nie so viele Richtlinienbeschlüsse fassen konnte, dass nicht die neuen Vorschläge der Kommission dies wettgemacht hätten. Nur in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und in den vergangenen Jahren konnten die Verabschiedungen etwas aufholen gegenüber den ansonsten stets überwiegenden offenen Vorschlägen. Wie oben diskutiert gab es jedoch bei den Vorschlägen erst kurz vor der Jahrtausendwende wieder eine klare Spitze.

90 Die gesunkenen Richtlinienvorschläge könnten sich natürlich in der Zukunft quantitativ deutlicher auswirken, wenn die "historischen", aber noch offenen Kommissionsvorschläge einmal zur Gänze abgearbeitet sind. Dies wird aber zumindest noch einige Jahre dauern.

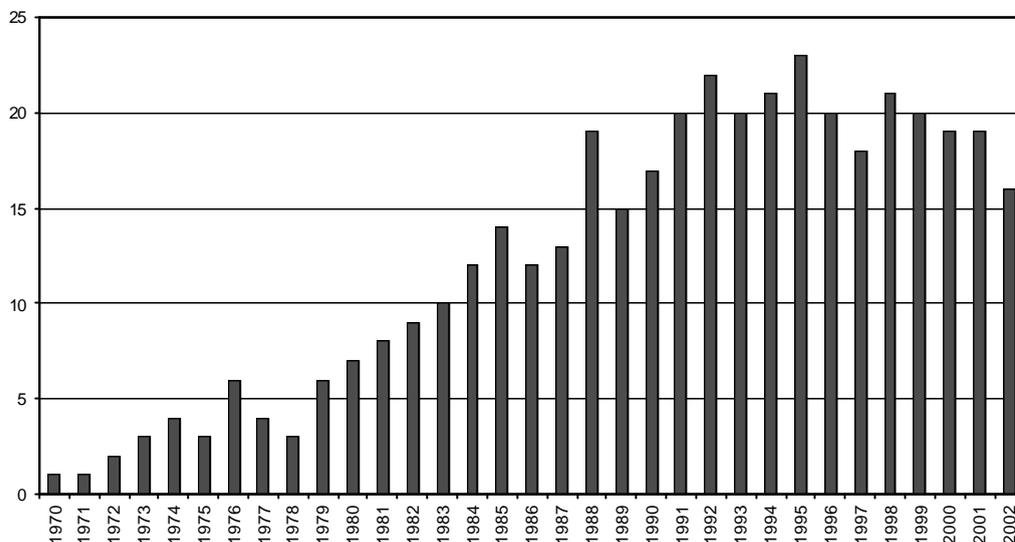
Schaubild 25: Gleitender Durchschnitt der Kommissionsvorschläge und der neuen Richtlinien/Änderungen im Bereich EG-Sozialpolitik (Dreijahresperioden)⁹¹



Dass die Abarbeitung der aufgestauten Vorschläge eine sinnvolle Strategie scheint, macht Schaubild 26 (unten) besonders deutlich. Seit 1988 lagen stets 15 oder mehr offene Kommissionsvorschläge für neue Richtlinien oder Änderungen vor. Der Durchschnitt für die Jahre 1988 bis 2002 liegt bei 19,33 offenen Vorschlägen, unter Einbeziehung der inhaltlich nicht innovativen Ausdehnungen von bestehenden Richtlinien wäre er noch höher. Nachdem die Kommission all ihre Vorschläge in der Sozialpolitik aufrecht erhielt, und auch ältere Vorschläge jüngst wieder verhandelt werden, scheint die regulative Agenda des Sozialminister-rats trotz der jüngst gesunkenen Zahl von neuen Vorschlägen keineswegs unterbelastet.

91 Quelle: Celex bzw. für beschlossene Vorschläge eigene Datenbank aus bereinigten Celexangaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik; Vorschläge: eigene Korrekturen und Ergänzungen, ohne Vorschläge für Richtlinien-Ausdehnungen; Richtlinien: ohne Ausdehnungen, ohne Euratom-RL, ohne RL der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen; 3 per. Mov. Avg.: 3 periods Moving Average (Trendlinie in Dreijahresperioden).

Schaubild 26: Pro Jahr noch offene Kommissionsvorschläge für Richtlinien/Änderungen in der EG-Sozialpolitik⁹²



Das wichtigste Argument gegen eine Einstellung der rechtsetzenden Aktivitäten in der EG-Sozialpolitik ist jedoch, dass die Kommission eine Reihe von Vorarbeiten zu Richtlinienvorschlägen bekannt gegeben hat. Angekündigt waren bis zum Ende des Untersuchungszeitraums oder kurz danach schon Richtlinienvorschläge zu den Themen geschlechtsspezifische Diskriminierungen außerhalb der Arbeitswelt⁹³, eine Neufassung der Richtlinien zur Geschlechtergleichstellung⁹⁴, eine Änderung der Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten⁹⁵, und eine Regelung zur zwischenstaatlichen Portabilität von Betriebsrenten⁹⁶ (diesbezüglich laufen zur Zeit Sozialpartnerkonsultationen), ein Richtlinienvorschlag über die Aktivitäten von Institutionen der betrieblichen Rentenversorgung⁹⁷. Dazu kommen zwei weitere angekündigte Vorschläge aus dem Bereich technischer Arbeitsschutz zu elektro-

92 Quelle: Celex bzw. für den Beschluss von Vorschlägen: eigene Datenbank aus bereinigten Celexangaben, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik: ohne Ausdehnungen, mit eigenen Korrekturen und Ergänzungen.

93 Pressemeldung IP/02/280 vom 20.2.2002.

94 Arbeitsprogramm der Kommission für 2003, KOM(2002) 590endg. vom 20.10.2002, 29.

95 Vgl. EIRR 336, 01/2002, 20.

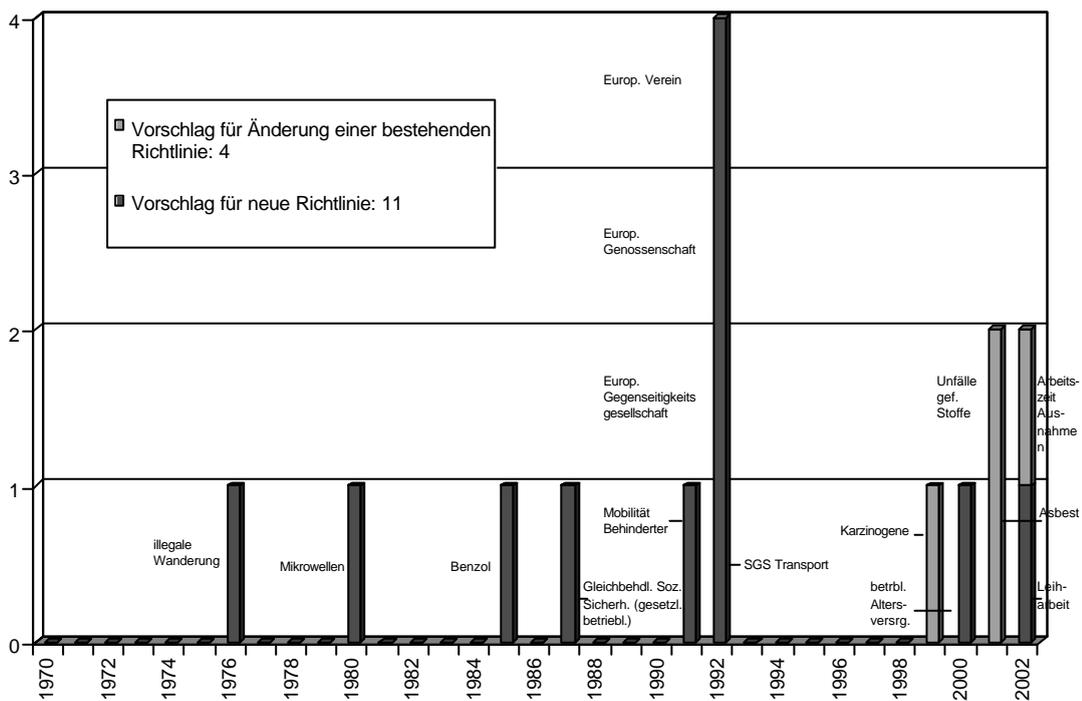
96 Vgl. EIRR 342, 07/2002, 17.

97 Vgl. EIRR 348, 01/2003, 16.

magnetischen Feldern und optischen Strahlungen.⁹⁸ Dies wären insgesamt sieben inhaltlich bedeutende Richtlinienvorschläge.⁹⁹ Ihre Vorlage bleibt allerdings abzuwarten.

An dieser Stelle ist ein Blick auf die in der Vergangenheit vorgelegten, aber noch nicht vom Rat verabschiedeten Vorschläge von Interesse. Schaubild 27 zeigt jene Richtlinienvorschläge, die momentan offen sind. Es handelt sich bei den älteren davon um einen Vorschlag aus 1976, drei Vorschläge aus den 1980ern und fünf aus der ersten Hälfte der 1990er. Manche ruhen zwar, andere werden jüngst wieder intensiv verhandelt (so etwa jener aus 1987 zu ergänzenden Bestimmungen zur Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit, und die gesellschaftsrechtlichen Vorschläge aus 1992 zur Arbeitnehmerbeteiligung in den europäischen Vereins-, Genossenschafts- und Gegenseitigkeitsgesellschaftstatuten).

Schaubild 27: Offene Kommissionsvorschläge für Richtlinien im Bereich EG-Sozialpolitik¹⁰⁰



98 Dies geht auf einen Kommissionsvorschlag aus 1992 zurück (KOM(92) 0560 endg.), der 2002 in zwei Einzelteilen verabschiedet wurde (Schutz vor Vibrationen und Lärm). Zwei weitere neue Vorschläge zu verbleibenden Einzelbereichen sind angekündigt (vgl. EIRR 348, 01/2003, 19).

99 Andere momentan verhandelte Issues wie etwa Datenschutz am Arbeitsplatz werden voraussichtlich nicht zu verbindlicher Gesetzgebung führen.

100 Quelle: Celex, Stand: Ende 2002, Sozialpolitik (eigene Korrekturen und Ergänzungen); Gleichbhd. Soz. Sicherh.: Gleichbehandlung Soziale Sicherheit, SGS: Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, AZ: Arbeitszeit.

Die Gesamtzahl der vor 1998 präsentierten, aber Ende 2002 noch offenen Vorschläge beträgt neun. Ende 2001 gab die Kommission im Zuge ihrer Politik zur "Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes"¹⁰¹ bekannt, dass sie den Umfang des EU-Rechts bis 2005 um ein Viertel reduzieren wolle, und zog ca. 100 Vorschläge für diverse Rechtsakte zurück. Darunter war aber (unter Abzug von irreleitenden Angaben¹⁰²) keiner dieser neun sozialpolitischen Richtlinienvorschläge. Diese wurden von der Kommission somit aufrecht erhalten. Auch im Sozialbereich schon deutlich sichtbar ist demgegenüber die Strategie, ältere EU-Rechtstexte zu aktualisieren und zu kodifizieren, um einen verbesserten Überblick (auch) über das anzuwendende Sozialrecht zu ermöglichen.¹⁰³

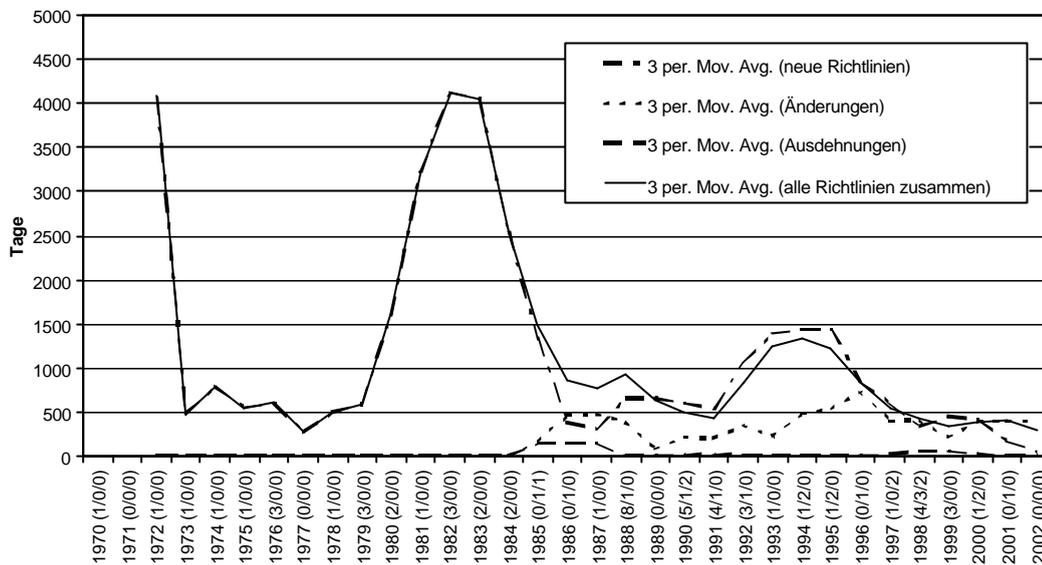
Der Blick auf die Verabschiedungsdauer von Kommissionsvorschlägen ergibt große Unterschiede zwischen einzelnen Phasen (in Schaubild 28 unten):

101 KOM/2001/726 endg. vom 6. Dezember 2001. Siehe auch das Weissbuch "europäisches Regieren" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b: 22).

102 Formell zurückgezogen wurde etwa der erste Richtlinienvorschlag zur Beweislastumkehr aus 1988, obwohl 1997 eine Beweislastrichtlinie beschlossen wurde (in der dann auf den allerersten Kommissionsvorschlag auch gar nicht hingewiesen wurde). Ebenso ist die Rücknahme von alten Vorschlägen für später verabschiedete Richtlinien zur Regulierung des Elternurlaubs, der Arbeitszeit, und zur Einrichtung europäischer Betriebsräte (deren Nachfolger im Rat angenommen wurden) höchstens formal, nicht aber inhaltlich relevant. Drei der (insgesamt nach Kommissionsangaben elf) zurückgezogenen Vorschläge aus dem Sozialbereich betrafen die Ernennung von Mitgliedern des Sozialfondausschusses (die wohl später gemeinsam mit dann schon erweiterten Kommissionsvorschlägen erfolgten), einer den Beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheitsschutz (Beschlussvorschlag aus 1987), einer einen Vorschlag für nicht-legislative Maßnahmen im Sicherheit- und Gesundheitsschutzbereich aus 1995 (der in *Celex* gar nicht erschien), und einer Sozialmassnahmen zur Unterstützung entlassener ArbeitnehmerInnen in der Schiffbauindustrie in einem Verordnungsvorschlag aus 1987.

103 Siehe dazu schon zahlreiche Beispiele in den früheren Abschnitten dieses Papiers; in Arbeit ist auch eine Kodifizierung der komplexen Freizügigkeitsverordnungen.

Schaubild 28: Durchschnittliche Zeitspanne zwischen Kommissionsvorschlag und verabschiedeter Richtlinie, nach dem Jahr des Vorschlags (in Tagen, gleitende Dreijahresdurchschnitte)¹⁰⁴



Die relativ vielen neuen Richtlinienvorschläge, die in den frühen 1980er Jahren präsentiert worden waren, brauchten jedenfalls deutlich länger als spätere Vorschläge. Hier spielt fraglos das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 und die Möglichkeit zu Mehrheitsabstimmungen eine Rolle. Allerdings ist auch in den frühen 1990er Jahren zu sehen, dass Kommissionsvorschläge wieder häufig längerfristig umstritten waren. Die relativ hohe Anzahl von neuen Vorschlägen um die Wende zu den 1990ern (siehe Schaubild 23 oben) könnte auch zu einer Art von Überlastung der Agenda des Sozialministerrates bzw. seiner Arbeitsgruppen beigetragen haben. Inzwischen liegt die Verabschiedungsdauer auf einem vergleichsweise sehr niedrigen Niveau von weniger als 500 Tagen.

Die durchschnittliche Zeitspanne zwischen Vorschlag und Annahme für alle neuen EG-Sozialrichtlinien liegt bei 1448 Tagen. Schneller werden üblicherweise Änderungsrichtlinien (599 Tage) und ganz besonders Ausdehnungsrichtlinien (nur 126 Tage) verabschiedet. Der Gesamtdurchschnitt für alle Richtlinienbeschlüsse liegt bei 1148 Tagen.

104 Quelle: eigene Datenbank aus bereinigten Celexangaben, Stand: Ende 2002 (alle bis dahin verabschiedeten RL mit dazugehörigem KOM-Vorschlag), Zeitspanne errechnet in 360 Tagen pro Jahr, bis 1980 Errechnungsgrundlage: Datum der Vorlage des KOM-Vorschlages beim Rat, ab 1981 Datum des Vorschlags-Dokumentes; bei je einem Vorschlag aus 1972, 1973 und 1975 keine exakten Daten vorhanden, Errechnungsgrundlage: jeweils 01.06.; 3 per. Mov. Avg.: 3 periods Moving Average (Trendlinie in Dreijahresperioden).

Natürlich sind hier die Ausreißer besonders interessant. An der Spitze liegt die 2001 beschlossene Richtlinie zur Arbeitnehmerbeteiligung in der europäischen Aktiengesellschaft mit 11.258 Tagen.¹⁰⁵ Es folgt die Richtlinie über befristete Dienstverhältnisse aus 1999.¹⁰⁶ Sie geht auf einen Vorschlag aus 1982 zurück und benötigte 6178 Tage Beschlussdauer. Es folgen die Teilzeitarbeitsrichtlinie¹⁰⁷ mit 5753 Tagen, die Richtlinie über Europäische Betriebsräte¹⁰⁸ mit 5009 Tagen und die Elternurlaubsrichtlinie¹⁰⁹ mit 4511 Tagen. Es handelt sich hier vielfach um Richtlinien, wo neben vielen Details auch schon der grundlegende regulative Ansatz zwischen den Regierungen umstritten war. Es ist natürlich zu betonen, dass die beschlossenen Fassungen beträchtliche inhaltliche Abweichungen von den Vorschlägen beinhalten können¹¹⁰, auf die in diesem Rahmen aber nicht eingegangen werden kann.¹¹¹

In jüngster Zeit wurden mehrere Richtlinienvorschläge sehr umgehend vom Ministerrat verabschiedet. Die kürzeste Beratungszeiten benötigten die Sozial- und Arbeitsminister für die Richtlinien über die Arbeitszeit von Flugpersonal¹¹² (154 Tage), die Arbeitszeit von

105 Deren Vorschlag in einem Verordnungsentwurf aus 1970 zu sehen ist. Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer, Amtsblatt Nr. L 294 vom 10/11/2001 S. 0022 – 0032.

106 Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, Amtsblatt Nr. L 175 vom 10/07/1999 S. 0043 – 0048.

107 Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit – Anhang: Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, Amtsblatt Nr. L 014 vom 20/01/1998 S. 0009 – 0014.

108 Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der ArbeitnehmerInnen in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, Amtsblatt Nr. L 254 vom 30/09/1994 S. 0064 – 0072.

109 Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, Amtsblatt Nr. L 145 vom 19/06/1996 S. 0004 – 0009.

110 Dies gilt für alle von der Kommission vorgeschlagenen und vom Rat verabschiedeten europäischen Regelungen.

111 Der Kommission steht allerdings offen, bei zu starken Abweichungen durch das Zurückziehen ihres Vorschlages eine Verabschiedung im Rat zu verhindern. Gedroht hat sie damit im Sozialbereich schon mehrmals. Tatsächlich zurückgezogene Vorschläge wurden allerdings bislang im Sozialbereich nicht bekannt.

112 Richtlinie 2000/79/EG des Rates vom 27. November 2000 über die Durchführung der von der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften (AEA), der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF), der European Cockpit Association (ECA), der European Regions Airline Association (ERA) und der International Air Carrier Association (IACA) geschlossenen Europäischen Vereinbarung über die Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt (Text von Bedeutung für den EWR), Amtsblatt Nr. L 302 vom 01/12/2000 S. 0057 – 0060.

Seeleuten¹¹³ (213 Tage), sowie die Richtlinie zur Nichtdiskriminierung aus Gründen wie etwa Rasse und ethnische Herkunft¹¹⁴ (214 Tage).

5. Konklusionen

Die Analyse der Entwicklung der EU-Sozialpolitik von den 1950er Jahren bis über die Jahrtausendwende (Ende 2002) ergibt drei zentrale Ergebnisse:

1. Zumindest aus quantitativer Perspektive ist die *Entfaltung des EG-Sozialrechts* bei genauerer Betrachtung durchaus *eindrucksvoll*. Wenngleich gewisse inhaltliche Bereiche sicher überproportional stark von Marktintegration und Jurisprudenz geprägt sind im Vergleich zu "positiver Integration" (so ganz richtig S. Leibfried/ P. Pierson 2000 unter dem Titel "Social Policy. Left to Court and Markets?"), so könnte jedenfalls nicht gesagt werden, dass die Sozialpolitik auf EG-Ebene gänzlich den Gerichten und den Märkten überlassen wird. Trotz der Meinungsverschiedenheiten und der auch öffentlich viel diskutierten Blockadeprobleme im Sozialministerrat waren bei der verbindlichen regulativen Tätigkeit der EG-Sozialpolitik sogar die 1990er Jahre die aktivste Phase. Entgegen manchen Befürchtungen, dem Binnenmarktprogramm mit seinen Liberalisierungsschritten werde keine soziale Dimension gegenübergestellt, zeigt sich eine deutlich verstärkte Rechtsetzungstätigkeit der EG-Sozialpolitik (so stammen 57% aller bis Ende 1999 beschlossenen EG-Sozialrichtlinien aus den 1990er Jahren).

Der in der amerikanischen *Legalisierungsdebatte* diskutierte "never ending process of legal expansion" (K. J. Alter 2000: 490) könnte also in der EG-Sozialpolitik durchaus stattfinden. Bislang ist jedenfalls kein gegenteiliger Befund aus den empirischen Daten zur Verabschiedung von Sozialrechtsakten abzuleiten. Eine "Legalisierungs-These" im engeren Sinne hat sich jedoch hier nicht bestätigt. Wenn man unter Legalisierung einfach "a considerable increase in the production of law-like norms"¹¹⁵ versteht (M. Zürn/ D. Wolf 1999: 272), so ist die EG-Sozialpolitik fraglos betroffen. Auch Regieren jenseits des Nationalstaats stützt sich auf das Recht als ein wichtiges Steuerungsinstrument. Wie oben ausgeführt ist jedoch anzumerken, dass sowohl die finanzielle Anreizsetzung als auch das "weiche" Steuern via

113 Richtlinie 1999/63/EG des Rates vom 21. Juni 1999 zu der vom Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (European Community Shipowners' Association ECSA) und dem Verband der Verkehrsgewerkschaften in der Europäischen Union (Federation of Transport Workers' Unions in the European Union FST) getroffenen Vereinbarung über die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten – Anhang: Europäische Vereinbarung über die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten, Amtsblatt Nr. L 167 vom 02/07/1999 S. 0033 – 0037.

114 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Amtsblatt Nr. L 180 vom 19/07/2000 S. 0022 – 0026.

115 Zürn und Wolf verwenden allerdings den Ausdruck "juridification trend".

Empfehlungen und *peer pressure* heute auch beträchtliche Bedeutung im Rahmen der EU-Sozialpolitik haben. Dass das verbindliche Sozialrecht tatsächlich *überproportional* zu den anderen Steuerungsformen der EG-Sozialpolitik (wie etwa Geld oder unverbindliche Empfehlungen) anwächst, kann daher nicht behauptet werden. Insgesamt ist von einer Intensivierung der Unionstätigkeit auf allen Steuerungsebenen zu sprechen, keineswegs von einer einseitigen "Legalisierung".

2. Zum *Charakter* des beschlossenen EG-Sozialrechts ist erstens festzuhalten, dass sich die verbindlichen Richtlinien und die unverbindlichen Rechtsakte insgesamt annähernd parallel zueinander vermehrt haben. Es ist bis Ende 2002 aus der Datenlage nicht ersichtlich, dass innerhalb der EG-Sozialvorschriften die eine Rechtsaktform die andere verdrängen würde. Auch ließen die Entscheidungen über neue Richtlinien oder Verordnungen bislang nicht nach, es zeigt sich also keine Ablösung der verbindlichen Intervention etwa durch die offene Koordinierung.

In den späten 1990er Jahren zeigten sich aber Veränderungen innerhalb der Rechtsform der Richtlinie. Wie von der Neo-Voluntarismus-These beschrieben, enthielten einige Richtlinien vorrangig unverbindliche Vorschriften sowie Ausnahmemöglichkeiten, zugleich aber weniger verbindliche Einzelstandards als zuvor üblich. Man kann also von einer *Diversifizierung der Elemente* in Richtlinien sprechen: neben Rechtsvorschriften treten Bestimmungen zu Ausnahmemöglichkeiten (jedenfalls in stark vermehrtem Maße), unverbindliche Empfehlungen, und Bestimmungen über die mögliche Einbeziehung der Sozialpartner in die Durchführung oder Umsetzung der Zielvorgaben. Allerdings wurden in jüngster Zeit auch wieder einige Richtlinien mit einer Vielzahl von detaillierten und zugleich verbindlichen Vorschriften beschlossen (z.B. zur Arbeitszeitregulierung in zuvor von der EG noch unregulierten Bereichen, oder im technischen Arbeitsschutz). Die beschriebene Diversifizierung innerhalb der prinzipiell verbindlichen Form der EG-Richtlinie kommt also nicht immer gleichermaßen zum Tragen. Sie stellt vielmehr ein *zusätzliches* Charakteristikum der EG-Sozialrichtlinien dar, *nicht ein ausschließliches*.

3. Der *Einsatz finanzieller Mittel* im Sinne redistributiver EG-Sozialpolitik ist heute entgegen verbreiteter Alltagsmeinung durchaus schon bedeutend. 8,6% des EG-Haushaltes kommen dem Sozialfonds zu, dessen strategische Anreizsetzung durch die gängige nationale Bindung von Projektförderungen an EU-Kofinanzierung noch verstärkt wird, und dessen relative Bedeutung jüngst auch angesichts der nationalen Kürzungen zur Budgetsanierung weiter anstieg. Der eher regulative Charakter der EG-Sozialpolitik lässt sich zwar bestätigen, wenn die ausgegebenen Summen zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene direkt verglichen werden. Wenn man jedoch die relative Bedeutung von Gesetzgebung versus Finanzierung auf der EU-Ebene betrachtet, so weist die *Sozialpolitik* im Vergleich der EU-Politikfelder *keinen herausragend regulativen Charakter* auf: Der ESF spielt prozentual jedenfalls eine größere Rolle im EG-Budget (wie oben ausgeführt 2002: 9,4%) als die verbindliche EG-Sozialregulierung im Rahmen der gesamten gesetzgeberischen EU-Aktivität

(2002: 1,13%).¹¹⁶ Während der Mittelanteil im Zeitverlauf stetig wuchs (siehe oben 2.2) verlangsamte sich überdies die Proportion am gesamten Politikoutput.¹¹⁷

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sowohl die Neo-Voluntarismus-These als auch die Legalisierungs-These wichtige Charakteristika der EG-Sozialpolitik aufzeigen. Es ist richtig, dass die 1990er Jahre unverbindliche und devolutorische Elemente gebracht haben. Sowohl innerhalb der Form der prinzipiell verbindlichen Richtlinie zeigten sich solche Bestimmungen als auch außerhalb (wo die Methode der offenen Koordinierung als innovative Interventionsform geschaffen wurde). Wichtig ist festzuhalten, dass diese Charakteristika seither in unterschiedlichem Maße zur Anwendung kamen und nicht etwa andere insgesamt ablösten. Vielmehr hat auch die Legalisierung der EG-Sozialpolitik im Sinne der Zunahme von einschlägigen Rechtsvorschriften, welche die Mitgliedstaaten zu befolgen haben, zugenommen. Allerdings übersieht eine einseitige Betonung dieser Tendenz, dass auch andere Instrumente verstärkt zum Einsatz kommen (Fördermittel, Berichtspflichten und *peer pressure*, etc.).

Beide Hypothesen liefern also wichtige Elemente zum Verständnis der EG-Sozialpolitik, sind aber in ein breiteres Bild einzubetten. Die Veränderungen im Sinne des Neo-Voluntarismus und der Legalisierungs-These sollten demzufolge nicht als konkurrierende Gesamtbeschreibungen der EG-Sozialpolitik verstanden werden. Auf Grundlage dieses Beitrags kann man die Entfaltung dieses Interventionsbereiches quasi aus dem Blickwinkel von "Institutionenentwicklung" (im weiten Sinne) betrachten. Ganz entsprechend der neo-institutionalistischen Theorie scheint es auch hier wichtige Mechanismen zu geben, welche die Reproduktion der traditionellen Elemente der EG-Sozialpolitik weiter fördern, obwohl neue Formen dazugekommen sind (z.B. K. Thelen 2003).

Nicht zuletzt institutionelle Rahmenbedingungen fördern den Fortbestand einmal entwickelter Steuerungsformen. Zu denken ist hier etwa an das Bestehen der Kommission und ihrer einschlägigen Generaldirektion, die Aktivitäten vorzuweisen hat, ebenso wie die relevanten Arbeitsgruppen des Ministerrates, die sich regelmäßig treffen und die Arbeit an legislativen Projekten gewohnt sind. Die erfolgreiche Erledigung von öffentlich präsentierten Richtlinienprojekten ist überdies ein traditioneller Gradmesser der Legitimität der europäischen Institutionen (siehe etwa die Kommentare in den einschlägigen Fachzeitschriften wie *European Industrial Relations Review* oder *EIRonline*). Auch gibt es eine Reihe von Akteuren mit klaren Interessen in Hinblick auf eine Aufrechterhaltung oder Verstärkung auch der traditionellen Instrumente der EG-Sozialpolitik. Dem stehen selbstredend veränderungswillige Kräfte und teils blockademächtige Gegenkoalitionen im Ministerrat gegenüber, aber das

116 Quelle: Celex, Stand: Ende 2002 (Recherche am 19.02.2003). Suche nach "Sozialpolitik" und "Umweltpolitik", inklusive nicht mehr geltender Rechtsakte. Achtung: hier konnte infolge des großen Umfangs keine Bereinigung vorgenommen werden!

117 1990: 1,33%; 1995: 1,24%; 1999: 1,14% (Datenquelle wie in letzter Fußnote).

Ergebnis ist bislang eher eine Verbindung der unterschiedlichen Präferenzen als eine einseitige Totalreform. Ein Interessenausgleich findet einerseits auf Ebene der verschiedenen Regulierungsformen statt. Manche präferieren offene Koordinierung, die neu dazu kam. Manche ziehen verbindliche Formen vor, die aufrechterhalten wurden. Andererseits gibt es auch Kompromisse auf Ebene der einzelnen Richtlinien, wo mehr und weniger verbindliche Elemente vereint werden. Dies ist nicht zuletzt auch ein Ausdruck dessen, dass der eingangs erwähnte politische und ökonomische Schulenstreit über die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten bis heute im wesentlichen unbereinigt ist.

Ingesamt ergibt sich also aus den vorliegenden Daten (bis Ende 2002) kein fundamentaler Wandel zugunsten einer rein neo-voluntaristischen oder auch rein legalistischen EG-Sozialpolitik, sondern vielmehr eine zunehmende Ausdifferenzierung ihres Charakters. Dies entspricht einem inkrementellen "institutional layering, which involves the partial renegotiation of some elements of a given set of institutions while leaving others in place" (K. Thelen 2003: 225, with further references). In den Worten von Adrienne Héritier (1994: 392) könnte man formulieren, dass eine Addition von Politikelementen stattfand, nicht eine Substitution (jedenfalls bislang). Diese Ergebnisse für die EG-Sozialpolitik bestätigen bekannte Erkenntnisse zur Evolution von institutionalisierten Arrangements: "... as we scan the institutional landscape, we find that institutional survival is often strongly laced with elements of institutional transformation that bring institutions in line with changed social, political and economic conditions." (K. Thelen 2003: 211) Ob die EU-Erweiterung des Jahres 2004 (im Unterschied zu früheren Vergrößerungen der Union) eine grundlegende Veränderung dieses Befundes für die europäische Sozialpolitik bedeuten wird, bleibt abzuwarten.

Literaturverzeichnis

- Abbott, Kenneth W./ Keohane, Robert O./ Moravcsik, Andrew/ Slaughter, Anne-Marie/ Snidal, Duncan, 2000, The Concept of Legalization, *International Organization* 54(3), 401–419.
- Ahonen, Pertti, 2001, Soft Governance, Agile Union? Analysis of the Extensions of Open Coordination in 2000, Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA).
- Alter, Karen J., 2000, The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?, *International Organization* 54(3), 489–518.
- Assicredito (Hg.), 1995, *Maastricht Social Protocol: reality and perspectives*, Rome: Notiziario di giurisprudenza del lavoro Supplement.
- Best, Edward/ Bossaert, Danielle (Hg.), 2002, *From Luxembourg to Lisbon and Beyond. Making the Employment Strategy Work*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Beutler, Bengt/ Bieber, Roland/ Pipkorn, Jörn/ Streil, Jochen, 1987, Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Brine, Jacqueline, 2002, The European Social Fund and the EU. Flexibility, Growth, Stability; in Reihe: Contemporary European Studies, Bd. 11, hg. v. Gower, London/New York: Sheffield Academic Press.
- Busch, Klaus, 1988, Das Korridormodell – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik, *Internationale Politik und Gesellschaft* (2), 147–156.
- Busch, Klaus (1992): Umbruch in Europa. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, 2. Aufl., Köln: Bund-Verlag.
- Clark, Jon/ Hall, Mark, 1992, The Cinderella Directive? Employee Rights to Information about Conditions Applicable to their Contract or Employment Relationship, *Industrial Law Journal* 21(2), 106–118.
- Cram, Laura, 1993, Calling the Tune without Paying the Piper? Social policy regulation: the role of the Commission in European Community social policy, *Policy and Politics* 21(2), 135–146.

- Däubler, Wolfgang, 1989, Sozialstaat EG? Notwendigkeit und Inhalt einer Europäischen Grundrechtsakte, in: Däubler (Hg.): *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 35–160.
- de la Porte, Caroline/ Pochet, Philippe (Hg.), 2002, *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*; in Reihe: *Work & Society*, Bd. 34, Brussels: Peter Lang.
- Eichhorst, Werner, 2000, Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit. Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU; in Reihe: *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln*, Bd. 40, Frankfurt/New York: Campus.
- Falkner, Gerda, 1994, Supranationalität trotz Einstimmigkeit? Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik, Bonn: Europa Union Verlag.
- Falkner, Gerda, 1998a, Das Maastrichter Sozialprotokoll: Differenzierte Integration wider Willen, in: Breuss, et al. (Hg.): *Zur Zukunft flexibler Integration in Europa: Einheit oder "Europe à la carte"?*, Wien et al.: Springer, 80–104.
- Falkner, Gerda, 1998b, EU Social Policy in the 1990s: Towards a corporatist policy community; in Reihe: *European Public Policy Series*, London: Routledge.
- Falkner, Gerda, 2000, EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends, *Politische Vierteljahresschrift* 41(2), 279–301.
- Falkner, Gerda, 2002, How Intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An Example from the Maastricht Treaty Reform, *Journal of European Public Policy* 9(1), 98–119.
- Falkner, Gerda, 2003, Zwischen Gestaltungslücke und integrativen Kooperationseffekten: Wohlfahrtsstaat und Integration aus Sicht des historischen Institutionalismus, in: Jachtenfuchs, et al. (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, 479–511.
- Falkner, Gerda/ Hartlapp, Miriam/ Leiber, Simone/ Treib, Oliver, 2002, Transforming Social Policy in Europe? The EC's Parental Leave Directive and Misfit in the 15 Member States, *13th International Conference of Europeanists "Europe in the New Millennium: Enlarging, Experimenting, Evolving"*, 2002-03-14/16, Chicago <<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-11/wp02-11.html>>; auch veröffentlicht in: *Working Papers of the Max Planck Institute for the Study of Societies*.

- Gerbet, Pierre, 1983, *La Construction de l'Europe*, Paris: Imprimerie nationale.
- Goetschy, Janine, 2002, The European Employment Strategy from Amsterdam to Stockholm: Has It Reached Its Cruising Speed Yet?, *Industrial Relations Journal*, 405–423.
- Gold, Michael (Hg.), 1993, *The Social Dimension. Employment Policy in the European Community*, London: Macmillan.
- Goldstein, Judith/ Kahler, Miles/ Keohane, Robert O./ Slaughter, Anne-Marie, 2000, Introduction: Legalization and World Politics, *International Organization* 54(3), 385–399.
- Gorges, Michael J., 1996, *Euro-Corporatism? Interest Intermediation in the European Community*, Lanham/New York/London: University Press of America.
- Griller, Stefan/ Droutsas, Dimitri/ Falkner, Gerda/ Forgó, Katrin/ Nentwich, Michael, 2000, The Treaty of Amsterdam. Facts, Analysis, Prospects; in Reihe: Series of the Research Institute for European Affairs, Bd. 15, Wien/New York: Springer.
- Hall, Mark, 1992, Behind the European Works Councils Directive: The European Commission's Legislative Strategy, *British Journal of Industrial Relations* 30(4), 547–565.
- Hall, Mark/ Carley, Mark/ Gold, Michael/ Marginson, Paul/ Sisson, Keith, 1995, *European Works Councils: Planning for the Directive*, London: Industrial Relations Research Unit (University of Warwick) and Eclipse Group Ltd.
- Haller, Birgitt, 1993, Zwischen Paternalismus und "Gleichmacherei" – Frauennachtarbeit im europäischen Vergleich, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22(3), 277–290.
- Hartenberger, Ute, 2001, *Europäischer sozialer Dialog nach Maastricht. EU-Sozialpartnerverhandlungen auf dem Prüfstand*; in Reihe: Nomos Universitätsschriften. Politik, Bd. 117, Baden-Baden: Nomos.
- Héritier, Adrienne, 2002, New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislation?, in: Héritier (Hg.): *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham/Boulder/New York/Oxford: Rowman & Littlefield, 185–206.

Héritier, Adrienne/ Mingers, Susanne/ Knill, Christoph/ Becka, Martina, 1994, Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Opladen: Leske + Budrich.

Hoskyns, Catherine, 1986, Frauenpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Gleichstellungsgesetze und Frauenbewegung, *Das Argument* (159), 651–665.

Hoskyns, Catherine, 1996, *Integrating Gender*, London: Verso.

Keller, Berndt (1997): Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, München: Oldenbourg.

Keller, Berndt, 1996, Nach der Verabschiedung der Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten – Von enttäuschten Erwartungen, unerfüllbaren Hoffnungen und realistischen Perspektiven, *WSI Mitteilungen* 49(8), 470–482.

Keller, Berndt, 1993, Die soziale Sicht des Binnenmarktes. Zur Begründung einer europessimistischen Sicht, *Politische Vierteljahresschrift* 34(4), 588–612.

Knill, Christoph/ Lenschow, Andrea, 2003, Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation, *European Integration online Papers* 7(1) <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-001a.htm>>.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001a, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen KOM/2001/0620 endg. *Arbeitsprogramm der Kommission für 2002* (2001-12-05). Amt für Amtliche Veröffentlichungen.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001b, *European Governance: A White Paper* (KOM 2001/ 428 endg.).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen KOM/2002/590 final *Arbeitsprogramm der Kommission für 2003* (2001-12-05). Amt für Amtliche Veröffentlichungen.

Kowalsky, Wolfgang (1999): Europäische Sozialpolitik; in Reihe: Grundlagen für Europa, Bd. 4, hg. v. Loth, Opladen: Leske + Budrich.

Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul, 2000, Social Policy. Left to Court and Markets?, in: Wallace, et al. (Hg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 267–292.

- Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul, 1998, Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik, in: Leibfried, et al. (Hg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 58–99.
- Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hg.), 1995, *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington/DC: The Brookings Institution.
- Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul, 1995, Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe, in: Leibfried, et al. (Hg.): *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington/DC: The Brookings Institution, 43–77.
- MacMullen, Andrew, 1997, European commissioners 1952–1995. National routes to a European elite, in: Nugent (Hg.): *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, Houndmills: Macmillan, 27–48.
- Majone, Giandomenico, 1993, The European Community between Social Policy and Social Regulation, *Journal of Common Market Studies* 31(2), 153–175.
- Mazey, Sonia, 1988, European Community Action on Behalf of Women: The Limits of Legislation, *Journal of Common Market Studies* 26(1), 63–84.
- Mazey, Sonia, 1995, The Development of EU Equality Policies: Bureaucratic Expansion on behalf of Women?, *Public Administration* 73, 591–609.
- Mazey, Sonia, 1998, The European Union and women's rights: from the Europeanisation of national agendas to the nationalisation of a European agenda?, in: Hine, et al. (Hg.): *Beyond the Market: The EU and National Social Policy*, London: Routledge, 134–155.
- Nelhans, Joachim, 1975, Die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen in Europa, Baden-Baden: Nomos.
- Ostner, Ilona/ Lewis, Jane, 1998, Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung, in: Leibfried, et al. (Hg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 196–239.
- Pfarr, Heide M., 1984, Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben als Beispiel für die Durchsetzung sozialpolitischer Normen des Gemeinschaftsrechts, in: Lichtenberg (Hg.): *Sozialpolitik in der EG*, Baden-Baden: Nomos, 179–195.
- Pierson, Paul, 1996, The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis, *Comparative Political Studies* 29(2), 123–163.

- Platzer, Hans-Wolfgang, 1999, Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung?, *integration* 22(3), 176–190.
- Platzer, Hans-Wolfgang, 1997, Industrial Relations and European Integration – Patterns, dynamics and limits of transnationalisations, in: Lecher, et al. (Hg.): *European Union - European Industrial Relations? Global challenges, national developments and transnational dynamics*, London: Routledge.
- Pipkorn, Jörn, 1986, Vorbemerkung zu Art. 117 – 122 EWGV und Kommentar zu Art. 117 EWGV, in: Groeben, et al. (Hg.): *Handbuch des Europäischen Rechts*, Baden-Baden: Nomos, IA 56, 1–26 und 26–40.
- Platzer, Hans-Wolfgang, 1999, Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung?, *integration* 22(3), 176–190.
- Rhodes, Martin, 2000, Lisbon: Europe's "Maastricht for Welfare?" *ECSA Review* 13(3), 2–4.
- Rhodes, Martin, 1998, Das Verwirrspiel der "Regulierung": Industrielle Beziehungen und "soziale Dimension", in: Leibfried, et al. (Hg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 100–154.
- Rhodes, Martin, 1992, The Future of the "Social Dimension": Labour Market Regulation in Post-1992 Europe, *Journal of Common Market Studies* 30(1), 24–51.
- Rhodes, Martin, 1991, The social dimension of the Single European Market: National versus transnational regulation, *European Journal of Political Research* 19(2–3), 244ff.
- Ross, George, 1995, Assessing the Delors Era and Social Policy, in: Leibfried, et al. (Hg.): *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington DC: The Brookings Institution, 357–388.
- Scharpf, Fritz W., 1999, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 2000, *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*. MPIfG Discussion Paper, Nr. 5, Cologne: Max Planck Institute for the Studies of Societies <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp00-5.pdf>.
- Scharpf, Fritz W., 2002, The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, *Journal of Common Market Studies* 40(4), 645–670.

- Scheuer, Alexander, 1999, Die Arbeitskräfte, in: Lenz (Hg.): *EG-Vertrag Kommentar*, 2. Aufl., Köln: Bundesanzeiger u.a., 401–469.
- Schmidt, Gudrun, 1997, Gemeinsame Vorschriften für mehrere Organe (Artikel 189–192 EGV), in: Groeben, et al. (Hg.): *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag. Artikel 137–209a EGV*, 5. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1016–1157.
- Schneider, Hilmar (Hg.), 2000, *Europas Zukunft als Sozialstaat. Herausforderungen der Integration*; in Reihe: Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, Bd. 4, hg. v. Pohl, Baden-Baden: Nomos.
- Schulte, Bernd, 1999, Vorbemerkungen zu den Artikeln 117 bis 127 und 129, in: Groeben, et al. (Hg.): *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 5. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 3/903–3/1060.
- Schulte, Bernd, 1985, Europäische Sozialpolitik – eine Zwischenbilanz, Sozialer Fortschritt (1/2).
- Schulz, Otto (1996): *Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik*, Köln: Heymans.
- Schunter-Kleemann, Susanne (Hg.), 1990, EG-Binnenmarkt – EuroPatriarchat oder Aufbruch der Frauen?; in Reihe: Frauenstudien und Frauenforschung, Bremen: Universität Bremen.
- Schunter-Kleemann, Susanne, 1991, Die Familienpolitik der Europäischen Gemeinschaften, WSI Mitteilungen 44(2), 103–114.
- Schunter-Kleemann, Susanne (Hg.), 1992, *Herrenhaus Europa? Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*, Berlin: Sigma.
- Schuster, Thomas, 2000, Die Entwicklung von Sozialstandards am Beispiel des Mutterschaftsurlaubes und des Mutterschaftsgeldes. Ein europäischer Vergleich, in: Schneider (Hg.): *Europas Zukunft als Sozialstaat. Herausforderungen der Integration*, Baden-Baden: Nomos, 125–142.
- Sisson, Keith/ Marginson, Paul, 2001, 'Soft Regulation' – Travesty of the Real Thing or New Dimension?
- Steinkühler, Franz (Hg.), 1989, *Europa '92 – Industriestandort oder sozialer Lebensraum*, Hamburg: VSA-Verlag.

- Steinmeyer, Heinz-Dietrich, 1999, Die Richtlinie 98/49/EG zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 10(21), 645–650.
- Stone Sweet, Alec, 1999, Judicialization and the Construction of Governance, *Comparative Political Studies* 32(2), 147–184.
- Streeck, Wolfgang, 1999, Competitive Solidarity: Rethinking the “European Social Model”, *11th Annual Meeting on Socio-Economics of the Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE)*, 1999-06-08/11, Madison/Wisconsin.
- Streeck, Wolfgang, 1998, Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, *WSI Mitteilungen* 51(1), 1–14.
- Streeck, Wolfgang, 1997, Citizenship Under Regime Competition: The Case of the “European Works Councils”, *European Integration online Papers* 1(5) <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-005a.htm>>.
- Streeck, Wolfgang, 1995a, From Market-Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy, in: Leibfried, et al. (Hg.): *European Social Policy between Fragmentation and Integration*, Washington DC: Brookings Institution, 389–431.
- Streeck, Wolfgang, 1995b, Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?, *European Law Journal* 1(1), 31–59.
- Streeck, Wolfgang, 1995c, Politikverflechtung und Entscheidungslücke. Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt, in: Bentele, et al. (Hg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf – Festschrift zu seinem 60. Geburtstag*, Frankfurt/New York: Campus, 101–130.
- Thelen, Kathleen, 2003, How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis, in: Mahoney, et al. (Hg.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 208–240.
- Tidow, Stefan, 1999, Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 44(3), 301–309.
- Tkaczynski, Jan Wiktor/ Rossmann, Guido, 2001, Die Fonds der Europäischen Union. Finanzinstrumente vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Gemeinschaft, Frankfurt et al.: Lang.

Teague, Paul (1989): *The European Community: The Social Dimension*: London.

Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG, Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur, 1987, Informationsbericht 225/87 final *Bericht über die sozialen Aspekte des Binnenmarktes (Europäischer Sozialraum)*, 1987-09-17 (Berichterstatter: Herr Beretta).

Zürn, Michael/ Wolf, Dieter, 1999, European Law and International Regimes: The Features of Law Beyond the Nation State, *European Law Journal* 5(3), 272–292.

Author: Gerda Falkner

Title: Kontinuität und/oder Wandel? Zahlen und Fakten zur EU-Sozialpolitik

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series 00

Editor: Holger Bähr

Associate Editor: Gertrud Hafner

ISSN: 1605-8003

© 2004 by the Department of Political Science, Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
