

# **Die Europäische Union als Herausforderung für die Sozialpolitik der Mitgliedsländer**

von

Gerda Falkner (a) (b)

und

Oliver Treib (b)

(a) Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

(b) seit September 2002 auch: Institut für Höhere Studien, Wien

*Erscheint in:*

*Sieglinde Rosenberger/Emmerich Tálos (Hrsg.), Sozialstaat – Quo Vadis.*

*Wien: Mandelbaum-Verlag, 2003*

## **1 Einleitung**

Die Europäische Union (EU) hat den Mitgliedstaaten die Sozialpolitik, die durch ihre Bedeutung für die konkreten Lebensbedingungen der Wählerschaft ein praktisch und legitimatorisch bedeutsamer Bereich ist, nicht aus der Hand genommen. Sie hat sich jedoch in zunehmendem Maße gestalterisch in die wohlfahrtsstaatlichen Belange involviert.

Dieser Beitrag gibt zunächst einen Überblick über die verschiedenen Aktivitäten der EU im Bereich der Sozialpolitik (Regulierung, finanzielle Anreizsetzung und jüngst auch die „offene Koordinierung“). Die konkrete Wirkung der EU-Sozialpolitik ist in vielen Gebieten erst durch empirische Forschung zu etablieren. Für sechs arbeitsrechtliche Richtlinien der 1990er Jahr wird dies soeben am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung getan. Dieser Beitrag präsentiert in gebotener Kürze erste Zwischenergebnisse.

## 2 Die sozialpolitischen Aktivitäten der EU

### 2.1 Regulierung

Die vier wichtigsten Felder regulativer EU-Sozialpolitik sind die Sozialversicherungs koordinierung, die Geschlechtergleichbehandlung, der technische Arbeitsschutz sowie die (sonstigen) Arbeitsbedingungen.<sup>1</sup>

Der historisch erste Hauptbereich der EG-Sozialpolitik ist die *Freizügigkeit* und ihre soziale Absicherung. Zu den Marktfreiheiten der 1957 eingerichteten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, seit dem Maastrichter Vertrag EG<sup>2</sup>) gehört nicht nur der freie Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Kapital. Auch die freie Bewegung und Betätigung von Arbeitskräften darf nicht mehr willkürlich behindert werden. Schon seit den 1960er Jahren können sich (vorbehaltlich möglicher Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit) EG-BürgerInnen gleichberechtigt in allen Mitgliedstaaten um angebotene Arbeitsplätze bewerben.

Zur Verwirklichung des EWG-vertraglichen Ziels der Sicherstellung von Ansprüchen und Leistungen aus der Sozialversicherung für WanderarbeitnehmerInnen (Artikel 42 EGV, früher 51) wurden mehrere Verordnungen beschlossen. Zentrale Bedeutung nimmt die komplexe und vielfach novellierte Verordnung 1408/71 ein. Sie regelt die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und ihre Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. Es werden alle Versicherungszeiten zusammengerechnet, die nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen EG-Länder für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung und Gewährung von Leistungen<sup>3</sup> 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.

Die *Gleichbehandlung von Frauen und Männern* ist das zweite hier vorzustellende Feld sozialpolitischer EU-Aktivität. Der Grundsatz der Lohngleichheit (Artikel 119 EWGV, jetzt verändert in 141 EGV) wurde ursprünglich infolge wettbewerbspolitischer Bedenken Frankreichs aufgenommen, wo die gesetzliche Lohngleichheit für Männer und Frauen 1957 schon eingeführt worden war. Vom Anliegen her stand also die Abschaffung von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des schon als frei konzeptualisierten EWG-Marktes für Arbeitskräfte im Vordergrund. In der Folge weiteten die Regierungen den Grundsatz der Geschlechtergleichbehandlung über die Entgeltgleichheit hinaus auf die Nichtdiskriminierung bei den Arbeitsbedingungen (1976), die gesetzlichen (1978) sowie die betrieblichen Sozialversicherungssysteme (1986) und die selbständige Erwerbstätigkeit (1986) aus.

Eine Angleichung von Standards, konkret allerdings oftmals in Form von (nach oben offenen) Mindeststandards, erfolgte auch in zahlreichen arbeitsrechtlichen Fragen. Darunter fallen zwei weitere zentrale Bereiche der EG-Sozialpolitik, nämlich der *technische Arbeitsschutz* (bislang 26 Richtlinien, beispielsweise zu Arbeitsstoffen und Unfallverhütung) sowie die Regulierung allgemeiner *Arbeitsbedingungen* (bislang 18 Richtlinien zu Themen wie Massenentlassung; Betriebsübergang; Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers; Arbeitsvertragsbedingungen; Arbeitszeit; Europäische Betriebsräte; Elternurlaub; Teilzeitarbeit; Betriebsrenten; befristete Arbeitsverträge; Schutz schwangerer, in andere Länder entsandter oder jugendlicher Arbeitskräfte).

## **2.2 Finanzielle Zuschüsse**

Lange galt als unstrittig, dass die EU im wohlfahrtsstaatlichen Bereich im Wesentlichen nur regulativ tätig ist (Majone 1993). Die Bedeutung distributiver Politik nahm allerdings im Zeitverlauf deutlich zu. Dabei spielte eine wichtige Rolle, dass über Finanzierungszuschüsse zu Sozialprojekten auch die wohlhabenderen Mitgliedstaaten Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt „zurückerhalten“ konnten.

---

<sup>1</sup> Dieser Abschnitt fasst die Darstellung in Falkner (2002) in vereinfachter Form zusammen.

<sup>2</sup> „EG“ wird hier verwendet, wenn der allgemeinere Ausdruck EU (seit Maastricht für alle drei Gemeinschaften eingeführt) aus historischen oder juristischen Gründen unpassend ist (z.B. wenn sozial motivierte Richtlinien unter dem Euratom-Vertrag nicht mitgemeint sind).

<sup>3</sup> V.a. im Fall von Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter und Tod, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen und -beihilfen.

Schon mit dem ursprünglichen EWG-Vertrag 1957 wurde der Europäische Sozialfonds (ESF) eingerichtet. Im Zeitraum 2000-2006 fördert der ESF unter dem Titel „Entwicklung der Humanressourcen“ (so genanntes Ziel 3 der EU-Strukturfondspolitik) schwerpunktmäßig Projekte für arbeitssuchende Jugendliche, Langzeitarbeitslose, sozial benachteiligte Gruppen sowie für die Gleichstellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Die vom ESF vergebenen Mittel stiegen kontinuierlich an: 1970 lagen sie bei 1,1% des EG-Haushalts, 1980 bei 4,4%, 1990 bei 7,3% und 2000 bei immerhin 8,6% des Gesamthaushalts oder 7.675 Mio. Euro (Berechnung nach EU-Haushaltsvademekum 2000). Damit baut die EU-Politik im Sozialbereich mittlerweile stärker auf den Einsatz finanzieller Mittel als zumeist angenommen.

### **2.3 Offene Koordinierung**

Eine wichtige jüngere Entwicklung im Rahmen sozialgestaltender EU-Politik ist die „offene Koordinierung“ (zur Regulierungsform der verbindlichen Koordinierung, etwa des Leistungstransfers zwischen den Sozialversicherungssystemen, siehe schon oben 2.1). Damit nimmt die EU eine neuartige Rolle als Motor und zugleich Korsett im Zuge der Umgestaltung der nationalen Systeme ein.

Die Grundzüge für diese neue Funktion der EU wurden im Bereich der Beschäftigungspolitik entwickelt, wo in der Folge des Europäischen Rats von Essen (1994) sukzessive ein Koordinations- und Monitoringsystem eingerichtet und schließlich im Amsterdamer Vertrag primärrechtlich verankert wurde. Es geht dabei nicht um die „Vergemeinschaftung“ dieses Politikfeldes im Sinne einer Verschiebung von legislativen Kompetenzen auf die Unionsebene, sondern um die Auslösung, Evaluierung und Förderung von dezentralen Reformprozessen. Auf EU-Ebene werden jährlich Leitlinien beschlossen, deren Umsetzung im Detail zwar der nationalen Ebene überlassen wird. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten regelmäßig Berichte vorlegen, deren Begutachtung durch die Europäische Kommission und Diskussion im Rat Gruppendruck (*peer pressure*) entstehen lässt, der als disziplinierender Faktor nationale Reformprozesse erleichtern soll.

Angesichts dessen, dass die aktuelle Situation der einzelnen europäischen Wohlfahrtsstaaten heute bei gestiegenem Reformbedarf (aus internen wie externen Gründen) oftmals durch politische Reformunfähigkeit geprägt ist, wird dieses Modell

zunehmend als vielversprechend betrachtet. So fasste der Europäische Rat von Lissabon im März 2000 ähnliche Vorgangsweisen auch für die Bereiche Sozialversicherung, Kampf gegen die Ausgrenzung sowie Bildung ins Auge.

Der Erfolg der Methode der offenen Koordinierung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abzusehen. Selbst im Beschäftigungsbereich ist bislang noch ungeklärt, ob es erstens zu mehr als kosmetischen Konsequenzen kommt und ob zweitens die konkreten Reformen tatsächlich zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit führen. Plausibel scheint jedoch, dass der intendierte Effekt einer demonstrativen „gemeinschaftlichen Selbstbindung“ der Regierungen zumindest partiell wirkt, und dass nationale Reformen leichter durchgesetzt werden können.<sup>4</sup> Auf inhaltlicher Ebene ist darauf hinzuweisen, dass durch eine solche erfolgreiche Durchführung der offenen Koordinierung gerade eine Gefahr für hohe Sozialstandards entstehen könnte, denn viele der Leitlinien vor allem in der Beschäftigungspolitik zielen auf Kostendämpfung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ab.<sup>5</sup> Ob die offene Koordinierung letztlich zu einer Angleichung der nationalen Sozialpolitiken – auf welchem Niveau auch immer – führen wird, hängt auch davon ab, wie weit bzw. eng die jeweiligen EU-Vorgaben definiert werden. Nationale Reformen, die ja von unterschiedlichen Startpunkten ausgehen und individuelle Schwerpunkte sowie Strategien beinhalten können, müssen im Fall relativ allgemein gehaltener EU-Zielsetzungen nicht unbedingt zu einer Annäherung der konkreten einzelstaatlichen Modelle führen. Während so in manchen Bereichen Spielraum für gegensätzliche politische Optionen bestehen bleiben könnte, ist insgesamt von einer zunehmend starken Mitsprache der EU im Bereich nationaler Sozialreformen auszugehen.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Allerdings wird der Nettoeffekt dessen schwer messbar sein, denn der Ausgang derselben Bemühungen ohne offene EU-Koordinierung bleibt eine unbekannte Größe.

<sup>5</sup> Das könnte letztlich erleichtern, dass redistributive Sozialpolitiken durch einen „*supply-side egalitarianism*“ (Streeck 1999) ersetzt werden, welcher anstelle von mehr Gleichheit im Ergebnis, nämlich den konkreten Lebensbedingungen, nur mehr Chancengleichheit in den Marktbeziehungen bietet (also bestenfalls formale Gleichheit am Ausgangspunkt anstrebt).

<sup>6</sup> Zu nennen sind selbstredend auch noch mögliche indirekte Auswirkungen anderer EU-Politiken auf nationale Sozialpolitik, etwa der Maastrichter Konvergenzkriterien oder der jährlichen wirtschaftspolitischen Leitlinien der EU.

### **3 Mögliche nationale Wirkungsmuster der EU-Sozialpolitik**

Aus dem vorangegangenen Abschnitt ging hervor, dass die „soziale Dimension“ der europäischen Integration heute eine Vielzahl von Interventionsformen aufweist. Will man die bisherige wohlfahrtsstaatliche EU-Politik beurteilen, so sind verschiedene Bewertungsmaßstäbe denkbar, die jeweils unterschiedliche Einschätzungen liefern (im Detail dazu siehe Falkner 2000). Letztlich entscheidend ist jedoch, welche Auswirkungen die europäischen Regelungen auf der nationalen Ebene tatsächlich hervorrufen. Bislang ist der praktische Effekt der sozialpolitischen Aktivitäten noch nicht systematisch und vergleichend überprüft worden. Daher hat sich eine Arbeitsgruppe am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung zum Ziel gesetzt, den jeweiligen Anpassungsbedarf und die konkreten Folgen von sechs verschiedenen Richtlinien aus dem Bereich des EU-Arbeitsrechts für alle Mitgliedstaaten empirisch zu erheben.<sup>7</sup>

Betrachtet man zunächst lediglich *die Richtlinien-Standards in Relation zu den vorhandenen nationalen Vorschriften*, so zeigt sich, dass das bestehende EU-Arbeitsrecht durchaus ein Regelungsniveau erreicht, das auch für Länder mit sonst hohen Schutzstandards beachtliche Verbesserungen bedeutet, die zudem unbestreitbar produktionskostenerhöhend und damit wettbewerbsrelevant sind. Signifikanter Anpassungsbedarf<sup>8</sup> bestand etwa bei Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen (sogar Deutschland musste seinen gesetzlichen Mindesturlaub von drei auf vier Wochen erhöhen und die Referenzperiode für zulässige Überstunden verkürzen), Teilzeitarbeit (in Frankreich waren Arbeitsverhältnisse zwischen 32 und 39 Stunden zuvor aus Definitionsgründen aus den Schutzregelungen gefallen), Jugendarbeitsschutz (Dänemark musste die Altersgrenze von 10 auf 13 Jahre anheben), Mutterschutz (viele Länder mussten teure arbeitsmedizinische Untersuchungen einführen) und Elternurlaub (der z.B. in Luxemburg neu eingeführt werden musste).

---

<sup>7</sup> Die Ergebnisse und ihre Publikationsorte werden auf unserer Webpage ersichtlich sein: [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/fo/multilevel\\_de.html#Proj5](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/fo/multilevel_de.html#Proj5).

<sup>8</sup> Diese Informationen stammen aus von Miriam Hartlapp, Simone Leiber und Oliver Treib durchgeführten Länderinterviews. Es bleibt noch zu klären, inwieweit der praktische Anpassungsbedarf teils geringer als der rechtliche ist.

In Bezug auf die *konkreten nationalen Auswirkungen* der Richtlinien schließen unsere Ergebnisse an Erkenntnisse aus dem Umweltbereich an, für den eindrucksvoll aufgezeigt wurde, dass die Europäische Integration dort zu einem Wandel von Staatlichkeit in vielen Dimensionen geführt hat (Héritier et al. 1996). Die in der Folge nur sehr kurz darzustellenden Fallbeispiele belegen, dass Ähnliches für die Sozialstaatlichkeit gesagt werden kann. Die Veränderungen sind noch facettenreicher und differenzierter, als die (nichtsdestotrotz wichtige) Debatte um Autonomie versus Souveränitätsverlust bislang ergeben hat (siehe vor allem Leibfried/Pierson 1998).

### **3.1 Lokomotivfunktion**

Mit dem Bild der Lokomotive bezeichnen wir einen möglichen Effekt von EG-Richtlinien in progressive Richtung, bei dem nicht nur eine Anpassung an in den Richtlinien gegebenenfalls enthaltene höhere Standards stattfindet. Hier geht es um eine zusätzliche *freiwillige Weiterentwicklung* im Land, die von der Richtlinie ausgelöst oder befördert wird. Solche Effekte kommen durchaus nicht ganz selten vor. Selbst unverbindliche Empfehlungen in EG-Sozialrichtlinien werden in einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Fällen aufgegriffen.

Ein Beispiel für einen Lokomotiveffekt ist die weit reichende Reaktion Griechenlands auf die EG-Vorgaben im Bereich des technischen Arbeitsschutzes. Diese stellten für Griechenland eine grundlegende Innovation dar. Trotzdem erfolgte die Umsetzung noch weitergehend als von der Richtlinie verlangt (Interview GR5: 543-548). Es wurden Hunderte von neuen Arbeitsinspektoren ausgebildet und sogar ein neuer Studiengang eingeführt.

### **3.2 Leuchtturmeffekt**

Eine empirisch besonders schwer zu beantwortende Frage ist, ob EG-Richtlinien eine schützende Wirkung haben, die über ihren materiellen Geltungsbereich hinaus reicht. So steht ein Leuchtturm zwar selbst nur auf einem räumlich sehr begrenzten Fundament, er kommt aber durch seine Ausstrahlung in einem sehr großen Umfeld zur Geltung. Es wäre, um dem Bild zu folgen, möglich, dass die EG-Richtlinien einen

Effekt haben, der weit über ihre eigenen punktuellen Mindeststandards hinaus reicht und auch quasi benachbarte nationale Standards vor Abbau schützt(e).

Dies ist vor dem Hintergrund der vor allem seit Ende der 1980er Jahre heftig diskutierten Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs als Folge der ökonomischen Integration zu sehen (Tálos 1989; Streeck 1991). Heute ist festzustellen, dass der Sozialstaat keineswegs grosso modo auf dem Rückzug ist (Kuhnle 2000; Scharpf/Schmidt 2000). Auch unsere Interviews ergeben für viele Länder – neben vorhandenen Flexibilisierungen und partiellen Rücknahmen – durchaus weitere regulative Schritte im Sinne von Verbesserungen für den Arbeitnehmerschutz.

Es kann zwar nicht kontrafaktisch bewiesen werden, dass dies ohne die "soziale Dimension des Binnenmarktes" mit ihren arbeitsrechtlichen Richtlinien nicht so gewesen wäre. Ebenso wenig kann eingeschätzt werden, wie stark die Symbolwirkung in Richtung Erhaltung und tendenzieller Ausbau von Sozialstandards der EG-Aktivitäten tatsächlich war. Wir vermuten jedoch, dass die Richtlinien als neu geschaffene "Regulierunginseln" eine Art Ankerfunktion auf Diskursebene ausübten und wohl in gewissem Maße Erwartungen und Legitimitätsdefinitionen mitsteuerten.<sup>9</sup>

### **3.3 Sicherheitsnetz**

Die Funktion als Sicherheitsnetz ist der ureigenste Zweck der EG-Sozialrichtlinien: Es wird Ländern unmöglich gemacht, unter den gesetzten Mindeststandard zu gehen. In den meisten Fällen erreichten die untersuchten Richtlinien dies, zumindest tendenziell. Das Sicherheitsnetz ist allerdings in dem Sinne durchaus 'nachgiebig federnd', als die Europäische Kommission Konzessionen zeitlicher Natur macht. Verstöße müssen erst entdeckt und geahndet werden, dies nimmt in manchen Fällen viele Jahre in Anspruch (zur Rechtsdurchsetzungspolitik der Kommission siehe etwa Mendrinou 1996).

Die Funktion des Sicherheitsnetzes zeigte sich etwa bei der Umsetzung der *Jugendarbeitsschutz-Richtlinie (94/33/EG) in den Niederlanden*. Die Richtlinie

---

<sup>9</sup> Zur Bedeutung des politischen *framing* in anderen Feldern siehe etwa Kohler-Koch (2000); Kohler-Koch/Edler (1998).

erforderte nur in einigen wenigen Detailfragen eine Anhebung der bereits relativ strikten niederländischen Schutzvorschriften, so etwa bei der Verlängerung der täglichen Ruhezeiten für Kinder von 12 auf 14 Stunden. Viel entscheidender war jedoch, dass die niederländische Regierung den Reformprozess nutzte, um den Bereich erlaubter Kinderarbeit auszudehnen und generelle Beschäftigungsverbote für Jugendliche bei Arbeiten mit bestimmten gefährlichen Stoffen durch ein System der Arbeit unter Aufsicht zu ersetzen. Im Sinne der Arbeitgeberverbände wurde dies gegen den erbitterten Widerstand der Gewerkschaften durchgeführt. Interessant ist, dass viele dieser Flexibilisierungsschritte die vorhandenen Standards *genau auf das von der Richtlinie vorgeschriebene Maß festlegten*. Diese volle Ausnutzung der von der europäischen Regelung gewährten Spielräume spricht dafür, dass die Richtlinie in diesem Fall als Sicherheitsnetz gegen eine möglicherweise noch weiter gehende Deregulierung der Schutzbestimmungen gewirkt hat.

### **3.4 Magnet nach unten**

Eine Befürchtung angesichts des damals neuen Mindeststandardprinzips Mitte der 1980er Jahre war, dass die Sozialrichtlinien nationale Absenkungen auf das EG-rechtliche Mindestmaß in den fortgeschritteneren Mitgliedstaaten bewirken könnten. Gegenüber der davor praktizierten tendenziellen Vollharmonisierung legt diese Regulierungsform ja lediglich ein gemeinsames Mindestniveau fest, das durch nationale Vorschriften durchaus überschritten werden kann. Für Länder, die bereits oberhalb dieses Niveaus liegen, könnte die niedrigere Mindestgrenze aber dennoch einen Anreiz zur Absenkung ihrer Standards im Sinne eines „race to the bottom“ darstellen (wie man dies evtl. ja auch im obigen Beispiel der Niederlande vermuten könnte).

Ein Beispiel dafür, dass die Umsetzung einer arbeitsrechtlichen EG-Richtlinie tatsächlich zu einer Absenkung von Standards geführt hat, lässt sich anhand der Implementation der *Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Österreich* aufzeigen. Hier wurde im Zuge der Umsetzung –das Schutzalter von jugendlichen Auszubildenden von 19 auf 18 Jahre herabgesetzt (daneben wurden aber auch Verbesserungen wie z.B. im Bereich der täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten eingeführt). Lehrlinge in diesem Alter fallen nun aus den Schutzbestimmungen heraus, und diese Einschränkung wird von

nationalen Akteuren auf Gewerkschaftsseite durchaus als gravierend eingestuft (Interview A3: 204-244).

Nach dem bisherigen Stand der Untersuchungen sind solche expliziten Anpassungen nach unten jedoch insgesamt nicht häufig zu beobachten. Das in den Richtlinien explizit gemachte Absenkungsverbot scheint weitestgehend zu greifen, während eine Vielzahl von punktuellen und manchmal auch prinzipiellen Verbesserungen bewirkt wurde.

### **3.5 Symbolische Politik**

Denkbar ist selbstverständlich auch, dass sich EG-Richtlinien im Endeffekt nur als symbolische Politik erweisen, die entweder nicht umgesetzt oder aber nicht angewendet wird. Während kein Fall bei den in unserem Projekt untersuchten Richtlinien darauf hindeutet, gibt es im Sozialbereich doch ein mögliches Beispiel für dieses Wirkungsmuster: die arbeitsrechtlichen EG-Bestimmungen für das *Verkehrswesen* (v.a. die Beschränkung und Kontrolle der Lenkzeiten im Frachtverkehr).

Schon die erste große Implementationsstudie zum EG-Recht (Siedentopf/Ziller 1988) wies auf außerordentliche Anwendungsmängel bei diesen Verordnungen hin: obgleich üblicherweise davon ausgegangen wird, dass EG-Verordnungen ausreichend präzise und spezifisch gestaltet seien, um keiner Umsetzungsaktivität seitens der nationalen Gesetzgeber oder Regierungen zu bedürfen, war dies hier keineswegs der Fall. Daran dürfte sich bis heute trotz des gestiegenen Transportvolumens und des liberalisierten Frachtwesens (Héritier et al. 2001) nichts geändert haben. Erst Anfang 2002 wurden skandalöse Arbeitsbedingungen mit illegalen osteuropäischen Fahrern im europäischen Frachtgewerbe bekannt, die an 'moderne Sklaverei' (FAZ 1.2.2002) grenzen, aber 'seit langem bekannt' (ibid.) waren. Offensichtlich wurden also bestehende Gesetze nicht durchgesetzt, sondern blieben zu weiten Teilen lediglich symbolische Politik. Dies betraf aber nicht nur EG-Recht sondern auch nationale Bestimmungen.

## **4 Fazit**

Insgesamt zeigt sich also, dass die EU in den vergangenen Jahrzehnten durchaus bemerkenswerte sozialpolitische Aktivitäten entwickelt hat. Dies gilt nicht nur für den regulativen Bereich, wo es heute einen beachtlichen Korpus an Rechtsvorschriften zur sozialen Absicherung von Wanderarbeitnehmern, zur Geschlechtergleichbehandlung,

zum technischen Arbeitsschutz und zu einer Vielzahl sonstiger arbeitsrechtlicher Fragen gibt. Auch die finanziellen Zuschüsse im Rahmen des Europäischen Sozialfonds haben mittlerweile ein nicht zu vernachlässigendes Niveau erreicht. Darüber hinaus erprobt die Gemeinschaft mit der offenen Koordinierung im Bereich der Beschäftigungspolitik und des sozialen Schutzes neue, „weichere“ Formen der Intervention.

Erste empirische Ergebnisse aus einer Studie über die Implementation von sechs arbeitsrechtlichen Richtlinien in den 15 Mitgliedstaaten zeigen außerdem, dass die EU-Sozialpolitik durchaus Standards setzt, die auch für entwickelte Wohlfahrtsstaaten mitunter deutliche Verbesserungen implizieren. Auch wenn die empirische Breite und Bedeutung der einzelnen hier kurz präsentierten Muster und vor allem das relative Gewicht der positiven und negativen Effekte in künftigen Beiträgen erst näher zu bestimmen ist (von einer abschließenden Beurteilung sind wir noch weit entfernt), weisen die vorliegenden Erkenntnisse doch darauf hin, dass die EU-Sozialpolitik eine nicht zu vernachlässigender Faktor für die zukünftige Weiterentwicklung nationaler Wohlfahrtsstaaten ist.

## Literatur

*Falkner, Gerda* (2000). EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41(2), 279-301.

*Falkner, Gerda* (2002). Zwischen Gestaltungslücke und integrativen Kooperationseffekten: Wohlfahrtsstaat und Integration aus Sicht des historischen Institutionalismus, in: *Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch* (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen (im Erscheinen).

*Héritier, Adrienne/Dieter Kerwer/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl/Michael Teutsch/Anne-Cécile Douillet* (2001). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham.

*Héritier, Adrienne/Christoph Knill/Susanne Mingers* (1996). *Ring the Changes in Europe – Regulatory Competition and the Transformation of the State: Britain, France and Germany*, Berlin.

- Kohler-Koch*, Beate (2000). Framing: the Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions, in: *Journal of European Public Policy* 7(4), 513-531.
- Kohler-Koch*, Beate/*Jakob Edler* (1998). Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren, in: Beate *Kohler-Koch* (Hg.): *Regieren in entgrenzten Räumen* (PVS-Sonderheft 29), Opladen, 169-206.
- Kuhnle*, Stein (2000). *Survival of the European Welfare State*, London.
- Leibfried*, Stephan/*Paul Pierson* (Hg.) (1998). *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt am Main.
- Majone*, Giandomenico (1993). The European Community between Social Policy and Social Regulation, in: *Journal of Common Market Studies* 31(2), 153-175.
- Mendrinou*, Maria (1996). Non-compliance and the European Commission's Role in Integration, in: *Journal of European Public Policy* 3(1), 1-22.
- Scharpf*, Fritz W./*Vivien A. Schmidt* (2000). *Welfare and Work in the Open Economy*, Bd. 1: From Vulnerability to Competitiveness, Oxford.
- Siedentopf*, Heinrich/*Jacques Ziller* (Hg.) (1988). *Making European Policies Work, The Implementation of Community Legislation in the Member States*, London.
- Streeck*, Wolfgang (1991). More Uncertainties: German Unions Facing 1992, in: *Industrial Relations* 30(3), 317-349.
- Streeck*, Wolfgang (1999). Competitive Solidarity: Rethinking the "European Social Model", MPIfG Working Paper 99/8, Cologne <<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp99-8/wp99-8.html>>.
- Tálos*, Emmerich (1989). EG und Arbeitslosigkeit, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18(3), 231-243.