



Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche
Fakultät

Sozialpolitik als Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses

Diplomarbeit im Studiengang Verwaltungswissenschaft

Erstgutachter: **HD Dr. Raimund Krämer**
Zweitgutachter: **Prof. Dr. Dieter Holtmann**
Abgabedatum: 6. Juli 2006
Sommersemester 2006

Verfasser:

Arne Karrasch
Tel.: 0160/90 212 339
E-Mail: karrasch@uni-potsdam.de

Matrikelnummer: 70 62 17

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	4
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	5
1. Einleitung – Worum geht es (nicht)?.....	6
2. Die Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	9
2.1. Ausgangssituation.....	9
2.2. Auf dem Weg nach Rom	13
2.2.1. Französische Forderungen	13
2.2.2. Die Haltung weiterer Akteure.....	18
2.3. Der „Vertrag zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“	20
2.3.1. Inhalt aus sozialpolitischer Perspektive.....	20
2.3.2. Bewertung in der Literatur.....	24
2.4. Europäische Sozialpolitik auf Basis des EWG-Vertrags von 1958 bis zum Ende der sechziger Jahre.....	26
2.4.1. Konkrete Handlungsaufträge: Freizügigkeit, Empfehlungen und Berichte, Sozialfonds.....	26
2.4.2. Weitere Aktivitäten.....	30
2.5. Zwischenfazit.....	34
3. Europäische Sozialpolitik von den späten Sechzigern bis in die achtziger Jahre.....	36
3.1. Neue Initiativen.....	37
3.1.1. Auf dem Weg zu einem sozialpolitischen Aktionsprogramm	37
3.1.2. Inhalt des ersten Sozialpolitischen Aktionsprogramms.....	40
3.1.3. Einstellungen und Motive der beteiligten Akteure.....	42
3.2. Die Umsetzung des Sozialpolitischen Aktionsprogramms.....	47
3.3. Die Einheitliche Europäische Akte.....	51
3.3.1. Der Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte.....	52
3.3.2. Sozialpolitischer Gehalt der Einheitlichen Europäischen Akte.....	53
4. Sozialpolitik und die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes	55
4.1. Die Grundrechtscharta von 1989	55
4.2. Der Vertrag von Maastricht	59
4.2.1. Zum sozialpolitischen Inhalt des Vertrags.....	59
4.2.2. Entscheidungsgründe der Akteure	62
4.3. Bewertung der Ergebnisse von Maastricht	65
4.3.1. Die Situation der Sozialpolitik am Vorabend der Maastrichter Konferenz..	65

4.3.2. Die Situation der Sozialpolitik nach Maastricht.....	66
5. Schlussbetrachtungen.....	72
6. Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft.....	75
7. Literaturverzeichnis	77

Abkürzungsverzeichnis

BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEEP	Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft)
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
IGCPK	Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik
MdB	Mitglied des Bundestages
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UNICE	Union des Industries de la Communauté Européenne (Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände)
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss der EG/EU
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1	Die Übertragung von ausdrücklichen sozialpolitischen Kompetenzen auf die Europäische Union	Seite 68
Abbildung 1	Anzahl der Richtlinien und Verordnungen im Bereich Sozialpolitik von 1957-1995	Seite 71

1. Einleitung – Worum geht es (nicht)?

Die vorliegende Arbeit setzt sich mit der Entwicklungsgeschichte der europäischen Sozialpolitik auseinander. Im Zentrum stehen dabei die Fragen, welchen Stellenwert die Sozialpolitik im Verlaufe der europäischen Integrationsgeschichte von 1957 bis 1992 eingenommen hat und wie sich die erfahrenen Wandlungen in der Bedeutung dieses Politikfeldes erklären lassen. Die Sozialpolitik wird zu diesem Zweck insbesondere im Verhältnis zur Wirtschaftspolitik betrachtet, da die Ökonomie ein zentraler Motor des europäischen Einigungsprozesses war und somit als Referenzpunkt für die Sozialpolitik dienen kann. Des Weiteren geht diese Arbeit der Fragestellung nach, welche Gründe für das Verhalten der Akteure in den jeweiligen Situationen handlungsleitend waren, um somit auch die Frage zu beantworten, welche Triebkräfte den Entwicklungsprozess der Sozialpolitik auf europäischer Ebene beschleunigten bzw. bremsten.

Der Analyse liegt eine chronologische Darstellung einzelner Etappen der europäischen Integrationsgeschichte zugrunde, wobei in jedem Kapitel nur die sozialpolitisch relevanten Ereignisse dargestellt und kritisch gewürdigt werden; parallel stattfindende Europäisierungsprozesse in anderen Politikfeldern werden außer Acht gelassen. Für eine mögliche Phaseneinteilung liefert die einschlägige Literatur zahlreiche Vorschläge. Zum einen finden sich inhaltliche statt chronologischer Gliederungen, wie sie teilweise Kowalsky (1999) und Pauwen (2001) vornehmen, zum anderen gibt es auch innerhalb der Einteilung gemäß dem historischen Verlauf viele unterschiedliche Abgrenzungen.¹ Aber auch die Arbeiten, die den hier gewählten Analysezeitraum vollständig umfassen, setzen teils gröbere, teils feinere Grenzziehungen. In weitgehender Übereinstimmung wird die erste Periode für den Zeitraum der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom Jahr 1957 bis zu den Jahren 1972/74 angesetzt, da am Ende der ‚Sozialgipfel‘ der Gemeinschaft (1972) bzw. der Beschluss des ersten Sozialpolitischen Aktionsprogramms (1974) stand und der Beginn der 1970er Jahre daher vielfach als ‚Wendepunkt‘ (Falkner 1994: 232) in der Geschichte der europäischen Sozialpolitik bezeichnet wird.² Dieser Struktur folgt weitgehend auch diese Arbeit. Nach 1972/74 wird der nächste Einschnitt vielfach am Beginn der 1980er Jahre mit der Überwindung der europäischen Wirtschafts- und Integrationskrise gesetzt (vgl. Balze 1994, Zimmer-

¹ Dies hängt selbstverständlich auch vom Erscheinungsdatum der Veröffentlichungen ab.

² Ausnahmen von dieser Gliederung bilden etwa Schulz (2003) sowie Lampert/Althammer (2004). Die Tatsache, dass Schulz und Lampert den Ereignissen dieser Jahre keine strukturelle Berücksichtigung bei ihren Veröffentlichungen zugestanden, bedeutet nicht, dass sie die Bedeutung des Sozialgipfels negieren.

ling 2000, Platzer 2001), andere Verfasser³ verorten die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr 1986 als den Abschluss der nächsten Phase (vgl. Schulte 1993, Berié 1993, Ermer et al. 1990). Aufgrund des Umfangs dieser Arbeit und der Tatsache, dass die EEA zwar für den europäischen Integrationsprozess im Allgemeinen, jedoch nicht für die Sozialpolitik im Speziellen von herausgehobener Bedeutung war, schließe ich mich dieser Einteilung nicht an, sondern weite diese zweite Periode bis zum Ende der 1980er Jahre aus. Nach der Analyse der Gründungsphase der EWG und des Sozialgipfels wird abschließend die Diskussion um das Binnenmarktprojekt und den Vertrag von Maastricht unter einem sozialpolitischen Blickwinkel den dritten und letzten Schwerpunkt dieser Arbeit bilden.⁴ Nachfolgende Entwicklungen werden nur insoweit berücksichtigt, als sie für die Bewertung der Maastrichter Beschlüsse von Relevanz sind.

Neben der zeitlichen Eingrenzung und Strukturierung bedarf es auch einer inhaltlichen Festlegung, was im Rahmen dieser Arbeit unter „europäischer Sozialpolitik“ verstanden wird. In der Literatur finden sich zahlreiche Definitionen des Begriffs „Sozialpolitik“ (vgl. Lampert/Althammer 2004: 1ff.). Eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Zugängen zu diesem Thema geht aber über die Fragestellung der vorliegenden Arbeit hinaus, so dass hier lediglich darauf verwiesen wird, dass die im deutschen Recht übliche Unterscheidung zwischen Arbeits- und Sozialrecht nicht vorgenommen wird und statt dessen eine weit gefasste, pragmatische Interpretation Verwendung findet. Kliemann stellt eine „allgemeine Hilflosigkeit“ in der Literatur bei dem Versuch fest, verschiedene Definitionsansätze von Sozialpolitik für die europäische Ebene brauchbar zu machen (Kliemann 1997: 17, 274). Sie kommt zu dem Schluss, dass die Definition einer europäischen Sozialpolitik von dem Integrationsstadium abhängig und somit im Laufe der Zeit einem Wandel unterworfen ist. Krebsbach (1974: 5ff.) und Schulz (2003) kommen zu ähnlichen Resultaten. Schulz definiert auf Grundlage dieses Befunds die europäische Sozialpolitik wie folgt:

„Danach ist europäische Sozialpolitik das, was der *Gemeinschaftsgesetzgeber* auf diesem Gebiet geregelt hat, was von ihm entschieden, von den Gemeinschaftsorganen angeregt oder auf sonstige Art und Weise auf den Weg gebracht wurde; kurzum: all das, was *Ausfluss des Handels der Gemeinschaft* ist. Hinzu kommt noch das Handeln der Sozialpartner auf der Gemeinschaftsebene“ (Schulz 2003: 7, Herv. i.O.).

³ In dieser Arbeit verwende ich ausschließlich männliche oder geschlechtsneutrale Personen- und Berufsbezeichnungen. Dies dient ausschließlich der Lesbarkeit des Textes. Eine Diskriminierung ist damit nicht intendiert.

⁴ Eine weitergehende Diskussion und Übersicht über mögliche Einteilungen liefert Kowalsky (1999: 56ff.).

Dabei lässt Schulz bewusst offen, wie genau er das „Gebiet“ eingrenzen möchte, da auch die Europäischen Gründungsväter diese Eingrenzung in ihren Beschlüssen nicht vorgenommen haben. Als eine Annäherung bietet sich die Definition von Kleinhenz an:

„Als ‚sozialpolitisch‘ soll im Folgenden die Ausrichtung politischer Handlungen auf die Verbesserung der Lebenslage gesellschaftlich schwacher Personenmehrheiten gelten [...]. Als Lebenslage soll der Spielraum verstanden werden, der den Individuen zur Befriedigung ihrer Interessen auch nichtwirtschaftlicher Art zur Verfügung steht, die sie für den Sinn des Lebens als bestimmend ansehen. Dabei können die gesellschaftlich schwachen Personenmehrheiten [...] durchaus die Mehrheit der Bevölkerung und nicht nur extreme Randgruppen darstellen“ (Kleinhenz 1973: 187f., Herv. i.O.).

Zwei der von Schulz angeführten „Gemeinschaftsorgane“ stehen im Fokus der folgenden Analyse: die Europäische Kommission und der Europäische Rat mit den Vertretern der Mitgliedstaaten.⁵ Zusätzlich werden die organisierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen auf nationaler und europäischer Ebene in die Analyse einbezogen. Weitere Akteure, wie etwa das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Gemeinschaft (WSA) oder weitere Nicht-Regierungsorganisationen, finden lediglich eine geringe bzw. keine Berücksichtigung.

Der These folgend, dass die Europäische Gemeinschaft „in erster Linie eine Rechtsgemeinschaft“ (Schulte 1995: 225) darstellt und vorrangig durch Rechtssetzung wirkt, konzentriere ich mich im Folgenden hauptsächlich auf legislative Akte bzw. Vorhaben im Rahmen der europäischen Sozialpolitik.⁶ Kein Gegenstand der Analyse ist somit der Wirkungsgrad eines erlassenen Rechtsaktes. Auch den Fragen, welche Auswirkungen eine Entscheidung hatte, ob es eine bessere Alternative gegeben hätte oder welches Mitglied welche Probleme bei der Umsetzung supranationaler Vorgaben in nationales Recht hatte, wird nicht nachgegangen. Die Arbeit untersucht die Tatsache, dass Initiativen auf europäischer Ebene unternommen wurden und welche Beweggründe zu ihrem Scheitern oder ihrem Erfolg im Sinne einer positiven Verabschiedung des Vorhabens⁷ –

⁵ Das Gemeinschaftsrecht unterscheidet zwischen dem Europäischen Rat und dem Ministerrat bzw. Rat der Europäischen Gemeinschaft bzw. später: Rat der Europäischen Union. Ersterer setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs, letzterer aus den jeweiligen Fachministern der einzelnen Mitgliedstaaten. Für die vorliegende Arbeit ist dabei von Belang, dass der Rat das Beschlussorgan darstellt und ausschließlich mit Vertretern der nationalen Ebene besetzt ist und somit letztendlich eine andere Rolle einnimmt als die Kommission. Diese besitzt zwar das Initiativmonopol, kann aber keine bedeutsamen Entscheidungen fällen, sondern diese ‚nur‘ vorbereiten und moderieren (vgl. für eine Übersicht über die Kompetenzen der Organe und Gremien auf Gemeinschaftsebene Pauwen 2001: 270ff.).

⁶ Formal betrachtet sind die Entscheidungen des Europäischen Rates keine bindenden Rechtsakte, da die gefassten Beschlüsse – etwa zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – im Nachgang von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden müssen. Da diese Zustimmung in der Regel eintritt, erscheint es dennoch angebracht, die auf den Gipfeln getroffenen Entscheidungen vereinfachend als ‚legislative Akte‘ zu bezeichnen. Die in diesem Text erwähnten Entscheidungen des Rates wurden alle durch die nationalen Parlamente bestätigt.

⁷ Ich verwende im Rahmen dieser Arbeit positiv besetzte Begriffe für ein Voranschreiten der Integration auf sozialpolitischem Gebiet. Diese Parteinahme dient hauptsächlich der Lesbarkeit des Textes, um

und somit zu einer politischen Integration⁸ – geführt haben. Der Gemeinschaft stehen dazu mehrere Instrumente zur Verfügung: rechtssetzende Instrumente wie eine Verordnung, Richtlinie oder Entscheidung sowie unverbindliche Instrumente wie Stellungnahmen, Berichte und Empfehlungen.⁹

2. Die Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Das nachfolgende Kapitel befasst sich mit der Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Es wird analysiert, welcher Stellenwert der Sozialpolitik während der Verhandlungen zum EWG-Vertrag beigemessen und wie mit den Ergebnissen des Vertrags in der politischen Praxis gearbeitet wurde. Einsetzend Mitte der 1950er Jahre nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft verfolge ich die Entwicklung über die Verabschiedung der Römischen Verträge¹⁰ bis zum Ende der 1960er Jahre. Der zeitliche Schwerpunkt liegt dabei auf der Entstehung des EWG-Vertrags.

2.1. Ausgangssituation

Um zu analysieren, inwieweit die Sozialpolitik Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses (geworden) ist, sollte man sich zuerst den Ist-Zustand der beteiligten Nationalstaaten anschauen. Je nachdem, welcher Maßstab angelegt wird, fällt die Analyse von Differenzen und Gemeinsamkeiten der Sozialpolitik Deutschlands, Frankreichs, Italiens und der Beneluxstaaten unterschiedlich aus. Von einer Makroperspektive aus betrachtet lässt sich bei allen Staaten die Überzeugung feststellen, dass zumindest Rahmenbedingungen zur Absicherung gegen die zentralen sozialen Risiken – Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter, Tod – geschaffen und mit öffentlichen Mitteln

Einschübe wie „positiv – im Sinne der Befürworter einer Ausdehnung der Regelungskompetenz auf europäischer Ebene – entwickelte sich die Debatte ...“ zu vermeiden.

⁸ „Political integration is (1) the process whereby nations forgo the desire and ability to conduct foreign and key domestic policies independently of each other, seeking instead to make joint decisions or to delegate the decision-making process to new central organs; and (2) the process whereby political actors in several distinct settings are persuaded to shift their expectations and political activities to a new centre” (Lindberg 1963: 6).

⁹ Eine Verordnung besitzt allgemeine Geltung und ist unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gültig. In der Praxis wird eine europäische Verordnung jedoch häufig in nationales Recht überführt. Eine Richtlinie hingegen setzt verbindliche Ziele und überlässt den Weg dorthin in der Regel den Mitgliedstaaten. Richtlinien enthalten zudem eine bestimmte Frist, innerhalb derer sie in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Entscheidungen wiederum gelten nur für den jeweiligen Einzelfall und den genannten Adressaten der Entscheidung und sind nicht auf andere Fälle übertragbar (vgl. Lampert/Althammer 2004: 431f.).

¹⁰ Parallel zum Vertrag zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde von denselben Vertragsparteien die Europäische Atomgemeinschaft gegründet. Beide Verträge wurden letztendlich in Rom besiegelt.

unterstützt werden müssen.¹¹ Die Entwicklung eines solchen Wohlfahrtsstaates begann in Europa in der Regel früher als in anderen Teilen der Erde und wirkt aufgrund dieser langen Tradition in ihrer jeweils spezifischen Ausprägung identitätsstiftend für die Bevölkerung (vgl. Schulte 1993 sowie Kaelble 1987). Die Mikroperspektive – und somit die genaue Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates und des Systems der sozialen Sicherung in den einzelnen Mitgliedstaaten – ist für die vorliegende Arbeit nur in Einzelfällen von Belang, auf die ich später an Ort und Stelle eingehen werde.¹² In der Makroperspektive bleibend weisen die Volkswirtschaften der Staaten viele Gemeinsamkeiten auf. Sie sind alle in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung kapitalistisch organisiert und miteinander durch Exporte von Waren und Kapital verflochten. Ihre statistischen Grunddaten zum Pro-Kopf-Einkommen, zu Sozialausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sowie das Verhältnis der Produktion zwischen den Sektoren Landwirtschaft/Industrie/Dienstleistungen lassen wenn auch keine Nivellierung, so doch Parallelitäten erkennen (vgl. Ambrosius 1996). Zudem war am Vorabend der Konferenz von Messina im Juni 1955, die den Ausgangspunkt für die vorliegende Arbeit bildet, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) bereits drei Jahre alt, weswegen erste Erfahrungen mit institutioneller Verflechtung in diesem Wirtschaftssektor zwischen allen beteiligten Staaten vorhanden waren.¹³

Die dargestellten Gemeinsamkeiten trafen 1955 nicht ausschließlich für das erwähnte Staatensextett zu. Großbritannien vereinigte ebenfalls die genannten Merkmale auf sich und wurde zunächst in alle Integrationsbestrebungen einbezogen. Diese Konferenzen endeten mit der Nicht-Teilnahme Großbritanniens an der Gemeinschaftsbildung, da die britischen Vertreter zum einen eine transatlantische Allianz mit den USA gegenüber einem engeren Bündnis mit Kontinentaleuropa den Vorzug gaben, sowie zum anderen Großbritannien seine bevorzugten (wirtschaftlichen) Beziehungen zu den Commonwealth-Staaten nicht zugunsten einer Zollunion mit den EGKS-Staaten aufgeben wollte. Eine Sowohl-als-auch-Lösung kam für die europäischen Vertragspartner nicht in Betracht, so dass sich Großbritannien anfangs nicht an der institutionalisierten europäi-

¹¹ Raphael (vgl. 2004: 55ff.) sowie Körner (1993) verweisen hierbei allerdings einschränkend auf die Entwicklung Italiens, dessen Sozialsystem sich in den 1950er Jahren von den anderen fünf Staaten qualitativ unterschied, da es sich um ein „partielles Sicherungssystem, das de facto ‚sozial geschützte‘ Sektoren in der Arbeitswelt entstehen ließ“, handelte (Raphael 2004: 56).

¹² Eine inzwischen klassische Untergliederung der verschiedenen Formen des europäischen Wohlfahrtsstaates hat Esping-Andersen konzipiert, der zwischen einem sozialdemokratischen skandinavischen Modell, dem korporatistisch kontinentalen sowie dem libertären angelsächsischen unterscheidet (vgl. Esping-Andersen 1990). Eine detaillierte Beschreibung der sozialen Sicherungssysteme der sechs Länder in der damaligen Zeit liefert Heise (1966).

¹³ Für die Geschichte der EGKS in den Jahren 1952-1957 vgl. Haas (1968a).

schen Integration beteiligte (vgl. Bulmer 1991 sowie Sanders 1990).¹⁴ Für Großbritannien gaben somit wirtschaftliche und geostrategische Gründe den Ausschlag für das Fernbleiben. Welche Motive besaßen nun die sechs integrationswilligen Staaten für ihr Verhalten?

Neben der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung in West-Europa, die über den Kohle- und Stahl-Sektor mit der EGKS hinausging, gab es in der ersten Dekade nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges auch politische Gründe für eine engere Zusammenarbeit. Das gemeinsame Interesse an einem prosperierenden, friedlichen Europa, die Lösung der ‚deutschen Frage‘, das Eindämmen der Macht nationaler Schwerindustrien, der schnelle Wiederaufbau und nicht zuletzt eine gemeinsame Allianz gegen den Warschauer Pakt und die Bedrohung des Kommunismus waren die treibenden Argumente für die Vertreter der sechs Staaten (vgl. Simonis 1998: 189ff., Gruner 1999: 49ff. sowie Lucas 1992: 68f.).¹⁵ Aufgrund dieser Interessenslage strebten die Vertragspartner der EGKS 1954 eine tiefer gehende politische Zusammenarbeit sowie die Bildung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) an. Der bereits ausgehandelte EVG-Vertrag scheiterte jedoch am *Non* der französischen Nationalversammlung. Das Projekt der politischen Integration wurde damit von allen beteiligten Akteuren zunächst als beendet angesehen. Die Delegationen führten die Debatte um eine wirtschaftliche Integration jedoch weiter, da sie auf diesem Feld weniger Widerstand erwarteten (vgl. Heise 1966: 8). Küsters weist an dieser Stelle auf den „funktionalen Charakter“ der Integration hin (Küsters 1982: 18f., auch Bellers 1984: 246ff.). Eine weitergehende, auch in politisch sensible Bereiche wie die Sicherheitspolitik hinein reichende Verflechtung war zwar von der Mehrheit der Akteure gewollt, scheiterte jedoch am Veto der französischen Legislative. Als Reaktion unternahm man fortan nur noch Schritte auf einem Terrain, das weniger umstritten war, in der Hoffnung

¹⁴ Die beiden angeführten Sachverhalte waren nicht die einzigen Gründe für das Scheitern der Verhandlungen, jedoch die prominentesten. Festzuhalten bleibt, dass die Entscheidung Großbritanniens nicht in erster Linie sozialpolitisch motiviert war. Für weitere Beweggründe s. Bailey (1957), der u.a. darlegt, dass die britische Industrie als eines von acht Problemen die hohen Kosten des britischen Sozialsystems anführte, die zu Wettbewerbsnachteilen für die heimische Industrie führen könnten (vgl. Bailey 1957: 9805). Ein solches Argument spielte in den Äußerungen der britischen Politiker keine gewichtige Rolle.

¹⁵ Die ‚deutsche Frage‘ war innerhalb Westdeutschlands ein bestimmendes Thema bei den Integrationsdebatten. So stimmte die FDP im Deutschen Bundestag dem EWG-Vertrag letztendlich nicht zu, weil sich damit die Teilung Deutschlands weiter manifestiere. Die SPD votierte hingegen trotz ähnlicher Bedenken für den Vertrag. Für die CDU/CSU hingegen war diese Frage nicht von einer derartigen Bedeutung. Als alleinige Regierungsfraktion waren ihre führenden Personen stark in die Verhandlungen involviert, so dass ein „Nein“ nicht zur Debatte stand (vgl. Wilkens 1999, Loth 2004).

einen spill-over-Effekt auf weitere Politikfelder zu erreichen.¹⁶ Für eine wirtschaftliche Integration gab es von allen beteiligten Akteuren positive Signale – zum Teil schon seit einigen Jahren: Ein viel beachtetes Gutachten des wissenschaftlichen Beirates des Wirtschaftsministeriums der Bundesrepublik Deutschland hatte 1953 die Vorteile eines „gemeinsamen Binnenmarktes“ herausgearbeitet und dabei eine „einheitliche Wirtschafts- und Sozialpolitik“ angemahnt (vgl. Schiffler 1957: 9872). Die Benelux-Länder standen nahezu jeder Form von weiterer Verflechtung aufgeschlossen gegenüber, ebenso wie Italien (vgl. Ambrosius 1996: 86f. sowie Küsters 1982: 64ff.). Nach einem Regierungswechsel in Frankreich, wo sich in Folge der Amtsübernahme des europa-freundlichen Premierministers Guy Mollet das „integrationsfeindliche Klima“ (Küsters 1982: 19) abschwächte (vgl. Parsons 2002: 65ff.), und mit der Übereinkunft, sich auf den ökonomischen Sektor zu konzentrieren, war der Boden für eine *relance européenne*¹⁷ bereitet.¹⁸ Sozialpolitische Aspekte einer europäischen Integration wurden im Vorfeld von Messina bereits in unterschiedlichen Foren angesprochen, so dass die nachfolgend vorgestellten Kontroversen nicht überraschen konnten (vgl. Wilkens 1999: 122f.).¹⁹ Zudem gab es im EGKS-Vertrag einige Artikel mit sozialpolitischer Relevanz. Die meisten Formulierungen fanden sich später in entsprechender Form im EWG-Vertrag wieder, wie zum Beispiel das Ziel der Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung (vgl. Krebsbach 1974: 16ff. sowie Ipsen 1972: 988ff.).²⁰ Zusätzlich enthält der EWG-Vertrag noch weitere Vereinbarungen, aus denen einzelne Akteure einen sozialpolitischen Handlungsauftrag abgeleitet haben, so dass der EWG-Vertrag verglichen mit den EGKS- und EURATOM-Verträgen den größten Raum für Handlung-

¹⁶ Gemäß der funktionalistischen Theorie beginnt ein Integrationsprozess auf einem eng umgrenzten Sektor und dehnt sich von dort immer weiter aus. Dabei umfasst er im Verlaufe der Integration auch Politikfelder, die die Akteure am Beginn der Einigung gar nicht berücksichtigt hatten. Lindberg definiert den spill-over-Effekt wie folgt: „[spill-over refers] to a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action, and so forth“ (Lindberg 1963: 10). Für eine allgemeine Einführung in den Funktionalismus s. Haas (1968b, 1970) sowie Mitrany (1943, 1975).

¹⁷ Der Begriff „*relance européenne*“ („die europäische Einigungsbewegung wieder in Gang bringen“) wurde von französischen Zeitungen 1955 nach dem Scheitern der EVG und der Aufnahme neuer Bemühungen geprägt und fand von dort seinen Weg zu den politischen Akteuren und schließlich auch in die Politikwissenschaft (vgl. Küsters 1982: 20).

¹⁸ Während der Hochphase der nachfolgenden Verhandlungen 1956/57 gab es in den sechs Staaten eine „relative party-political homogeneity across the ECSC states [which] facilitated and shaped the European Economic Community (EEC) negotiations“ (Manow, Schäfer, Zorn 2004: 19).

¹⁹ Eine eventuell erste Erwähnung fand die Sozialpolitik 1948 auf dem Europa-Kongress führender Wirtschaftsvertreter. Man sprach sich dort für eine Zollunion aus und wies im selben Atemzug auf die Notwendigkeit sozialer Harmonisierung hin (o.V. 1957a: 496).

²⁰ Eine Übersicht über die sozialpolitischen Aktivitäten im Rahmen der EGKS s. Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1957).

gen der Gemeinschaftsorgane bot. Daher bezogen sich die nachfolgenden Diskussionen um ein sozialpolitisches Handeln auf Gemeinschaftsebene vorrangig auf Klauseln des EWG-Vertrags (vgl. Schulte 1993: 262).²¹

2.2. Auf dem Weg nach Rom

2.2.1. Französische Forderungen

Vom 1.-3. Juni 1955 trafen sich die sechs Außenminister der EGKS-Staaten im italienischen Messina und diskutierten in zähen Verhandlungen über die Zukunft des europäischen Projektes. In einem Abschlusskommuniqué stellten die Verhandlungsleiter fest, dass „der Augenblick gekommen ist, um eine neue Phase auf dem Weg zur Schaffung Europas einzuleiten“ (Rat der Außenminister... 1955: 7974). Nach Aufzählung einiger programmatischer Punkte und der Betonung, dass die Vertiefung der Beziehungen zuerst auf wirtschaftlichem Gebiet erfolgen müsse, wurde die Forderung nach der „schrittweise[n] Harmonisierung der Sozialpolitik“ gleichwertig neben die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes gestellt. Übereinstimmend hoben die sechs Außenminister in dem Kommuniqué hervor, dass

„auf dem sozialen Gebiet [...] es die sechs Regierungen für unerlässlich [erachten], die Frage der fortschreitenden Harmonisierung der in den verschiedenen Ländern geltenden Regelungen zu untersuchen, namentlich in Bezug auf Arbeitszeit, Lohn für zusätzliche Leistungen (Nachtarbeit, Arbeit an Sonn- und Feiertagen), Urlaubsdauer und Urlaubsbezahlung“ (Rat der Außenminister... 1955: 7974).

Diese Feststellung, die Berié als „im Rückblick besonders bemerkenswert“ einstuft (Berié 1993: 36), fußt auf einer Intervention Frankreichs während der Verhandlungen. Der französische Außenminister Pinay bestand auf der Erfüllung von drei Bedingungen; andernfalls könne sein Land dem Einsetzen einer Sachverständigen-Kommission zur Ausarbeitung der nötigen Vorarbeiten für die entsprechenden Verträge nicht zustimmen. Darunter fielen die Zusagen zu Harmonisierungsbestrebungen in ausgewählten sozialen Bereichen sowie zur Schaffung eines europäischen Investitionsfonds (vgl. Küsters 1982: 121). Diesen Forderungen lagen nationale Erwägungen zugrunde, und sie stießen auf „hartnäckigen Widerstand“ der anderen Fünf (Schiffler 1957: 9872). Die EVG war aufgrund der französischen Ablehnung nicht zustande gekommen, ein erneutes Scheitern konnte man sich nicht leisten, so dass die französische Delegation nun verstärkt auf die nationale Interessenlage achten musste. Es war ein Ziel französischer Außenpolitik, die dringend gebotene Modernisierung der eigenen Industrie durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu forcieren und zu unterstützen (vgl. Lucas

²¹ Aus diesem Grund verfolge ich in dieser Arbeit nicht weiter die Bestimmungen aus den anderen Verträgen.

1992: 68). Darüber hinaus hatte Frankreich Mitte der fünfziger Jahre das kostenintensivste Sozialsystem, weswegen die Sorge vor Wettbewerbsnachteilen in einem zollfreien Europa der Sechs in der innerstaatlichen Debatte eine bedeutsame Rolle spielte.²² Diese Sorge machte sich die französische Delegation zu Eigen. Die Vertreter Deutschlands, Italiens und der Benelux-Länder entsprachen letztendlich dem französischen Wunsch nach den entsprechenden Formulierungen. Die grundsätzliche Kontroverse, welche Rolle die Sozialpolitik als Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses erhalten sollte, war damit allerdings keineswegs vom Tisch.

Deutschland vertrat unter Bundeskanzler Konrad Adenauer weiterhin die Ansicht, dass keine gesonderten europäischen Sozialvorschriften notwendig seien (vgl. Balze 1994: 37, 61), da die sozial- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen in einem Mitgliedstaat nur einen Aspekt unter mehreren im ökonomischen Wettstreit darstellten und daher nicht explizit geregelt werden müssten. Etwaige Nachteile könnten zudem durch die Wechselkurse der Währungen abgemildert werden (vgl. Neumann/Schaper 1998: 283ff.). Frankreich hingegen fühlte sich aufgrund seines Sozialsystems, das im Vergleich zu denen der anderen Staaten die meisten Leistungen garantierte und gleichzeitig die höchsten Kosten verursachte, durch den Verzicht auf Harmonisierungen im sozialen Bereich strukturell benachteiligt. Die französischen Delegationen plädierten im Verlaufe der Aushandlungen wiederholt für die Aufnahme von Regelungen in das zu schaffende Vertragswerk, die vorsahen, dass die Sozialleistungen und Steuern während der ersten Integrationsphase²³ weitgehend angeglichen würden, um so Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden (vgl. Kahn-Freund 1961: 166ff.). Letztendlich konnte sich Frankreich gegen die Argumentation, dass die Harmonisierung keine Voraussetzung eines Gemeinsamen Marktes sei, aber als Folge eines effektiven Funktionierens desselben eintreten werde, nicht durchsetzen (vgl. Hall 1994: 287). Die aus französischer Sicht unbefriedigende Berücksichtigung der geäußerten Bedenken hat ein Jahr später dazu beigetragen, dass Frankreich eine Arbeitsmarktreform vollzog und somit den vermeintlichen Wettbewerbsnachteil beseitigte (vgl. Weinstock 1989: 17).²⁴

²² Das französische System sah damals bereits gesetzlich festgelegte Kosten für den Arbeitgeber vor, u.a. gab es eine festgeschriebene Urlaubs- und Überstundenregelung sowie einen Mindestlohn (vgl. Kahn-Freund 1961).

²³ Der EWG-Vertrag sah drei Integrationsstufen à vier Jahre vor.

²⁴ Inwiefern der „Sachzwang Europa“ hier nur ein vorgeschobenes Argument der französischen Regierung war, kann an dieser Stelle nicht näher erörtert werden. Spätere Untersuchungen haben gezeigt, dass „die Unterschiede in den Arbeitskosten [...] weit weniger groß [waren] als vielfach angenommen oder behauptet wurde“ (Berié 1966: 356). Levi-Sandri zufolge war 1958 Deutschland der Staat, der gemessen am Volkseinkommen den höchsten Prozentsatz (18,6%) für die soziale Sicherung aufwendete (Levi-Sandri 1970: 6).

Die deutsche Seite konnte sich in diesem Konflikt auch auf Berichte beziehen, die in den Vorverhandlungen des EWG-Vertrags erstellt worden waren; zum einen auf den sogenannten Spaak-Bericht (Regierungsausschuss... 1956), der auf der Konferenz von Messina in Auftrag gegeben worden war,²⁵ zum anderen auf den Bericht einer Sachverständigengruppe, die vom Internationalen Arbeitsamt eingesetzt worden war (vgl. Internationales Arbeitsamt 1956).²⁶ Der Spaak-Bericht sprach sich zwar perspektivisch für eine „Vereinheitlichung in der Währungs-, Budget- und Sozialpolitik“ aus (Regierungsausschuss... 1956: 26), sah jedoch die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes und die damit verbundene „Beseitigung aller protektionistischen Maßnahmen“ (Regierungsausschuss... 1956: 17) als (alleinigen) ersten Schritt an. Die Sozialpolitik spielte in dem Bericht – wie später im EWG-Vertrag – in manchen Aspekten eine Nebenrolle, wie etwa in der Agrarpolitik. Im Spaak-Bericht wurde die Auffassung vertreten, dass sich „die Harmonisierung [...] teilweise aus der Entwicklung des Marktes selbst [...] ergeben [würde]“ (Regierungsausschuss... 1956: 65) und die Wechselkurse etwaige Ungleichheiten ausgleichen würden (Regierungsausschuss... 1956: 64). Mögliche Wettbewerbsverzerrungen und entsprechenden Handlungsbedarf sah der Bericht in der unterschiedlichen Höhe der zulässigen Arbeitszeit sowie der (un)gleichen Bezahlung von Männern und Frauen. Der Bericht des Internationalen Arbeitsamtes spricht sich ebenfalls deutlich gegen Harmonisierungsbestrebungen aus, wenn er feststellt, dass

„die zwischen einzelnen Ländern bestehenden Verschiedenheiten im allgemeinen Niveau des Arbeitsentgeltes [...] keineswegs die Liberalisierung des internationalen Handels [behindern]: Solange Produktivitätsunterschiede weiterhin bestehen, sind diese Verschiedenheiten unerlässlich, wenn auch an sich nicht ausreichend, um die Arbeitskräfte und das Kapital in jedem Lande jenen Industrien zuzuführen, in denen sie mit größtem Vorteil oder geringstem Nachteil verwendet werden können, wodurch in allen Teilnehmerländern die größtmögliche Produktivität und die höchstmöglichen Einkommen gewährleistet werden können“ (Internationales Arbeitsamt 1956: 133).

Die französische Haltung, die auch hier von der Mehrheitsmeinung abwich, wird in dem Minderheitenvotum des Sachverständigen Byé deutlich: „Das wirkliche soziale Ziel der in Messina festgelegten Politik sollte daher in der Vermeidung jeglichen – auch nur vorübergehenden – Rückschritts in irgendeinem Lande bestehen“ (Internationales

²⁵ Der Spaak-Bericht wurde ein knappes Jahr später auf der Regierungskonferenz von Venedig als Grundlage für das weitere Vorgehen zustimmend zur Kenntnis genommen und erlangte somit den Status einer „unverbindlichen Verbindlichkeit“ (Küsters 1982: 268). Der belgische Außenminister Paul-Henri Spaak saß dem Ausschuss als selbst ernannter fachlicher Laie, aber politisch Verantwortlicher vor. In seinen Memoiren misst er dieser Interaktion zwischen fachkundigen Beamten und dem mit einer „höheren Perspektive“ versehenen politisch Verantwortlichen große Bedeutung für das Gelingen des Berichts bei (vgl. Spaak 1969 sowie Laurent 1970).

²⁶ Falkner (1994) und Wallace (1985: 24ff.) verweisen an dieser Stelle auf einen „alternativen Spaak-Bericht“ einer Kommission, die nicht von den Regierungsvertretern eingesetzt wurde, sich jedoch mit demselben Gegenstand auseinandersetzte und bezüglich der Sozialpolitik zu entgegen gesetzten Schlussfolgerungen kam. Dieser Bericht wurde jedoch im Verlauf der Verhandlungen nicht berücksichtigt.

Arbeitsamt 1956: 168). Viel Unterstützung von anderen Akteuren hat Frankreich in dieser Kontroverse nicht erhalten. Sowohl die anderen Staats- und Regierungschefs als auch Vertreter von Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerverbänden machten sich nicht für Frankreich stark. Ihnen war die bekannte nationale Verhandlungslösung angenehmer als eine europäische Lösung. Ihre Stellungnahmen basierten somit zu einem nicht unerheblichen Anteil auf intrinsischen Machterhaltungsinteressen.²⁷ Frankreich stimmte am Ende einem Kompromiss zu, demzufolge die Kernforderungen Frankreichs in das Vertragswerk aufgenommen werden und darüber hinaus ein „Protokoll über bestimmte Vorschriften betreffend Frankreich“ – kurz: Frankreich-Protokoll – als integraler Bestandteil des EWG-Vertrags benannt wurde. Hierin legten die Vertragspartner fest, dass „am Ende einer ersten Phase“ des Gemeinsamen Marktes dieselben Überstundenregelungen gelten sollten wie 1956 in Frankreich, andernfalls dürfe Frankreich protektionistische Maßnahmen ergreifen. Da ansonsten „protektionistische Maßnahmen“ dem Vertragsgegenstand diametral entgegenstanden, bedeutete der gefundene Kompromiss einen „logischen Bruch in der theoretischen Konzeption des Vertrags“ (Ipsen 1972: 935), der nur durch den politischen Kompromiss zu erklären ist und die Bedeutung und Schärfe des Konfliktes für Frankreich veranschaulicht.²⁸

Die dargestellte Lösung kam durch eine Verständigung der beiden größten Staaten des werdenden Gemeinsamen Marktes, die gleichzeitig die beiden größten Kontrahenten in dieser Frage waren, Frankreich und Deutschland, zustande. Die Gründe für diesen Kompromiss – und für den konkreten Zeitpunkt der Einigung – sind vor allem in fachfremden Erwägungen zu finden. Im Herbst 1956 überlagerten der Algerien-Krieg und weitere Probleme Frankreichs mit seinen Kolonien die nationale Europa-Diskussion. Premierminister Guy Mollet sah sich großem innerstaatlichem Druck durch den Algerien-Konflikt und durch zunehmende wirtschaftliche Probleme, wie etwa Inflation, von Seiten der Ultra-Rechten und anderer Euro-Skeptiker im französischen Parteienspektrum ausgesetzt. Der Konflikt um die gemeinschaftliche Sozialpolitik trat für das politische Frankreich in den Hintergrund. Zusätzlich baute von der europa-freundlichen Seite Jean Monnet größeren Druck auf die Regierung Mollet aus, so dass diese ihre Macht schwinden und sich zu schnellem Handeln genötigt sah (vgl. Laurent 1972: 211 sowie Küsters: 434).²⁹ Die französische Öffentlichkeit empfand zudem große

²⁷ Auf die Haltung der Sozialpartner wird im nachfolgenden Abschnitt detaillierter eingegangen.

²⁸ Für eine intensivere Auseinandersetzung mit den französischen und deutschen Argumenten, s. Knolle 1957.

²⁹ Auch wenn Jean Monnet vergleichsweise kurz in hohen politischen Ämtern tätig war, so gilt er dennoch aufgrund seines vielfältigen Wirkens auf höchster diplomatischer Ebene als einer der

Sympathien für eine europäische Atomgemeinschaft, die parallel zum Europäischen Wirtschaftsraum verhandelt wurde. Da die anderen Staaten gegen Frankreichs Wunsch ein Junktim zwischen beiden Verträgen verabredet hatten, entschied sich Mollet zu Zugeständnissen in der sozialpolitischen Frage, die zu der Zeit nicht im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses Frankreichs stand (vgl. Laurent 1972: 211 sowie Loth 2004: 52). Sein deutscher Verhandlungspartner Adenauer wiederum war kompromissbereit, da er Interesse an einem pro-europäischen Frankreich hatte und er mit Mollet erst kurz zuvor eine zufrieden stellende Lösung in der Saarfrage erreicht hatte (vgl. Laurent 1972: 212). Der Eingang sozialpolitischer Klauseln in das EWG-Vertragswerk erklärt sich somit zum großen Teil aus sachfremden Beweggründen, die ihren Ursprung in einer Absprache der beiden größten und ökonomisch potentesten Vertragspartner hatten. Der entscheidende Schritt wurde also nicht aus sachlich-fachlichen Erwägungen und als logische Konsequenz (i.e. spill-over) einer begonnenen Integration(-sdebatte) getroffen, sondern in Form eines *intergouvernemental bargains* zwischen zwei Regierungen. Keohane/Hoffmann argumentieren in Erweiterung der neofunktionalistischen Integrations- und Integrationstheorie, dass solche Absprachen und der daraus ersichtliche bewusste politische Wille während einer kritischen Phase eines Integrationsprozesses notwendig seien, um bestehende Probleme zu lösen und die Vergemeinschaftung einen wichtigen Schritt voran zu bringen:

„We contend that the expansion of Community tasks depends ultimately on the bargains between major governments; but that *after* such a bargain has been made, Community tasks can be further expanded as a result of linkages among sectors, as envisaged in the theory.“ (Keohane/Hoffmann 1990: 277, Herv. i.O.).

Am Ende konnten alle Beteiligten mit der gefundenen Lösung leben. Für Deutschland waren die Zugeständnisse im Bereich der Urlaubs- und Überstundenregelungen „kein großer Störfaktor“ (Aussage des MdB Birkelbach, SPD in: o.V. 1957b: 495), zumal sie nach weitgehender Auffassung „fast bis zur Bedeutungslosigkeit“ (Küsters 1982: 375) herabgestuft worden waren. So erwartete die Bundesregierung aus den gefundenen Kompromissen keine zusätzlichen Kosten (o.V. 1957c: 1461). Die Aufnahme der Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern findet sich auch in der Konvention Nr. 100 der Internationalen Arbeitsorganisation, die von der BRD zu dem Zeitpunkt bereits ratifiziert worden war, so dass es sich um keine substantielle Neuerung handelte. Die französische Regierung konnte innenpolitisch mit den gefundenen Lösungspunkten und verwies in der Ratifizierungsdebatte vor der französischen Nationalver-

Gründungsväter des Integrationsprozesses und genoss europaweit hohes Ansehen (vgl. Wilkens 1999, Monnet 1988).

sammlung und in anderen öffentlichen Foren ausdrücklich und unter positiver Bezugnahme auf die gefundenen Kompromisse (vgl. o.V. 1957a sowie Küsters 1982: 376).³⁰

2.2.2. Die Haltung weiterer Akteure

Wie eingangs erwähnt, stand Frankreich mit seinen Forderungen nach sozialer Harmonisierung innerhalb der EGKS-Staaten bis auf eine anfängliche, aber nur sehr kurze Unterstützung Belgiens alleine da (vgl. Küsters 1982: 162). Wie aber sah die innerstaatliche Willensbildung in den weiteren Mitgliedsländern aus? Die Benelux-Staaten waren prinzipiell integrationsfreundlich eingestellt und konnten sich – genauso wie Italien – auch eine weitergehende politische Union vorstellen, beschränkten sich aber aus oben angeführten Gründen auf den Wirtschaftssektor.³¹

In Deutschland standen die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen der europäischen Integration grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Der BDI war mitsamt den meisten Arbeitgebervertretungen gegen supranationale Regulierungen und sah daher nicht nur die Diskussionen um sozialpolitische Vorgaben, sondern auch jene um europäische Kommissionen im Allgemeinen kritisch. Die Arbeitgebervertreter der Kohle- und Stahlindustrie hingegen standen Regulierungsbehörden prinzipiell nicht ablehnend gegenüber, da sie aus ihren Erfahrungen mit der EGKS und den nationalen Regulierungsbestimmungen in ihrer Branche vertraut waren und keine Verschlechterung des Status quo befürchteten (vgl. Bühner 1993 sowie o.V. 1957b). Da der EGKS-Vertrag weiter bestehen sollte, hielten sich die Vertreter der Kohle- und Stahlbranche bei den Verhandlungen weitgehend in ihrer Lobbyarbeit zurück. Die französischen Arbeitgeber hingegen vertraten, wie oben angeführt, die Auffassung, dass eine supranationale Behörde verstärkte Regulierungsmaßnahmen ergreifen sollte und dabei auch die Sozialpolitik einbezogen werden müsse. Die Motivation dahinter waren befürchtete Wettbewerbsnachteile, also „handfeste Eigeninteressen“ (Weinstock 1989: 18). Diese Haltung wich jedoch von der Einstellung ihrer europäischen Partnerorganisationen sowie der verschiedener supranationaler Arbeitgeberzusammenschlüsse ab, die allesamt

³⁰ Küsters geht noch einen Schritt weiter, indem er die These aufstellt, dass „in Wirklichkeit [...] die Diskussionen um die soziale Harmonisierung ein reines Politikum zur Befriedigung französischer Verbandsinteressen [waren].“ Die Regierung machte sich die Forderungen der französischen Wirtschaft gerne zu Eigen, um Schutzklauseln zu erreichen, tat sich aber auch im Endeffekt nicht besonders schwer, Kompromisse zugunsten anderer Politikfelder und zulasten ihrer sozialpolitischen Forderungen zu erreichen (vgl. Küsters 1982: 376).

³¹ Der folgende Abschnitt beschränkt sich aufgrund der hervorgehobenen Rolle der beiden potentesten Staaten auf die innerstaatlichen Akteure in Deutschland und Frankreich sowie auf europäische Zusammenschlüsse. Für die anderen Staaten s. Haas 1968a, Küsters 1982, Lepsy/Woyke 1985, Körner 1993, Trausch 1993, für die Verbände s. Meessen 1980, Neunreither 1968.

weiteren Korporatismus und einen Ausbau der positiven Integration verhindern wollten (vgl. Keller 1997: 15ff.).

Die Gewerkschaften in Deutschland und Frankreich begrüßten sowohl den Integrationsprozess im Allgemeinen als auch den gefundenen sozialpolitischen Kompromiss im Besonderen. Die einzige Ausnahme bildeten die kommunistisch beeinflussten Organisationen (vgl. Masberg/Pintz 1982: 55). Die übrigen Gewerkschaftsverbände sahen sich mit der grundsätzlichen ordnungspolitischen Richtung des EWG-Vertrags im Einklang,³² und so konnte Jacques Tessier, der stellvertretende Generalsekretär der französischen Ingenieursgewerkschaft, feststellen, „der Vertrag biete genügend Garantien für die Hauptanliegen der Gewerkschaften: Erhöhung des Lebensstandards, Schutz vor Arbeitslosigkeit und Verbesserung der sozialen Bedingungen“ (o.V. 1957b: 496, allgemein: Balze 1994: 28ff.). Die deutsche Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik äußerte während der Verhandlungen Kritik an den Harmonisierungsabsichten, da sie befürchtete, dass diese zuungunsten der Arbeitnehmer ausgelegt werden könnten und zu einer Harmonisierung nach unten bei den Löhnen und nach oben bei den Arbeitszeiten führen könnten (vgl. Rumpf 2001: 58f.). Im Zuge dieser Kritik äußerte sie die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung der sozialen Dimension während des wirtschaftlichen Integrationsprozesses – womit nicht automatisch Handlungsermächtigungen an die Gemeinschaftsebene intendiert waren (vgl. Rumpf 2001: 60). Diese Forderungen änderten jedoch nichts am prinzipiell positiven Votum der Gewerkschaften in Bezug auf die Römischen Verträge, die als „für die Zeit bedeutungsvollste[n] Ereignisse“ gewertet wurden (IGCPK-Geschäftsbericht 1957, zit. n. Rumpf 2001: 58).

Es kann dementsprechend konstatiert werden, dass sich die nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen gegen weit reichende Kompetenzverlagerungen an supranationale Behörden auf dem Feld der Sozialpolitik aussprachen. Eine entsprechende Aufgabenverschiebung hätte für die nationalen Vertretungen einen Macht- und Bedeutungsverlust dargestellt, den sie auf europäischer Ebene nicht zu kompensieren in der Lage gewesen wären. Die europäischen Gewerkschaften waren zu dem Zeitpunkt äußerst heterogener Natur, sowohl in Bezug auf die innere Organisation (freiwillige vs. Zwangsmitgliedschaft) als auch auf die politische Vertretungsmacht und Streikmacht (vgl. Däubler/Lecher 1991). Eine ähnliche Heterogenität zeichnete die Arbeitgeberver-

³² Der EWG-Vertrag sah vor allem im Agrarbereich staatliche Interventions- und Subventionsmöglichkeiten vor, daher die positive Aufnahme der Gewerkschaften. Dieser Aspekt ist aber für die vorliegende Arbeit nicht weiter relevant.

bände aus, die zwar im Gegensatz zu den Gewerkschaften bereits in den 1950er Jahren über einen europäischen Dachverband verfügten, der jedoch aufgrund interner Auseinandersetzungen kein schlagkräftiger Lobbyverband war (vgl. Keller 1997: 15ff. sowie von Voss 1993). Als Konsequenz einte beide Lager das Interesse, nationale Lösungen in der sozialen Frage zu bevorzugen, wobei „zwingend sachliche Argumente nicht zu Gebote standen“ – im Gegensatz zu sachfremden machtpolitischen Motiven (Weinstock 1989: 18 sowie Hinterscheid 1988: 64ff.).

Im Spektrum der deutschen Parteienlandschaft hatte Kanzler Adenauer die größten Konflikte innerhalb seiner Partei und seines Regierungsapparates auszutragen.³³ Wirtschaftsminister Erhard bevorzugte im Einklang mit einem Großteil seines Ministeriums anfangs ein Europa ohne supranationale Regulierungsinstitutionen (vgl. Erhard 1955) und wandte sich somit gegen andere prominente CDU-Mitglieder wie den Staatssekretär Walter Hallstein und den Bundestagsvizepräsidenten Franz Etzel, die allerdings auch keine weitere Regulierung im sozialpolitischen Bereich, sondern vielmehr in den Gebieten Verkehr, Energie und Atomtechnologie vorsahen (Wilkens 1999: 108f.). Einzig ein europäischer Investitionsfonds zur Milderung sozialer Härten während des absehbaren Strukturwandels fand Erhards Zuspruch (o.V. 1956: 549). Adenauer entschied letztendlich den Streit qua Richtlinienkompetenz gegen Erhard (Wilkens 1999: 134f., Loth 2004: 52).³⁴ Wie oben dargestellt, gab es innerhalb der Regierung keine entscheidenden Differenzen über die sozialpolitischen Fragen. Sie standen weder vor noch nach dem Kompromiss mit Frankreich im Mittelpunkt innerdeutscher Europadebatten.

2.3. Der „Vertrag zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“

2.3.1. Inhalt aus sozialpolitischer Perspektive

Wie der Titel des Vertrags bereits besagt, besteht das Ziel darin, einen „gemeinsamen Wirtschaftsraum“ zu errichten, welcher durch die Verwirklichung der im Vertrag verankerten vier Grundfreiheiten – Freiheit für Personen, Kapital, Dienstleistungen und Waren – entstehen soll. Die Sozialpolitik steht demnach nicht im Mittelpunkt des Vertrags, wie etwa ein Titel „Vertrag zur Gründung einer Europäischen Sozial- und Wirtschaftsgemeinschaft“ hätte vermuten lassen. Sozialpolitisch bedeutsame Regeln-

³³ Dies hing damit zusammen, dass die Stimmen der anderen im Bundestag vertretenen Fraktionen nicht zwingend für eine Ratifikation gebraucht wurden.

³⁴ Für eine intensivere Auseinandersetzung mit Adenauers Europapolitik und seinen Motiven, sich gegen Erhard und für eine Integration mit Institutionen zu entscheiden s. Weidenfeld 1976, Schwarz 1994: 285ff., Loth 2004.

gen finden sich verstreut an verschiedenen Stellen des Vertrags.³⁵ Im eigenen, vergleichsweise kurzen, Abschnitt zur Sozialpolitik – Titel III im dritten Teil – werden die folgenden Themen benannt: Beschäftigung, Arbeitsrecht und -bedingungen, berufliche Aus- und Fortbildung, soziale Sicherheit, Verhütung von Berufsunfällen und -krankheiten, Gesundheitsschutz bei der Arbeit sowie Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen (Art. 118). In diesen Bereichen „hat die Kommission entsprechend [ihren] allgemeinen Zielen die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten [...] zu fördern“ (Art. 118), sie besitzt jedoch nicht die Kompetenz, eigenmächtig Initiativen zu ergreifen, um Verordnungen oder Richtlinien zu erlassen. Die Regelungsgewalt bleibt bei den Mitgliedstaaten (vgl. Schulz 2003: 10). Die Aufzählung der Handlungsfelder in Art. 118 gilt als nicht abschließend, so dass der Aktionsradius der Kommission, mittels unverbindlicher Stellungnahmen oder Untersuchungen „in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten“ (Art. 118, Abs. 2) tätig zu werden, als weit angesehen werden kann (vgl. Krebsbach 1974: 25f.).

Vor der Abgabe von Stellungnahmen gemäß Art. 118 „hört die Kommission den Wirtschafts- und Sozialausschuss [an]“ (Art. 118). Der Wirtschafts- und Sozialausschuss ist ein Beratungsgremium ohne eigenes Initiativrecht, in dem von jedem Mitgliedstaat entsandte „Vertreter der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens“ (Art. 149 EWG-Vertrag) ein persönliches, nicht weisungsgebundenes Mandat wahrnehmen. Aus seiner Entstehung heraus kann der WSA „nicht eindeutig als sozialpolitisch motiviert“ angesehen werden (Kleinhenz 1973: 193, des Weiteren vgl. Zellentin 1962). Seine heterogene Zusammensetzung und seine eingeschränkten Rechte führten in der politischen Praxis dazu, dass der Ausschuss keine zentrale Funktion in der weiteren Diskussion um die Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik einnahm. Im vorangehenden Artikel 117 zeigen sich die Mitgliedstaaten „über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken“, und teilen die Auffassung,

„dass sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird“ (Art. 117 EWG-Vertrag).

Dieser Artikel bringt den gefundenen Kompromiss zwischen Deutschland und Frankreich in der Auseinandersetzung um die sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft zum Ausdruck. Die Staaten teilen die Auffassung, soziale Ziele anzustre-

³⁵ Im Gegensatz etwa zur Verkehrs- und Agrarpolitik, deren Materie abschließend in einem eigenen Titel geregelt wird (vgl. Schulz 2003: 10ff.).

ben, geben für die Erreichung dieser Ziele jedoch *expressis verbis* keine Kompetenzen an die Gemeinschaftsorgane ab (vgl. Heise 1966: 109).³⁶

Die weiteren Paragraphen richten sich ebenfalls größtenteils an die Mitgliedstaaten, die sich beispielsweise im Artikel 119 verpflichten, innerhalb von vier Jahren „den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit [anzuwenden] und in Zukunft [beizubehalten]“. Diese eindeutige Verpflichtung ist ein weiteres Zugeständnis an Frankreich. Die Kommission erhält den Auftrag, regelmäßig Berichte über die soziale Lage in der Europäischen Gemeinschaft zu erstellen (Art. 122). Ein weiterer konkreter Handlungsauftrag an die Kommission ist die Herstellung der „Freizügigkeit der Arbeitskräfte“ innerhalb der Gemeinschaft und die Regelung ihrer sozialen Sicherheit (Art. 48, 49, 51). Ferner erhielten die Gemeinschaftsorgane Kompetenzen in der Verwaltung und Koordination des Europäischen Sozialfonds (Art. 123-128). Darüber hinaus enthält Art. 2 („Allgemeine Ziele“) die Intention der Anhebung des Lebensstandards, weiter hinten kommen Anti-Diskriminierungsvorschriften und Urlaubsregelungen hinzu und im beigefügten Frankreich-Protokoll findet sich eine Regelung zur Harmonisierung der wöchentlichen Arbeitszeit und der Überstundenbezahlung. Neben dieser konkreten Handlungsermächtigung für die Regelung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der Schaffung eines Europäischen Sozialfonds (ESF), der die Konsequenzen des Strukturwandels abmildern sollte, finden sich somit „im Vergleich zu den übrigen wichtigen Vertragsvorschriften einigermaßen vage [Formulierungen]“ (Jansen 1986: 10), wodurch sich die Sozialpolitik in einer „Grauzone der Überschneidung einzelner staatlicher und gemeinschaftlicher Zuständigkeiten“ befindet (Jansen 1986: 10f.).

Kleinhenz weist darauf hin, dass es ebenso von Interesse ist zu untersuchen, was nicht geregelt wurde. So existierten im EWG-Vertrag keine eindeutigen Kompetenzzuweisungen für eine Regionalpolitik bzw. für eine regionale Förderpolitik. Weder der Europäische Sozialfonds noch die Europäische Investitionsbank seien mit der Förderung von Regionen beauftragt worden – obwohl es regional große Unterschiede in der Wirtschaftskraft innerhalb der EG gebe, welche durch den Strukturwandel noch verstärkt werden könnten. Benner verallgemeinert diese Feststellung, indem er aufzeigt, dass redistributive Maßnahmen im EWG-Vertrag im Vergleich zu regulativen

³⁶ Im Fortgang des Integrationsprozesses entsteht eine Diskussion um die Interpretation der Artikel 117 und 118. Darauf wird in einem späteren Teil dieser Arbeit eingegangen.

Maßnahmen eine Randerscheinung bildeten.³⁷ Für solche Umverteilungsmaßnahmen sei es zu Beginn des Einigungsprozesses noch zu früh (vgl. Kleinhenz 1973: 179, Benner 1998: 57ff. sowie Platzer 2001: 428ff.). Platzer weist zudem auf das Fehlen einer „kontraktuellen Dimension (keine Aufgabenzuweisung an die europäischen Sozialpartner)“ hin (Platzer 2001: 429f.).

Aufgrund der vagen Regelungen sehen viele Kommentatoren die Sozialpolitik „am Rande des Geschehens“ (Schulz 2003: 11) oder als „Stiefkind“ des Integrationsprozesses (Miller 1982: 5). Eine genauere Analyse der Bewertungen der sozialpolitischen Regelungen des EWG-Vertrags in der Literatur folgt im nächsten Abschnitt.

Neben den dargestellten Artikeln existieren im EWG-Vertrag zwei Generalklauseln, um gemeinschaftliches Handeln zu ermöglichen. Schulz weist darauf hin, dass im Verlauf der Integrationsgeschichte die Art. 100 (Angleichung der Rechtsvorschriften)³⁸ und 235 (Erlass weiterer Vorschriften)³⁹ als Vehikel für Regelungen durch die Gemeinschaftsorgane benutzt wurden (vgl. Schulz 2003: 19f.). Gemäß diesen Artikeln kann die Gemeinschaft dort tätig werden, wo es der Gemeinsame Markt erfordert. Einer ökonomischen Problembetrachtungsweise wird somit Vorrang vor anderen Beweggründen eingeräumt.⁴⁰ Selbst der politische Wille aller beteiligten Akteure kann, einer engen Vertragsinterpretation folgend, sozialpolitische Aktivitäten ohne wirtschaftspolitische Begründung auf supranationaler Ebene nicht ermöglichen, ohne den EWG-Vertrag zu ändern. Die Gemeinschaftsorgane können gemäß dem EWG-Vertrag auf drei verschiedene Arten sozialpolitische Akzente setzen:

³⁷ Eine einführende Abhandlung über den Aufstieg regulativer Politik auf europäischer Ebene liefern Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt (2004: 151ff.). Sie folgen dabei der Kategorisierung von Theodore Lowi. Er unterscheidet zwischen (a) distributiver Politik, die durch mit öffentlichen Geldern geförderte Investitionen gekennzeichnet ist und die in der Regel einem breiten Kreis der Bevölkerung zugute kommt und daher wenig konfliktträchtig ist, wie zum Beispiel dem Ausbau des Schienen- und Straßenverkehrs, (b) redistributiver Politik, die Einkommen zwischen spezifischen Gruppen umverteilt und daher Gewinner und Verlierer eindeutiger benennt, weswegen die Maßnahmen ein größeres Konfliktpotential in sich bergen, beispielsweise bei umlagenfinanzierten Rentensystemen oder regionalen Strukturhilfen, sowie (c) regulativer Politik, deren Ziel nicht direkt die (Um-)Verteilung ist, sondern Verhaltenssteuerung, hervorgerufen durch das Festsetzen von Regeln (vgl. Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 153f.).

³⁸ „Der Rat erlässt einstimmig auf Vorschlag der Kommission Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren eines Gemeinsamen Marktes auswirken. [...]“

³⁹ „Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft als erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften.“

⁴⁰ Vgl. Ambrosius, der der europäischen Sozialpolitik drei Hauptaufgaben zuweist: Abfederung des Strukturwandels, Abschaffung von Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Sozialleistungen, Förderung der Freizügigkeit. Alle drei Ziele sind primär wirtschaftspolitisch motiviert (Ambrosius 1996: 100ff.).

„Sozialprogrammplanung ohne Umsetzung;
Soziale Aufgabenplanung einschließlich Aktionsprogramme zur Angleichung der Sozialordnungen, wobei es in der gemeinsamen Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt, entsprechende Maßnahmen umzusetzen (Konvergenz);
Operationelle Sozialpolitik (Gesetzgebungskompetenzen, Ratsbeschlüsse, Angleichungsrichtlinien gemäß Art. 100 EWGV, Befugnisergänzung kraft Art. 235 EWGV)“ (Mäder 1992: 10).

Die Zielgruppe des Vertrags bilden dabei die Arbeitnehmer – und nur mittelbar die Arbeitslosen oder andere Bevölkerungsgruppen, wie Mäder feststellt (Mäder 1992: 10). Laut Vertragstext spielt die Sozialpolitik somit bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine untergeordnete Rolle und hat in der Regel „programmatischen Charakter“ wie der Europäische Gerichtshof feststellte.⁴¹

2.3.2. Bewertung in der Literatur

Die Bewertung des EWG-Vertrags durch die einzelnen Akteure im Hinblick auf die sozialpolitischen Klauseln wurde bereits in den vorangegangenen Abschnitten diskutiert. Manche hatten mehr erwartet, manche weniger, aber weder für einzelne Verhandlungsdelegationen oder nationale Parlamente noch für Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen waren die gefundenen Kompromisse derart kritikwürdig, dass sie gegen eine Ratifikation des Vertrags argumentiert hätten.

Und welche Würdigung wurde dem EWG-Vertrag unter der sozialpolitischen Lupe in der politikwissenschaftlichen und juristischen Literatur zuteil? Weitgehend konsensual wird festgestellt, dass weiterhin die Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung in diesem Politikfeld innehatten und zu Recht kein Versuch unternommen wurde, im Zuge der Römischen Verträge ein einheitliches System der sozialen Sicherung in allen Teilnehmerstaaten zu errichten. Majone begründet diese Zurückhaltung mit dem Erfolg des Wohlfahrtsstaates und der raschen Konsolidierung der Nationalstaaten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges:

„However, the very success of the welfare state sets limits to an expanded social policy competence of the Community. Indeed, there is a striking difference between the scale and scope of national policies and the modest role of (traditional) social policy in the process of European integration“ (Majone 1993: 159).

Die Wirtschaftspolitik stand im Mittelpunkt der Vertragsverhandlungen, und so ist auch die Sozialpolitik

„funktional auf die Herstellung des Gemeinsamen Marktes zugeschnitten, eine eigenständige Rolle wird ihr nicht zugestanden. Die Sozialpolitik hat einerseits die Aufgabe, die Voraussetzungen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu verbessern, sie dient andererseits der Abfederung des ökonomischen Strukturwandels, der sich aus dem Integrationsprozess in der Gemeinschaft ergibt“ (Busch 1992: 258)

⁴¹ Vgl. EuGH-Urteil vom 15.4.1978, Rs. 149/77 (Defrenne/Sabena III), Slg. 1978, S. 1365, 1378f., EuGH-Urteil vom 8.4.1976 Rs. 43/75 (Defrenne/Sabena II), Slg. 1976, S. 455.

– und ist somit als „Annex“ zu den restlichen Politikfeldern zu sehen (Balze 1994: 39). In der Bewertung dieser Analyse gehen die Meinungen auseinander. Zwar ergeben sich bereits aus den wirtschaftspolitischen Zielen wichtige „soziale Implikationen“, jedoch mangelt es dem Vertrag an klaren Hierarchien und Zuständigkeitszuweisungen (Krebsbach 1974: 16). Der Vertrag gesteht den Gemeinschaftsorganen alles in allem einige Handlungsmöglichkeiten zu, lässt jedoch im Unklaren, wann diese zur Geltung kommen sollen (vgl. Krebsbach 1974: 23ff.).⁴² Weinstock bezeichnet den Mangel an sozialpolitischen Regelungen als „Geburtsfehler“ der EWG, an deren Anfang „faule Kompromisse“, „Unklarheiten“ und „Widersprüche“ aufgrund von „ideologischen Konflikten“ gestanden hätten (Weinstock 1989: 17). Die unsystematisierten sozialpolitischen Regelungen seien „unverbindlich“ und „zwiespältig“. Da man sich bei den Verhandlungen in Rom und davor zwar einig war, dass etwas passieren musste, aber sich nicht einigen konnte, wer diese Aufgabe zu erfüllen hatte, konstatiert Miller: „Dialektik [wurde] an die Stelle der Logik gesetzt“ (Miller 1982: 8). Einen Ausweg aus den – aus Millers Sicht – unbefriedigenden Lösungen gab Art. 235 vor.⁴³ Anhand dieses Artikels könne man noch zu einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik gelangen – wie es auch in den Folgejahren praktiziert wurde.

Besonders die von den erwähnten Autoren kritisierte Unverbindlichkeit der sozialpolitischen Regelungen wurde von anderer Seite positiv bewertet. Aufgrund ihrer Interpretationsnotwendigkeit komme es vor allem auf den herrschenden politischen Willen der beteiligten Akteure und das politische Tagesgeschäft an, urteilt Ipsen. Zwar erreichten die Vereinbarungen keine Qualität, die auf ein Sozialstaatsprinzip der EWG schließen lassen könnte, aber dennoch seien die Artikel hinreichend weit formuliert worden, so dass es von der Handhabung des Vertrags abhängig sei, inwieweit dem Sozialen eine eigenständige Bedeutung zugemessen werden könne (vgl. Ipsen 1972: 932ff. sowie unter dem Blickwinkel des historischen Institutionalismus’ Pierson 1996). Mitunter wird gar implizit die Zielstellung einer Sozialen Marktwirtschaft im Vertrag erkannt und daher die Sozialpolitik als „hinreichend berücksichtigt“ angesehen (Kleinhenz 1973: 194f.). Heise urteilt ebenfalls, dass anhand der Entstehungsgeschichte des Vertrags und seiner endgültigen Artikel deutlich werde, dass „mehr als nur Wirtschaft“

⁴² Als „Prinzip für eine Abstufung sozialpolitischer Kompetenzen gilt die Dringlichkeit des Vorhabens für die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft“ – und diese (etwaige) Dringlichkeit wird immer Gegenstand politischer Kontroversen sein (Krebsbach 1974: 67).

⁴³ „Der Rat erlässt einstimmig auf Vorschlag der Kommission Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren eines Gemeinsamen Marktes auswirken“ (Art. 235).

gewünscht wurde, kritisiert jedoch, dass der EG-Kommission im sozialpolitischen Bereich bis auf wenige Ausnahmen keine harten Instrumente, wie etwa die Kompetenz zum Erlass von Verordnungen, an die Hand gegeben wurden (Heise 1966: 12, 27).

Somit bleibt die Bewertung des EWG-Vertrags in der Literatur umstritten. Der einen Seite erscheint die Sozialpolitik lediglich als ein „Reparaturbetrieb zur sozialen Korrektur marktbedingter Fehlentwicklungen“ (Ermer et al. 1990: 9), welcher allerhöchstens „Leitlinien für einzelstaatliche Politik“ beschreibt (Knolle 1957: 490). Ihre Geschichte müsse daher als „Prozess asymmetrischer und phasenverschobener Integration“ im Verhältnis zur Ökonomie aufgefasst werden, da die Sozialpolitik immer der Marktintegration hinterherhinke und das Primat der Ökonomie „durchweg manifestiert“ (Platzer 2001: 426). Für die andere Seite stellt der Vertrag „eine gute Basis für sozialpolitisches Handeln der Gemeinschaft“ dar (Wittkämper 1993: 133), da die Sozialpolitik auf eine Stufe mit der Wirtschaftspolitik gestellt werde (vgl. EG-Kommission 1958: Ziffer 102, 103, zit. n. Krebsbach 1974: 75).

2.4. Europäische Sozialpolitik auf Basis des EWG-Vertrags von 1958 bis zum Ende der sechziger Jahre

In diesem Abschnitt wird gezeigt werden, welche Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene ergriffen wurden, um die sozialpolitischen Artikel der Römischen Verträge mit Leben zu füllen, und wo es zu Konflikten um Kompetenzbereiche kam. Nach der Darstellung der Aktivitäten, die im Vertrag eindeutig der Gemeinschaftsebene zugeordnet wurden – der Verwirklichung der Freizügigkeit, dem Sozialfonds und den Maßnahmen zur Erfüllung des Frankreich-Protokolls –, greift der zweite Teil dieses Abschnitts die bereits mehrfach angedeutete Frage auf, inwiefern Art. 100 und Art. 235 EWG-Vertrag sowie eine „großzügige Interpretation“ der Art. 117 und 118 die Sozialpolitik vermehrt auf die Gemeinschaftsebene gehoben haben.

2.4.1. Konkrete Handlungsaufträge: Freizügigkeit, Empfehlungen und Berichte, Sozialfonds

In der ersten Dekade nach dem In-Kraft-Treten der Römischen Verträge konzentrierten sich die sozialpolitischen Aktivitäten vor allem auf die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, um so eine wichtige Voraussetzung des Gemeinsamen (Arbeits-)Marktes zu verwirklichen. Die soziale Bedeutung der Freizügigkeit besteht nach Ansicht der Vertragsstaaten darin, dass der Arbeitnehmer das Recht besitzt, sein Herkunftsland zu verlassen, um sich in einem anderen Staat der EWG frei und mit den dortigen

Einwohnern gleichberechtigt um einen Arbeitsplatz bewerben zu können. Aufgrund des vergrößerten Angebots kann er leichter einen Beruf ergreifen, der seiner Qualifikation besser entspricht als es ihm der heimische Arbeitsmarkt ermöglicht hätte. Somit wird die Arbeitssuche erleichtert, die Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung bekämpft und mithin das Ziel der Hebung des Lebensstandards erreicht (vgl. Krebsbach 1974: 24). Dieser so genannte „Wanderarbeitnehmer“⁴⁴ soll im Gastland zu denselben Bedingungen wie die einheimische Bevölkerung arbeiten und denselben sozialen Schutz genießen können. Somit hat das Ziel der Freizügigkeit zwei Komponenten: die Sicherstellung der Mobilität und die der sozialen Sicherheit. Diesen Zielen ist die EG-Kommission durch den Erlass von entsprechenden Richtlinien „in beeindruckender Weise“ nachgekommen (Schulz 2003: 13). Die Herstellung der Freizügigkeit war Gegenstand der ersten Richtlinien der Kommission.⁴⁵ Dies veranschaulicht zum einen die zentrale Bedeutung dieses Aspekts und zum anderen den Konsens unter den Kommissionsmitgliedern und Nationalstaaten in Bezug auf den Inhalt der Richtlinie. Der soziale Schutz umfasste von Beginn an „alle Risiken [...], gegen die in den EWG-Mitgliedstaaten Schutz gewährt wird“ im selben Umfang wie er auch für Einheimische gültig ist, also Unterstützung bei Krankheit, bei Arbeitsunfällen, für Hinterbliebene, im Alter oder bei Arbeitslosigkeit (Heise 1966: 125).⁴⁶ Dieser Komplex wurde im Laufe der Jahre immer weiter durch die Kommission ausgebaut und durch die Rechtsprechung des EuGH in einem integrationsfreundlichen Sinne ausgelegt, so dass Schulz für das Jahr 1971 endgültig feststellen kann, dass „die Gemeinschaft ihren Handlungsauftrag gemäß Art. 51 EWG-V [...] erfüllt [hat]: [...] hier ist der Gemeinschaft ein großer Wurf gelungen“ (Schulz 2003: 14).⁴⁷ Diese erfolgreiche Umsetzung war Schulz zufolge eine Konsequenz aus dem politischen Willen aller Beteiligten und somit nicht allein den Buchstaben des Vertrags zu verdanken.⁴⁸ So herrschte etwa in Deutschland Arbeitskräftemangel, der durch die Zuwanderung italienischer Staatsbürger aufgefangen

⁴⁴ Heute würde man ihn wahrscheinlich politisch korrekt als Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund bezeichnen.

⁴⁵ Verordnungen 3 und 4 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in Kraft getreten am 1. Oktober 1958 bzw. 1. Januar 1959.

⁴⁶ Es gab wenige Ausnahmen wie zum Beispiel die Leistungssysteme für die Opfer des Krieges oder für Beschäftigte im öffentlichen Sektor (vgl. Heise 1966: 125).

⁴⁷ Eine kleinteilige Beschreibung und Bewertung der einzelnen Richtlinien erfolgt nicht im Rahmen dieser Arbeit, das hier dargestellte grundsätzliche Ergebnis erscheint ausreichend. Für eine genaue Beschreibung der Anfangszeit s. Heise (1966: 121ff.), für die nachfolgenden Jahre Schulz (2003: 12ff. m.w.N.).

⁴⁸ Obwohl diese Buchstaben natürlich auch Ausdruck eines politischen Willens sind. Jedoch besteht kein Automatismus in der internationalen Politik, sich auf einen Vertragstext zu einigen und dieser Einigung in einem zweiten Schritt zügig und umfassend entsprechende Handlungen folgen zu lassen.

werden konnte (vgl. Schulz 2003: 17). Den italienischen Arbeitern mussten daher zügig annehmbare Bedingungen geboten werden, damit der Arbeitskräftemangel in den prosperierenden Staaten behoben werden und der wirtschaftliche Wohlstand weiter wachsen konnte. Das Kapitel der Freizügigkeit hatte somit nicht nur eine sozialpolitische sondern in erheblichem Maße auch eine wirtschaftspolitische Komponente.⁴⁹

Während im Vorfeld mehrmals eine „Harmonisierung“ der Sozialpolitik bzw. einzelner Bereiche gefordert worden war, waren bezüglich der Wanderarbeitnehmer solche Forderungen kaum zu vernehmen. Alle Richtlinien der Kommission waren darauf ausgerichtet, die bestehenden und gewachsenen sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten zu *koordinieren* anstatt zu *harmonisieren*. Letzteres wäre – wie oben kurz andiskutiert wurde – auch aller Voraussicht nach ein aussichtsloses Unterfangen gewesen.

Weitere sozialpolitische Forderungen betrafen die Zugeständnisse, die die Vertragsstaaten gegenüber Frankreich eingegangen waren. Hier konnten die Gemeinschaftsorgane nicht im selben Umfang tätig werden, da laut Vertragstext die Mitgliedstaaten in der Verantwortung standen. Die Kommission war lediglich aufgefordert, regelmäßig Bericht zu erstatten über die soziale Lage in den Mitgliedsländern. Diese Berichte dienten mittelbar auch als Monitoring für die Umsetzung des Frankreich-Protokolls – das aus sozialpolitischer Perspektive als erfüllt betrachtet werden kann – und der geforderten Gleichheit des Entgelts zwischen Männern und Frauen. Letzteres vollzog sich nicht in einem ebenso zügigen Tempo wie die Gewährleistung und soziale Absicherung der Freizügigkeit, jedoch konnte Kleinhenz 1973 feststellen, dass die entsprechenden Postulate aus dem EWG-Vertrag „weitgehend erfüllt“ worden sind (Kleinhenz 1973: 208).⁵⁰ Dies gelte auch für den Sozialfonds.

Der Europäische Sozialfonds, der einen „bedeutenden Beitrag“ (Jansen 1985: 13) zum Aufbau einer europäischen Sozialpolitik leistete, ist 1960 zu dem Zweck errichtet worden, „die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen“ sowie „innerhalb

⁴⁹ Juristisch gesehen kann somit die Gewährleistung der Freizügigkeit als Erfolg betrachtet werden, im Laufe der Zeit gab es aber an der praktischen Umsetzung der Freizügigkeitsregelungen vermehrt Kritik, da damit mobile Arbeitnehmer aus ökonomisch schwachen Regionen einen Anreiz zum Fortgehen hatten, wodurch die betroffene Region in eine strukturelle Abwärtsspirale hineingeraten konnte (vgl. Tegtmeier/Weinstock 1972: 802, Lappas 1973: 43f., Rummel 1975: 17ff.). Wie eingangs erwähnt, steht die inhaltliche Ausgestaltung und Umsetzung von sozialpolitischen Richtlinien nicht im Mittelpunkt dieser Arbeit. Eine aktuelle Übersicht über die Regelungsaktivitäten im Bereich der Freizügigkeit findet sich in Falkner 2004: 7ff.

⁵⁰ „Weitgehend“, aber nicht „vollständig“ erfüllt. Die Entgeltgleichheit zwischen Mann und Frau sollte erst Mitte der 70er Jahre mittels eines – dann auch Erfolg versprechenden, weil abgestimmten – Richtlinienentwurfs angegangen werden. Darauf wird im folgenden Kapitel eingegangen.

der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern“ (Art. 123 EWG-Vertrag).⁵¹ Der ESF flankiert somit den prognostizierten Strukturwandel in den EWG-Staaten, der durch fortschreitende technische und wirtschaftliche Veränderungen und die Schaffung einer Zollunion forciert wird:

„Neue Methoden, die Neuorganisation in den Unternehmen sowie die Veränderung der Produktionsstruktur insgesamt führen einerseits zu einer erhöhten Anzahl von offenen Stellen in begünstigten Produktionszweigen, auf der anderen Seite zu einer Arbeitslosigkeit, die trotz ihres nur „technologischen“ Charakters nicht weniger gravierende menschliche Probleme aufwirft. Diese beseitigen zu helfen, ist die Aufgabe des ESF“ (Krebsbach 1974: 29, mit Verweis auf Heise 1964).⁵²

Zur Erfüllung dieser Aufgabe wurden Mittel aus dem EG-Haushalt bereit gestellt und zur Förderung nationaler Arbeitsmarktpolitiken verwendet, insbesondere zur Subventionierung von Umschulungsmaßnahmen oder bei Umsiedlungen von Arbeitskräften sowie im Falle der Aufrechterhaltung des vollen Lohns bei Betriebsumstellungen. Die Mitgliedstaaten müssen bei den genannten Aktivitäten in Vorleistung treten und dem betroffenen Arbeitnehmer gemäß dem jeweils geltenden nationalen Recht Unterstützung gewähren. Wird später festgestellt, dass der so Geförderte wieder mindestens sechs Monate beschäftigt ist, erhält der Mitgliedsstaat die Hälfte seiner Auslagen aus dem ESF zurück (vgl. Knolle 1957: 492f. sowie ausführlicher Knolle 1960). Die Verwaltung des Fonds lag in den Händen der EG-Kommission, die in diesem Rahmen ausdrücklich das Recht erhalten hatte, Sekundärrecht zu erlassen. Diese Ermächtigung bezog sich jedoch nur auf die Administration, die Arbeitsmarktpolitik blieb weiter in den Händen der Mitgliedstaaten (vgl. Falkner 1994: 225). Tidow merkt dementsprechend kritisch an, dass der ESF mit der Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer zwar supranationale Ziele verfolgen kann, er dennoch primär kein Instrument europäischer Arbeitsmarktpolitik ist, sondern lediglich ein Refinanzierungsinstrument für nationale Maßnahmen darstellt (vgl. Tidow 2000: 12). In der Praxis wurden die ESF-Mittel in besonderem Maße von den reicheren Staaten benutzt, die über die besseren administrativen Voraussetzungen verfügten, um Gelder beantragen und abrufen zu können. In absoluten Zahlen erhielt Deutschland in den 60er Jahren mehr als die Hälfte der Mittel

⁵¹ Art. 124-127 legen nähere Ausführungsbestimmungen für den ESF fest. Art. 128 fällt etwas aus dem Rahmen mit der Bestimmung, dass „auf Vorschlag der Kommission [...] der Rat in Bezug auf die Berufsausbildung allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer eigenen Politik [aufstellt], die zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes beitragen kann.“ Da der EWG-Vertrag jedoch an keiner Stelle die Aufstellung „allgemeiner Grundsätze“ als rechtliche Handlungsform näher konkretisiert hat, gab es keine endgültige Klarheit, welche Kompetenzen die Gemeinschaft im Bereich der Berufsausbildung innehat (vgl. Falkner 225f., Jansen 1986: 14, Ipsen 1972: 940f.).

⁵² Eine ausführliche Darstellung über die Geschichte und Funktion des ESF liefert Kaluza (1998).

aus dem Sozialfonds (Berié 1993: 43); bezogen auf die Nettozahlungen – Deutschland zahlte 32% der Fondsmittel selbst ein – erhielt die Bundesrepublik bis 1971 mehr Unterstützung als Italien, dessen Wirtschaftsindikatoren durchweg schwächer waren als die Deutschlands (vgl. Weinstock 1989: 19). Bei der vertraglich vorgesehenen Evaluation des ESF im Jahr 1971 wurden diese Entwicklungen berücksichtigt und durch Reformen zu beseitigen versucht.⁵³

2.4.2. Weitere Aktivitäten

Wie oben erwähnt, fanden sich im EWG-Vertrag vage sozialpolitische Formulierungen. So mancher Beobachter sah daher die Möglichkeit einer weiten Auslegung insbesondere der Artikel 117 und 118 des Vertrags und somit die Grundlage für umfangreiche Aktivitäten der Kommission gegeben. Wie verhielt es sich damit in der Praxis? Wurde dieser Spielraum von supranationalen Institutionen genutzt oder von anderen Akteuren eingefordert? Kam es auf der Basis solch vager Formulierungen zu einer weiteren Vergemeinschaftung im Bereich der Sozialpolitik?

Bereits im Ersten EWG-Gesamtbericht verdeutlichte die Kommission ihre Absicht, die entsprechenden Artikel großzügig zu interpretieren und mehr als die im obigen Abschnitt dargestellten konkreten Handlungsermächtigungen in Bezug auf den Sozialfonds und die Herstellung der Freizügigkeit für sich zu reklamieren:

„Die angestrebten sozialpolitischen Ergebnisse sind ganz deutlich auf die gleiche Stufe gestellt worden wie die wirtschaftspolitischen; unter diesem Blickpunkt muss die künftige Tätigkeit der Gemeinschaft auf sozialpolitischem Gebiet verstanden und gewürdigt werden“ (EG-Kommission 1958: Ziff. 102).

Zum Artikel 118 nimmt die Kommission wie folgt Stellung:

„Während der Vertrag auf wirtschaftlichem Gebiet insgesamt sehr präzise [...] [ist], ist die Tätigkeit der Gemeinschaft auf sozialpolitischem Gebiet rechtlich weniger scharf begrenzt [...]. Dieser Nachteil wird aber dadurch aufgewogen, dass der Bereich, in dem die Institutionen der Gemeinschaft sich sozialpolitisch betätigen können, sehr weit gefasst ist, zumal die Aufstellung in Art. 118 nur enumerativen Charakter hat.

Die Europäische Kommission ist sich ihrer besonderen Verantwortung auf diesem Gebiet bewusst und entschlossen, keine Möglichkeit außer Acht zu lassen, um ‚eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern‘ (Art. 118) und alle hierfür geeigneten Verfahren anzuwenden“ (EG-Kommission 1958: Ziff. 103).

Diesen Anspruch gab die Kommission auch in den folgenden Jahren nicht auf und erfuhr in dieser Haltung regelmäßig Unterstützung durch das Europäische Parlament (vgl. exemplarisch für 1958: EG-Parlament 1959: 167 sowie Krebsbach 1974: 77ff. m.w.N.). Die Kommission kam dieser Aufgabe insbesondere durch das Abfassen von Empfehlungen und Stellungnahmen zu sozialpolitischen Themen nach, wie beispiels-

⁵³ 1978 erhielt Deutschland 10% der Finanzmittel aus dem ESF, während Großbritannien mit 30% und Italien mit 28% die größten Empfängerstaaten waren (vgl. Etmayer 1978: 16).

weise 1962 mit Empfehlungen „zur Annahme einer Liste von Berufskrankheiten“ (EG-Kommission 1962a) oder „hinsichtlich der Tätigkeit der Sozialdienste für innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandernde Arbeitnehmer“ (EG-Kommission 1962b), um damit die Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Die Inhalte dieser Empfehlungen orientieren sich zumeist an höheren Standards in den Mitgliedstaaten und fordern die übrigen Länder auf, sich dem Vorreiterstaat anzupassen (vgl. Heise 1966: 178).

Solche Aktivitäten wurden von den Gewerkschaften im Allgemeinen begrüßt. Der Internationale Bund freier Gewerkschaften (IBfG) zeigte sich 1958 überzeugt, dass „nur eine bewusste Aktivität von den Institutionen der Gemeinschaft ... zu diesem Ziel führen kann“ (gemeint ist die Hebung des Lebensstandards, d.V.) (veröffentlicht vom Europäischen Gewerkschaftssekretariat 1958: 1). Der IBfG forderte darüber hinaus ein europäisches Planungssekretariat, das in die Lage versetzt werden sollte, „die Handlungen der Mitgliedstaaten in einem gemeinschaftlichen Geist [...] anzuspornen und zu koordinieren“ (IBfG 1962). Die Gewerkschaften verlangten somit keinen umfassenden Kompetenztransfer auf die europäische Ebene, aber eine Stärkung der supranationalen Organe zum Zwecke der Koordination und Förderung der nationalstaatlichen Sozialpolitik. Der gewerkschaftlichen Forderung nach einer solchen planenden Instanz kam die Kommission ansatzweise nach, indem sie neben der Abgabe von Empfehlungen und Stellungnahmen einzelne Ausschüsse installierte, die zu je einem spezifischen Thema arbeiten sollten (vgl. Heise 1966: 169ff. sowie Rumpf 2001: 147ff.).

Vom 10.-15. Dezember 1962 lud die EG-Kommission gemeinsam mit der Hohen Behörde der EGKS zu einer Konferenz über die „soziale Sicherheit in Europa“ ein, auf der unter anderem über Möglichkeiten weitergehender Harmonisierungen diskutiert wurde (vgl. EG-Kommission 1962c). Die Konferenz wurde von den Sozialpartnern getragen, während die nationalen Regierungen sich freiwillig in die Rolle der Beobachter begaben. Das Ziel der Konferenz bestand ausdrücklich darin, sich mit einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik auseinanderzusetzen, ohne aber am Ende ein Abschlusskommuniqué zu beschließen (vgl. Levi-Sandri 1962). Die Symbolwirkung, die von der Organisation einer solchen Konferenz ausging, stand somit im Vordergrund. Die Kommission unterstrich ihren Anspruch auf eine weite Interpretation der sozialpolitischen Artikel im EWG-Vertrag und auf eine Ausweitung einer supranationalen Sozialpolitik. In ihrem Memorandum für die zweite Stufe des Integrationsprozesses, die vertragsgemäß am 1. Januar 1962 begonnen hatte, untermauerte sie diese Haltung:

„Die Gemeinschaft verfolgt ebenso sehr soziale wie auch wirtschaftliche Ziele, und die ersteren können nicht ausschließlich als Erfolg der letzteren angesehen werden, sondern sie müssen durch eigene Initiative sozialer Art erreicht werden. Auch wenn gewisse der im Vertrag vorgesehenen Vorschriften, Grundsätze und Instrumente ursprünglich wirtschaftlichen Erfordernissen und Überlegungen entsprangen, so steht es doch außer Zweifel, dass sie heute im allgemeinen Vertragsrahmen als sozialpolitische Vorschriften und Grundsätze aufzufassen und als solche anzuwenden sind“ (EG-Kommission 1962d: 51).

Die Arbeitgeberverbände standen den Aktivitäten der Kommission distanzierter gegenüber. Solange die Kommission in einem Bereich tätig werde, der zum Funktionieren des Wettbewerbs beitragen würde, seien Vorschläge der Kommission zu begrüßen. Darüber hinausgehende Vorschläge seien weder vom EWG-Vertrag gedeckt noch politisch wünschenswert (vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1961: 106 sowie Krebsbach 1974: 87, Heise 1966: 112, Kleinhenz 1973: 208f.).

Die Haltung der Mitgliedstaaten gegenüber den Kommissionsinitiativen war ebenfalls verhalten. In Frankreich löste 1958 de Gaulle Guy Mollet als Premierminister ab, wodurch die Einstellung im zweitgrößten Mitgliedstaat zunächst europakritischer wurde. De Gaulles Politik wandte sich zuerst strikt gegen jegliche Formen der Supranationalität, ab 1960 änderte sich seine Einstellung, da er Europa als Gegengewicht zu den Supermächten USA und UdSSR unter Frankreichs Führung aufbauen wollte. Einer tieferen politischen Gemeinschaft auf den Gebieten Wirtschaft, Kultur, Verteidigung und Außenpolitik stand er daher positiv gegenüber, sozialpolitische Integrationsbestrebungen hingegen lehnte er ab (vgl. Lucas 1992: 128ff.). In Deutschland wurde Konrad Adenauer 1963 durch seinen bisherigen Wirtschaftsminister Ludwig Erhard abgelöst. Dieser Wechsel brachte keine tief greifenden Veränderungen in der Einstellung Deutschlands zu einer europäischen Sozialpolitik mit sich. Erhard lehnte ebenso wie Adenauer weitergehende Kompetenzen der EG-Kommission in diesem Bereich ab und schlug in seinem ersten Kanzlerjahr seinen Kollegen in den fünf anderen EWG-Staaten eine intergouvernemental angelegte politische Vertiefung in den Bereichen der Außen-, Sicherheits- und Kulturpolitik vor. Dieser Vorschlag sah zusätzlich ein „supranational ausgerichtetes Aktionsprogramm für die Wirtschafts- und Sozialpolitik“ vor (vgl. Lappenküper 2004: 118ff. sowie Winterstein 1973: 95ff.). Weder im französischen noch im deutschen Vorschlag fand eine eigenständige europäische Sozialpolitik Berücksichtigung.⁵⁴ Die Mitgliedstaaten äußerten Kritik an der Kommission, dass diese bei ihren Vorstößen zu unbedacht vorgehe und „nur unzureichend die wirtschaftlichen und

⁵⁴ Beide Vorschläge zur Vertiefung der Zusammenarbeit wurden letztendlich nicht realisiert, da man sich an verschiedenen Sachfragen entzweite, die nicht unmittelbar sozialpolitische Relevanz besaßen.

politischen Zusammenhänge, insbesondere die traditionell verschieden gewachsenen Systeme der Sozialen Sicherheit [berücksichtige]“ (Krebsbach 1974: 89).

Der grundsätzliche Kompetenzstreit war schließlich Gegenstand einer gemeinsamen Tagung der Kommission mit den Arbeits- und Sozialministern der EWG-Staaten am 21./22. Oktober 1963. Man verständigte sich darauf, dass die Kommission künftig für alle neuen Untersuchungen und Arbeiten gemäß Art. 118 EWG-Vertrag zuvor das Einverständnis der Mitgliedstaaten einholen musste (vgl. EWG-Bulletin 11/1964: 5f.). Krebsbach führt an, dass diese Einschränkung zwar nicht *expressis verbis* in Art. 118 enthalten sei, „indessen vorausgesetzt werden müsste, wenn die Bemühungen der Kommission auch zu Resultaten führen sollten“, da sie letztendlich zum In-Kraft-Treten der einstimmigen Zustimmung des Rates bedurften (Krebsbach 1974: 93). Der Kompetenzstreit war damit zwar entschärft, aber keineswegs beigelegt, da in den Folgejahren die Kommission weiterhin für eine umfassende Auslegung von Art. 118 eintrat. Vor allem Frankreich wollte der Kommission enge Grenzen setzen.⁵⁵ Schließlich beschloss der Rat 1966 den Kompromissvorschlag der Niederlande, dass die Kommission zukünftig nur noch gemeinsam bzw. in enger Abstimmung mit dem Rat aktiv werden dürfe. Eine weitere Eingrenzung im Vergleich zum Beschluss von 1963 kann somit konstatiert werden. Die Kommission akzeptierte diesen Vorschlag angesichts der herrschenden Integrationskrise der Gemeinschaft nicht aufgrund fachlicher Überzeugung, sondern aufgrund „besserer politischer Einsicht“ (vgl. Krebsbach 1974: 103). Somit war die Sozialpolitik Mitte der 60er Jahre an der Kandare der Nationalstaaten, die sich nur sehr eingeschränkt bereit zeigten, Handlungsermächtigungen auf die Kommission zu übertragen. So spielte auf der nächsten großen Konferenz der Staats- und Regierungschefs 1969 in Den Haag, auf der eine Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert wurde, die Sozialpolitik keine große Rolle. Auch der auf der Basis dieser Diskussion in Auftrag gegebene „Werner-Bericht“⁵⁶ schwieg sich zu sozialpolitischen Implikationen eines gemeinsamen Währungsraumes weitgehend aus (vgl. Mäder 1992: 20).⁵⁷ Die Kommission wiederum begründete ihre Aktivitäten fortan verstärkt mit den Art. 100 und 155 EWG-Vertrag, die eine Angleichung der Rechts- und

⁵⁵ Premierminister de Gaulle verursachte mit seiner „Politik des leeren Stuhls“ 1965/66 eine ernste Integrationskrise, die sich auch auf die sozialpolitischen Kompetenzdiskussionen auswirkte, aber nicht hier ihren Ursprung fand. Festzustellen ist jedoch, dass der Konflikt in diesen Jahren in einem schwierigen politischen Umfeld stattfand.

⁵⁶ Analog zum Spaak-Bericht benannt nach dem luxemburgischen Kommissionsvorsitzenden Werner.

⁵⁷ Obwohl die Sozialpolitik in Den Haag nicht im Zentrum stand, so erfuhr sie doch zwischen den Zeilen – und vereinzelt auch in den Zeilen – Berücksichtigung. Hierauf wird im kommenden Abschnitt en detail eingegangen.

Verwaltungsvorschriften (Art. 100) bzw. die Abgabe von Empfehlungen (Art. 155) dort vorsahen, wo es der Gemeinsame Markt gebot. Hier war allen voran der Bereich des Arbeitsschutzes zu nennen, wo die Kommission mit der Begründung des „Abbaus von Handelshemmnissen“ aktiv wurde und Standards zu technischen Geräten und Initiativen zu gefährlichen Werkstoffen auf den Weg brachte (vgl. Schulz 2003: 20f. sowie Heise 1966: 169ff.).

2.5. Zwischenfazit

Gegenstand dieses Kapitels war die Frage, inwieweit die Sozialpolitik bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine Rolle spielte. Es konnte gezeigt werden, dass dieses Politikfeld sowohl in den Vorverhandlungen zu den Römischen Verträgen als auch bei der Umsetzung des Vertrags als ein Ort der ständigen Diskussion um Machtfragen und Handlungskompetenzen angesehen werden muss.

Die Diskussion um den EWG-Vertrag wurde maßgeblich von einer Handvoll Personen vorangetrieben, die aus verschiedenen Motiven heraus die europäische Integration mit supranationalen Institutionen als die beste Form für ein friedliches, prosperierendes Europa und ein integriertes (West-)Deutschland ansahen (vgl. Laurent 1972). Adenauer, Spaak, Mollet und Monnet waren ebenso wie die Verhandlungsdelegationen aller beteiligten Staaten bereit, einem bedeutsamen Kompetenz- und Souveränitätstransfer auf eine neu zu schaffende supranationale Instanz zuzustimmen. Diese Bereitschaft umfasste in signifikanter Art und Weise wichtige Bereiche wie die Wirtschafts- oder die Agrarpolitik. Bei der Sozialpolitik waren sie nicht zu einem derartigen Transfer bereit. Der Konflikt um die entsprechenden Artikel war weniger von einem europäischen Denken, denn von nationalen Interessen geprägt. Die Sozialpolitik wurde letztendlich als ein „freizügigkeitsspezifisches Sozialrecht“ (Schulte 1993: 267) in den Vertrag aufgenommen mit nur wenigem, was darüber hinausging. Und auch dieses Mehr – wie zum Beispiel die Entgeltgleichheit von Mann und Frau oder das Frankreich-Protokoll – stellte keinen besonderen Bonus dar, sondern war entweder andernorts bereits anerkannt worden (die Entgeltgleichheit) oder wurde aufgrund von ökonomischen Interessen eingebracht (das Frankreich-Protokoll). Der Widerstand der nationalen Regierungen gegenüber den Versuchen der Kommission, ihren Handlungsrahmen zu erweitern und die soziale Harmonisierung zu fördern – beschließen konnte die Kommission eine solche Angleichung ohnehin nicht – hat aufgezeigt, dass es in den Anfangsjahren des europäischen Einigungsprozesses nicht im Interesse der Mitgliedsländer lag, dieses Politikfeld stärker zu integrieren als es im Vertrag bindend und konkret festgelegt

wurde. Wo der politische Gestaltungswille hingegen vorhanden war, wie etwa beim Freizügigkeitsrecht, kam man schnell auf einen gemeinsamen Nenner und konnte Rechtsakte erlassen (vgl. Schulz 2003: 9ff. sowie Ipsen 1972: 554, 934).

Aufgrund der restriktiven Haltung des Rates erscheint es angebracht, von einem „Stiefkind Sozialpolitik“ (Miller 1982: 8) zu sprechen. Dieses Stiefkind ist wiederum Ausdruck des politischen Willens der Gründerväter der EG und nicht daraus entstanden, dass sich in der politischen Praxis niemand um dieses Kind kümmern wollte. In Bereichen, in denen die Sozialpolitik einen unmittelbaren Beitrag zum Funktionieren des Gemeinsamen Marktes leistete, war sie als gemeinschaftliches Politikfeld akzeptiert. Es wäre jedoch übertrieben, aufgrund dessen von einer „Europäischen Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft“ zu sprechen.

Welche Gründe liegen für das Verhalten der Akteure vor? Neben dem Eigeninteresse an Kompetenzgewinn respektive -erhalt für die Kommission bzw. die Nationalstaaten erscheint auch der fehlende öffentliche Druck auf die Regierungen, ihre Weigerung bezüglich signifikanter Kompetenztransfers aufzugeben, als ein plausibles Argument. Die Gewerkschaften schlugen sich zwar auf die Seite der EG-Kommission, waren jedoch stets darauf bedacht, auf europäischer Ebene eine bessere Zusammenarbeit und den Ausbau von Initiativen anzumahnen, ohne dabei für eine eigenständige Sozialpolitik zu votieren. Ihre nationale Machtbasis war nach wie vor stärker als ein – noch nicht eigenständig vorhandener – europäischer gewerkschaftlicher Dachverband. Die Arbeitgeber wehrten sich prinzipiell gegen weitere Regulierungen, solange sie nicht im Sinne eines fairen Wettbewerbs waren.⁵⁸

Diese Unterordnung der Sozial- unter die Wirtschaftspolitik versuchte die Kommission in ihren Veröffentlichungen entgegen zu wirken, indem sie stets betonte, dass Wirtschafts- und Sozialpolitik gemeinsam gedacht werden müssten und eine enge Wechselwirkung zwischen den beiden Feldern bestünde. Daher sei der EWG-Vertrag in einem weiten Verständnis bezüglich des Handlungsrahmens der Kommission auszulegen. Der Rat folgte dieser Auffassung wiederholt nicht, so dass ersichtlich wird, dass zwischen den Akteuren eine unterschiedliche Ansicht über den Stellenwert der europäischen Sozialpolitik herrschte. Balze weist darauf hin, dass die volkswirtschaftlichen Daten von fünf der sechs Mitgliedstaaten die Auffassung, dass Wohlstand und soziale Sicherheit als eine logische Konsequenz aus einem Gemeinsamen Markt ohne weiteres Zutun hervorgehen werde, zu bestätigen schienen. Mit Ausnahme von Italien verzeich-

⁵⁸ Dass es anfangs unterschiedliche Definitionen von „fairen Wettbewerbsbedingungen“ vor allem zwischen der französischen und der deutschen Delegation gab, wurde im Abschnitt 2.2.1. gezeigt.

neten die EWG-Staaten Vollbeschäftigung und hohe Wachstumsraten (vgl. Balze 1994: 51). Ebenso kam es zu einer Konvergenz der wesentlichen sozioökonomischen Indikatoren der beteiligten Volkswirtschaften, so dass hier soziale Angleichungstendenzen herausgelesen werden konnten (vgl. Ambrosius 1996: 97 sowie Heise 1966: 196ff.). Doch trotz dieser Statistiken und der dargestellten Ratsbeschlüsse von 1963 und 1966 kam Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre erneut Bewegung in die Diskussion. Das Jahr 1972 mit dem Pariser Gipfel markiert in der Literatur vielerorts eine historische Zäsur in der Geschichte der europäischen Sozialpolitik. Um diese Zäsur geht es im folgenden Kapitel.

3. Europäische Sozialpolitik von den späten Sechzigern bis in die achtziger Jahre

Das folgende Kapitel umfasst zwei Jahrzehnte europäischer Integrationsgeschichte, die äußerst wechselhaft waren. Am Anfang standen zahlreiche Initiativen und ehrgeizige Projekte, die jedoch ab Mitte der 1970er Jahre stagnierten bzw. für gescheitert erklärt wurden. Mitte der 1980er Jahre gewannen die Integrationsbemühungen erneut an Fahrt. Zudem fallen in diese Phase zwei Erweiterungsrounden der EWG. 1973 gab es die Norderweiterung als Dänemark, das Vereinigte Königreich und die Republik Irland beitraten, 1981 folgte die erste Süderweiterung mit dem Beitritt Griechenlands, 1986 die zweite mit der Aufnahme Spaniens und Portugals. Am Beginn dieser Zeit stand zusätzlich die Fusionierung der drei Gemeinschaften EGKS, EURATOM und EWG, so dass diese seit 1967 über gemeinsame Exekutivorgane verfügten. Dieses – grobkörnig gezeichnete – Auf und Ab gilt auch für die Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik. Dieser Weg wird im Folgenden nachgezeichnet und der Schwerpunkt dabei auf die neuen Impulse in diesem Politikfeld gelegt, die vor allem durch den Pariser Gipfel von 1972 und das daraus resultierende erste Sozialpolitische Aktionsprogramm der Gemeinschaft veranschaulicht werden. Am Ende des Kapitels steht eine Auseinandersetzung mit dem zweiten (formalen) Impuls, der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986. Der Fragestellung des vorangegangenen Kapitels folgend, stehen auch hier die Fragen im Mittelpunkt, welchen Stellenwert die Sozialpolitik im Integrationsprozess besaß und mit welchen Motiven sich welcher Akteur auf welche Art und Weise verhalten hat.

3.1. Neue Initiativen

3.1.1. Auf dem Weg zu einem sozialpolitischen Aktionsprogramm

In derselben Phase, in der die europäischen Staats- und Regierungschefs die Kompetenzen der Kommission in punkto Sozialpolitik eindeutig(er) definiert hatten, änderte sich auch die Sprachregelung bezüglich dieses Arbeitsfeldes. In seinem „Programm zur mittelfristigen Wirtschaftspolitik“ erkannte der Rat erstmals in einem offiziellen Dokument an, dass es ein enges Zusammenspiel zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik gibt und der Gemeinsame Markt kein Selbstzweck ist. Im Programm heißt es, dass

„die mittelfristige Wirtschaftspolitik [...] angesichts der engen Interdependenz zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik auch zur gleichzeitigen Erreichung der sozialpolitischen Ziele der Gemeinschaft beizutragen [hat]. Die fortschreitenden Lebens- und Arbeitsbedingungen aller Bevölkerungsschichten im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten stehen dabei im Vordergrund“ (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1967: 1522).

Diese Auffassung, die die Kommission in ihren Äußerungen der vorhergehenden Jahre mehrfach zum Ausdruck brachte, machte sich der Rat zu Eigen. Somit wurde gegen Ende der 1960er Jahre nicht nur die Diskussion um die Kompetenzen, sondern auch jene um die prinzipielle Einstellung gegenüber der Sozialpolitik und ihrem Verhältnis zur Wirtschaftspolitik – zumindest auf dem Papier – beigelegt. In den folgenden Jahren wiederholte der Europäische Rat diese Position in verschiedenen Beschlüssen, so auch auf dem Gipfeltreffen vom 1./2. Dezember 1969 im niederländischen Den Haag (vgl. Krebsbach 1974: 108ff.).

Dieser Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EG sollte vorrangig auf einem anderen Gebiet neue Impulse für den Integrationsprozess setzen. Die Teilnehmer beschlossen, das Ziel einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in Augenschein zu nehmen und beauftragten den Luxemburger Premierminister Werner in Analogie zum Spaak-Bericht mit der Ausfertigung einer Expertise zum Erreichen dieses Ziels.⁵⁹ Dieser so genannte Werner-Bericht wurde vom Rat 1971 angenommen und sah die Errichtung einer WWU binnen zehn Jahren vor (vgl. EG-Kommission 1970). In den Ausführungen des Berichts fand die Sozialpolitik hauptsächlich mittelbar Berücksichtigung, indem etwa ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer koordinierten Konjunktur-

⁵⁹ Neben der Frage der WWU stand zudem die Erweiterung der EG um Großbritannien, Dänemark und Irland im Zentrum der Diskussionen. Der französische Premierminister Georges Pompidou prägte die Formel von „*achèvement, approfondissement, élargissement*“ („Vollendung, Vertiefung, Erweiterung“) (vgl. Bossuat 1999: 363). Zusätzlich setzte sich der Rat mit der Reform des Europäischen Sozialfonds auseinander. Der amtierende Sozialkommissar der EG Lionello Levi-Sandri stellte in diesem Zusammenhang zufrieden fest: „Es war das erste Mal, dass ein soziales Problem auf so hoher Ebene behandelt und seine Bedeutung für den inneren Ausbau der Gemeinschaft anerkannt wurde“ (Levi-Sandri 1970a: 12).

politik hingewiesen wurde (vgl. Pauwen 2001: 40). Im Zuge des Stufenplans zur Erreichung der WWU wurde zudem eine bessere Abstimmung mit den Sozialpartnern für erforderlich gehalten.⁶⁰

Musste sich die Sozialpolitik im Werner-Plan noch mit einer Nebenrolle abfinden, so nahm die Debatte um dieses Politikfeld im Zuge der Diskussion um einen gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum an Intensität zu. Bereits vor der Annahme des Werner-Plans bestätigte der Rat den „Mansholt-Plan“, der sich mit der Reform der Agrarpolitik auseinandersetzte, in dem es einen deutlichen sozialpolitischen Schwerpunkt gab. Der Kontext, mit dem die Notwendigkeit sozialpolitischer Maßnahmen begründet wurde, verließ in diesem Bericht erstmals den Raum der „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“, mit dem Ziel des Erhalts gesellschaftlicher Stabilität trat ein neues Argument hervor (vgl. Tegtmeier/Weinstock 1972: 803, Krebsbach 1974: 144f.). Die Sozialpolitik gewann somit auf gemeinschaftlicher Ebene Schritt für Schritt an Bedeutung. Im Vorfeld des Gipfels von Paris 1972, auf dem die Sozialpolitik im Mittelpunkt der Diskussionen stand, legte die Kommission ein „Programm für eine vorläufige Ausrichtung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik“ vor. Hierin wurden die Gemeinschaftsorgane sowie die Sozialpartner aufgefordert, Überlegungen über die „schrittweise Festigung eines kohärenten Aktionsprogramms zur stufenweise[n] Verwirklichung der weitgehenden Abstimmung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten“ anzustellen (EG-Kommission 1971: 5). Das Ziel bestand also nach wie vor nicht darin, eine einheitliche Sozialpolitik zu erreichen, sondern darin, die unterschiedlichen Systeme „weitgehend“ aufeinander abzustimmen unter Wahrung der jeweils landesspezifischen Eigenarten der tradierten Systeme der sozialen Sicherung (vgl. Pauwen 2001: 41ff., Kleinhenz 1973: 212ff.).⁶¹

Am 19. und 20. Oktober 1972 trafen sich die Staats- und Regierungschefs in Paris. Der französische Premierminister Georges Pompidou räumte bereits in seiner Eröffnungsrede der Sozialpolitik breiten Raum ein, indem er den engen Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik umfassend darlegte. Ebenso legten die weiteren

⁶⁰ Ähnlich kritisch beurteilen Krebsbach (1974) und Collins (1975) den Werner-Plan. Positiver fällt die Bewertung bei Zimmerling aus, der festhält, dass der Werner-Plan „die unverzichtbare Wechselwirkung zwischen Wirtschafts- und Währungsunion und einer Abstimmung der europäischen Sozialpolitiken verdeutlichte“ (Zimmerling 2000: 417). Über die Deutlichkeit des Werner-Berichts bezüglich eines größeren Bedarfs an europäischen Handlungen im Bereich der Sozialpolitik herrscht somit Uneinigkeit, in der Sache an sich indes nicht.

⁶¹ Kritisch dazu Tegtmeier/Weinstock (1972), denen die vorgestellten Handlungsvorschläge nicht weit genug gingen. Auch Krebsbach merkt an, dass wichtige Projekte nicht angegangen wurden – wie etwa die schon länger andauernde Diskussion um die Europäische Aktiengesellschaft –, jedoch legt das Dokument ebenso Zeugnis von der zunehmenden Wichtigkeit der Sozialpolitik auf europäischer Ebene ab (vgl. Krebsbach 1974: 131, zur europäischen Aktiengesellschaft zudem Kowalsky 1999).

Delegationen in ihren Statements einen Fokus auf die Sozialpolitik.⁶² In ihrem gemeinsamen Schlusskommuniqué verliehen sie der Überzeugung Ausdruck, dass „einem energischen Vorgehen im sozialpolitischen Bereich die gleiche Bedeutung zukommt wie der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Konferenz der Staats- und Regierungschefs ... 1972: 1765). Nach der Betonung der „wachsenden Bedeutung der Sozialpartner“ forderten sie die Ausarbeitung eines sozialpolitischen Aktionsprogramms innerhalb von zwei Jahren.

„Dieses Programm soll insbesondere dem Ziel dienen, eine abgestimmte Politik auf dem Gebiet der Beschäftigung und der Berufsausbildung in Gang zu setzen, die Arbeits- und Lebensbedingungen zu verbessern, die Mitwirkung der Arbeitnehmer in den Organen der Unternehmen zu gewährleisten, ausgehend von der Lage in den einzelnen Ländern den Abschluss europäischer Rahmenvereinbarungen auf den geeigneten Gebieten zu erleichtern und Maßnahmen zugunsten des Verbraucherschutzes zu verstärken und zu koordinieren“ (Konferenz der Staats- und Regierungschefs ... 1972: 1765).

Diese Auftragserteilung zu einem Sozialpolitischen Aktionsprogramm bedeutete einen „Wendepunkt“ (Falkner 1994: 232) in der Geschichte der europäischen Sozialpolitik, weil hiermit ausdrücklich die Sozialpolitik als eigenständige, aus den Römischen Verträgen abgeleitete Materie anerkannt wurde und entsprechende Maßnahmen gefordert wurden – und zwar nicht mehr als Unterkapitel in einem „Programm zur mittelfristigen Wirtschaftspolitik“ oder zur Reform der Landwirtschaft (vgl. Zimmerling 2000: 419, Collins 1975: 213).⁶³ Balze weist darauf hin, dass der obige Beschluss keinesfalls einem Automatismus gleichkommt, sondern vielmehr eine pragmatische politische Absichtserklärung darstellt, ohne dass die Mitgliedstaaten nun rechtlich verpflichtet wären, sozialpolitischen Maßnahmen auf europäischer Ebene zustimmen zu müssen. Diese bis dato „unbekannte Vorgehensweise“ wurde benutzt, um vorsichtig ein neues Politikfeld zu betreten, ohne gleich allen übrigen Akteuren mit weit reichenden Forderungen vor den Kopf zu stoßen und somit die inhaltliche Ausdehnung zu gefährden (Balze 1994: 53).

Wie konnte es zu diesem Wendepunkt kommen? Nach einer kurzen Darstellung der Inhalte des 1974 beschlossenen Sozialpolitischen Aktionsprogramms, anhand dessen die politische Umsetzung des Pariser Beschlusses und somit die Nachhaltigkeit des geäußerten politischen Willens gezeigt wird, folgt eine Auseinandersetzung mit den Hintergründen und Motiven der in diesem Abschnitt dargelegten Entwicklung.

⁶² Sämtliche Reden sind abgedruckt im EG-Bulletin 11/72.

⁶³ Andere Kommentatoren sehen diese „Zäsur“ nicht in der Auftragserteilung zum Aktionsprogramm 1972, sondern zwei Jahre später in der Verabschiedung desselben (vgl. stellvertretend Schulte/Zacher 1979: 355f.).

3.1.2. Inhalt des ersten Sozialpolitischen Aktionsprogramms

Das Sozialpolitische Aktionsprogramm wurde durch die Kommission am 25. Oktober 1973 dem Rat vorgelegt, der es am 21. Januar 1974 annahm (vgl. EG-Kommission 1974).⁶⁴ Vorausgegangen waren größtenteils unproblematische Verhandlungen, in deren Verlauf es lediglich einen kleineren Disput über die altbekannte Frage EG- vs. aufeinander abgestimmte nationalstaatliche Maßnahmen gab (vgl. Krebsbach 1974: 142, van Jersel 1975: 506f.). Das Programm bezeichnete die „Vollbeschäftigung und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten“, die „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ sowie die „Mitbestimmung und wirtschaftliche Demokratie“ als übergeordnete Ziele, zu denen jeweils mehrere konkrete Maßnahmen, „zu denen der Rat nach Ansicht der Kommission in dem Zeitraum von 1974 bis 1976 Stellung nehmen müsste“ (EG-Kommission 1974: 24), benannt wurden. Es stellte somit einen ersten Schritt dar, dem ab 1976 weitere folgen sollten (vgl. Schulz 2003: 24f.). Während die Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Vollbeschäftigung und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten bereits in den Jahren zuvor von manchen Akteuren unter dem Punkt „Hebung des Lebensstandards“ aus den Römischen Verträgen subsumiert wurden, stellte die explizite Erwähnung der Mitbestimmung und wirtschaftlichen Demokratie eine Neuerung auf Gemeinschaftsebene dar (vgl. Platzer 2001: 430 sowie Kohler-Koch/Platzer 1986).⁶⁵ Die Handlungsermächtigung für die Verabschiedung des Sozialpolitischen Aktionsprogramms führten die Gemeinschaftsorgane auf Art. 235 zurück und legten ferner nahe, dass die aus dem Aktionsprogramm hervorgehenden Maßnahmen sich auf die Art. 100 und 235 EWG-Vertrag beziehen könnten. Wie oben gezeigt wurde, lassen diese beiden Paragraphen eine Hintertür für Kompetenzübertragungen offen, solange ein Konsens unter den Ratsmitgliedern besteht (vgl. Schulz 2003: 24). Das vorsichtige Erschließen eines neuen gemeinschaftlichen Handlungsfeldes findet hier seine Fortsetzung von Paris: Auch das Sozialpolitische Aktionsprogramm stellt keine rechtlich bindende Verpflichtung dar, einzelnen Maßnahmen die Zustimmung zu erteilen. Zwar wird ein hoher politischer Druck auf die Akteure ausgeübt – insbesondere auf die einzelnen Ratsmitglieder, da jedes Mitglied für sich aufgrund der geforderten Einstimmigkeit bereits die Möglichkeit besitzt, eine Initiative zu blockieren –, jedoch steht es jedem Mitgliedstaat formal betrachtet frei,

⁶⁴ Spätere Aktionsprogramme wurden vom Rat nicht mehr formal zustimmend zur Kenntnis genommen, sondern schlicht und ergreifend von der Kommission aufgestellt und den Mitgliedstaaten mitgeteilt.

⁶⁵ Dieser Punkt findet jedoch anfangs keine Resonanz in der politischen Praxis.

Richtlinien, die sich auf das Aktionsprogramm beziehen, wirksam und langfristig zu blockieren.

Die Kommission hat während der Verhandlungen deutlich gemacht, welche methodischen Anliegen sie verfolgt: So zeichnet sich das Subsidiaritätsprinzip⁶⁶ ab und die Anwendung von Mindestnormen. Durch die Festlegung von Mindestnormen wird eine untere Grenze in einem Regelungsbereich definiert, die die Mitgliedstaaten nicht unterschreiten dürfen, jedoch steht es jedem frei, Vorschriften zu implementieren, die über diese europäische Norm hinausgehen. Diese Maßnahme verfolgt das Ziel, die Konsensfindung der Regierungsvertreter zu erleichtern, da zum einen die (im Sinne des diskutierten Rechtsaktes) rückständigen Staaten nicht zu allzu großen Sprüngen verpflichtet würden – auf die sie mit einem Veto reagieren könnten – und zum anderen die fortschrittlicheren Staaten nicht von ihren hohen Schutzstandards abrücken müssen und es somit zu einem „Sozialdumping“ käme (vgl. Ermer et al. 1990: 14ff. sowie Schulz 2003: 36ff. und Crijns 1973).⁶⁷

Inhaltlich war das Programm mit seinen 33 Aktionen – positiv gewendet – „weit gefächert, sehr ehrgeizig, und erfasste fast alles, was damals ‚gut und teuer‘ war“ (Schulz 2003: 23). Insofern hat sich die zuvor kritisierte mangelnde Berücksichtigung der Sozialpolitik in den Römischen Verträgen nun umgedreht, so dass aufgrund des bestehenden politischen Willens die Sozialpolitik in einer besseren Situation war als streng geregelte Bereiche wie beispielsweise die Agrar- oder Verkehrspolitik (vgl. Schulz 2003: 22). In der Folgezeit gab es auf der Basis des Programms zahlreiche Aktivitäten durch die Gemeinschaftsorgane.⁶⁸ Die Bewertungen der beabsichtigten Aktionen fallen unterschiedlich aus. Neben der angeführten positiven Interpretation durch Schulz und einer mindestens ebenso positiven Würdigung von Däubler (vgl. Däubler 1989: 51f.) gibt es eine Reihe von kritischen Stimmen. Nach Balze stellt das Sozialpolitische Aktionsprogramm den Versuch dar, „*ansatzweise* ein sozialpolitisches Konzept auf Gemeinschaftsebene zu entwerfen“ (Balze 1994: 52, Herv. d.V.), während Berié nur noch ein „Bündel an Einzelmaßnahmen“ in den Schwerpunktbereichen

⁶⁶ Keine Handlung soll auf der Gemeinschaftsebene vollzogen werden, solange sie eine „untere“ (=staatliche/ substaatliche) Ebene besser leisten kann.

⁶⁷ Schulz weist darauf hin, dass streng genommen solche Mindeststandards in den Römischen Verträgen nicht vorgesehen sind, da Art. 100 EGW-Vertrag eine Rechtsangleichung vorsieht. Eine exakte Angleichung wird mit Mindeststandards allerdings nicht erreicht. Die Tatsache, dass es gegen das Verfahren keine Beschwerden gab, zeigt den politischen Willen aller Beteiligten zur Vertiefung der Integration (vgl. Schulz 2003: 36f.).

⁶⁸ Vgl. dazu Abschnitt 3.2.

ausmacht, wobei man es versäumt habe, ein konsistentes sozialpolitisches Gesamtprogramm zu konzipieren (Berié 1993: 48, ebenso Ermer et al. 1990: 14).⁶⁹

Die unterschiedlichen Ansichten zu den Römischen Verträgen haben gezeigt, dass es in den ersten Jahren der Integrationsgeschichte auf das Verhalten der Akteure ankam, welchen Stellenwert man den beschlossenen Dokumenten beimaß und wie man sie interpretierte. Ob das Sozialpolitische Aktionsprogramm seine Vorschusslorbeeren als das „ehrgeizigste sozialpolitische Vorhaben der EG“, das das „Gesicht der EG auf Jahre hinaus prägen wird“ (Miller 1973: 484), vollständig oder teilweise gerecht geworden ist, wird im übernächsten Abschnitt diskutiert. Nun gilt es zuerst, sich mit den Einstellungen und Motiven der beteiligten Akteure während der dargestellten Zeitspanne auseinanderzusetzen, um ein tieferes Verständnis zu erhalten, welche Aspekte zu dieser Entwicklung beigetragen haben.

3.1.3. Einstellungen und Motive der beteiligten Akteure

Im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren, in denen die Sozialpolitik vorrangig als Annex wirtschaftspolitischer Maßnahmen Berücksichtigung fand,⁷⁰ veränderten sich vor allem drei Parameter, die als Hauptursachen für die Fortentwicklung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik angesehen werden können. Erstens kam es in den Mitgliedstaaten seit dem Ende der 1960er Jahre zu gesellschaftlichen Unruhen – wir bezeichnen die Phase heute als die „68er Bewegung“ –, zweitens verschob sich das parteipolitische Machtgefüge in den Regierungsetagen von einer konservativ-christlichen Dominanz hin zu mehrheitlich sozialdemokratisch geführten Regierungen und drittens fachte die beabsichtigte Wirtschafts- und Währungsunion die Diskussion um die Sozialpolitik an. Diese drei Aspekte werden im Folgenden näher ausgeführt.⁷¹

⁶⁹ Die europäischen Gewerkschaften äußerten sich in ähnlicher Art und Weise bereits im Entstehungsprozess des Aktionsprogramms (vgl. Rumpf 2001: 163). Noch kritischer äußert sich Rummel während der Umsetzungsphase des Programms. Es sei lediglich Ausdruck der „inzwischen typischen Art des ‚Verbalismus‘ in der EG“, da die Inhalte „mager“ seien und nebeneinander stünden, anstatt miteinander in Einklang gebracht zu werden, wodurch es dazu käme, dass man mitunter gegeneinander arbeiten würde (Rummel 1975: 32ff.).

⁷⁰ s. Kapitel 2 dieser Arbeit.

⁷¹ Mit dieser Auswahl soll keineswegs ignoriert werden, dass weitere Argumente angeführt und diese drei Aspekte nicht losgelöst voneinander sowie von ihrem gesamtgesellschaftlichen Kontext betrachtet werden können. Eine Analyse, die sich mit dem letztgenannten Punkt intensiver beschäftigen würde, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen sowie die Konzentration auf die Integrationsgeschichte der europäischen Sozialpolitik negieren. Es soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass die verschiedenen Integrationstheorien für solche Entwicklungen unterschiedliche Erklärungsmuster anbieten. Weiter oben wurde bereits auf das *intergouvernemental bargaining* hingewiesen, das Entwicklungen über eine Wasserscheide hieven kann sowie auf die *spill-over*-Theorie des Funktionalismus. Die Neofunktionalisten führen zudem Lernprozesse aller beteiligten Akteure als wichtigen Faktor für die schrittweise fortschreitende Integration an (als Teil des „political spill-over“, vgl. Haas 1968b: 47ff. sowie Jachten-

Die 68er-Bewegung hatte ihren Ursprung sicher nicht in europapolitischen Fragestellungen, sondern war vielmehr innenpolitisch motiviert bzw. USA-bezogen aufgrund des Krieges in Vietnam. Die Unruhen stellten jedoch die herrschenden Strukturen an sich in Frage und somit auch die Rolle des Staates und die Stellung der Machthaber. So kann man besonders für Frankreich nach dem „Mai ’68“ festhalten, dass Premierminister de Gaulle innenpolitisch unter großem Druck stand – und sich zur Sicherheit für den Fall eines Putsches die Unterstützung des Militärs zusichern ließ – und seine europapolitischen Initiativen unter dem Einfluss der nationalen Proteste und Arbeiterstreiks standen (vgl. Lucas 1992: 370ff., Schwarz 1973: 111ff., Kowalsky 1999: 75). Auch die Arbeitnehmer(-vertretungen) in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verliehen ihrem zunehmenden Unmut über die gesellschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Form von Arbeitskämpfen Ausdruck. Der Europäische Bund Freier Gewerkschaften kritisierte in seiner Stellungnahme vor dem Pariser Gipfel, dass die „europäische Integration nicht einfach in einer zu Lasten der Arbeitnehmer gehenden Verstärkung der derzeitigen Strukturen unserer Gesellschaft ihren Ausdruck finden darf“, und er begrüßte gleichzeitig „die Absicht, eine Gemeinschaft des sozialen Fortschritts zu verwirklichen“, da hierin die EG „schwerwiegende Lücken“ aufweise (Europäischer Bund Freier Gewerkschaften 1972, zit. n. Rummel 1975: 69, des Weiteren vgl. Balze 1994: 50ff.). Auch die Arbeitgeber befürworteten eine „aktive und gleichzeitig vernünftige Sozialpolitik“ auf der europäischen Ebene, die jedoch nicht die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen dürfe und daher keine Anpassung „nach oben“ vorsehen und eher koordinierend tätig werden solle. Daher befürworteten beide Sozialpartner vor dem Pariser Gipfel eine Stärkung des Sozialen Dialogs auf supranationaler Ebene (vgl. Bundesvereinigung der Arbeitgeber 1972: 25, UNICE 1973: 2f., Krebsbach 1974: 134f.). Die Betonung des sozialen Charakters der europäischen Integration und die Einsicht in die Notwendigkeit der sozialen Aktion kann somit als Reaktion auf nationalen Druck angesehen werden (vgl. Henningsen 1992: 206).⁷² Dieser Auffassung schlossen sich auch Vertreter der EG-Kommission an (vgl. Hillery 1974 sowie Levi-Sandri 1970b).

fuchs 1996: 214, ebenso Pierson (1996), mit leicht abweichender Interpretation die Vertreter des historischen Institutionalismus’).

⁷² Benner verweist darauf, dass ein solcher Erklärungsansatz „auf einer Linie mit dem intergouvernementalistischen Ansatz Moravcsiks [liegt]“, nach dem die Nationalstaaten aus primär egoistischen, staats-zentrierten Motiven heraus den Integrationsprozess vorantreiben und dominieren (vgl. Benner 1998: 48, Moravcsik 1993).

Der zweite Grund bestand in der zunehmenden Übernahme von Regierungsverantwortung durch sozialdemokratische Parteien. Dieser „europaweite Linksruck“ (Balze 1994: 52) fand seinen Ausdruck in den sozialdemokratisch geführten Regierungen in Deutschland, den Niederlanden, Dänemark (seit 1971) und Irland (seit 1973) sowie in großen Koalitionen mit sozialdemokratischer Beteiligung in Belgien und Italien. Die konservativen Regierungen in Frankreich und Großbritannien wiederum stellten sich sozialpolitischen Initiativen nicht in den Weg, sondern brachten sie mitunter – wie im Falle Frankreichs – voran (vgl. Balze 1994: 51ff., Tegtmeier/Weinstock 1972). Neben der französischen Delegation⁷³ war es vor allem die deutsche Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt, die neue Vorschläge auf sozialpolitischem Terrain unterbreitete. Nachdem Brandt auf dem SPD-Parteitag vom 13.5.1970 bereits das „Europa der Geschäfte“ geißelt hatte und der Macht der multinationalen Unternehmen in Zukunft vermehrt Einhalt gebieten wollte (vgl. Weinstock 1989: 20), unterbreitete die deutsche Delegation auf der Pariser Gipfelkonferenz eine Initiative zur Aufwertung der Sozial- und Gesellschaftspolitik in der Überzeugung, dass „der soziale Fortschritt [...] nicht nur Anhängsel des wirtschaftlichen Wachstums [sein darf], sondern zugleich eigenständige Richtschnur unseres Handelns sein [muss]“ (Bundesregierung 1972: 1757). Dieser Vorstoß war das politische Resultat aus den vorherigen Konsultationen und Gesprächen mit anderen Delegationen und Akteuren. Die sozialliberale Bonner Koalition hatte bereits im Vorfeld das Terrain sondiert und die anderen Verhandlungsteilnehmer für diese Initiative sensibilisiert. Auch aufgrund der parteipolitischen Nähe der Regierungen fiel die deutsche Initiative im Vorfeld und nach Veröffentlichung auf fruchtbaren Boden (vgl. Schulte 1993: 272, Tegtmeier/Weinstock 1972: 808f., Berié 1993: 47f.). Der deutsche Vorschlag sah unter anderem den Ausbau von Mindestnormen beim Arbeitsschutz, eine stärkere Koordination in der Arbeitsmarktpolitik, eine Verbesserung der gemeinsamen Struktur- und Umweltpolitik sowie eine Intensivierung des Sozialen Dialogs und das Prüfen der Möglichkeit europäischer Tarifverträge vor. Im Gegensatz zu den ersten Jahren des europäischen Integrationsprozesses erfolgten also auf dem Pariser Gipfel verstärkte Bemühungen seitens der nationalstaatlichen Vertreter (vgl. Collins 1975: 213). In der Bewertung des Gipfels sah sich Brandt angesichts der positiven Reaktionen auf den deutschen Vorschlag und die festgestellte Gleichrangigkeit von Wirtschafts- und Sozialpolitik dazu veranlasst, von etwas, „was man Sozialunion nennen könnte“, zu reden (Brandt 1972: 1762). Dieser Begriff wurde im weiteren

⁷³ Ihre Vorschläge zur Pariser Gipfelkonferenz sind abgedruckt in der Zeitung *Le Monde* vom 21.10.1972.

Verlauf zum Schlagwort für die sich abzeichnende Entwicklung und fand Eingang in offizielle Dokumente und öffentliche Diskussionen (vgl. André 1973).

Die wichtigsten Akteure zu Beginn der siebziger Jahre agierten in der Überzeugung, dass „bestimmte sozialpolitische Problembereiche mit einer wirtschaftlichen und sozialpolitischen laissez-faire-Politik über den Gemeinsamen Markt überhaupt nicht angegangen werden konnten“ (Masberg/Pintz 1982: 58) und mithin die Expansion der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft keinen Selbstzweck darstellte, sondern dem Ziel der Verbesserung der Lebensverhältnisse zu dienen hatte. Vor diesem Hintergrund erscheint es nur konsequent, wenn auch der bevorstehende große Integrationsschritt der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion zunehmend unter einer sozialpolitischen Perspektive diskutiert wurde, obwohl die Sozialpolitik bei der Gipfelkonferenz in Den Haag 1969 nur am Rande der Diskussionen um die Errichtung einer WWU stand (vgl. Thiele 1973, Pauwen 2001: 40ff.). Die WWU stellte das

„ausschlaggebende Motiv für eine sozialpolitische Bewusstseinschärfung [dar]. [...] Ohne einen gewissen Konsens über die Sozial- und Gesellschaftspolitik herzustellen, schienen eine europäische Globalsteuerung, Erfolg versprechende Bemühung um Stabilität, Vollbeschäftigung und Wachstum bei sozialer Gerechtigkeit nicht vorstellbar“ (Weinstock 1989: 20).

Der Werner-Bericht sah die Abstimmung zahlreicher Politikbereiche als erforderlich an, die dadurch hervorgerufene tiefere Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften wirkte sich somit – ob gewollt oder ungewollt – auch auf den sozialen Bereich der Mitgliedstaaten aus.⁷⁴ Durch diese Feststellung wird nun die Frage aufgeworfen, ob die Sozialpolitik erneut als Anhang zu einem wirtschaftspolitischen Projekt betrachtet werden muss, wie es bereits aus den Römischen Verträgen mehrheitlich herausgelesen wird, oder ob die Sozialpolitik sich von der Wirtschaftspolitik unabhängig entwickeln könnte. Dies ist in gewisser Weise eine Suggestivfrage, da das Rasonieren über die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik ohne den Vorstoß zu einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion rein spekulativ ist. Miller weist darauf hin, dass in dem Abschlusskommuniqué von Paris die Bedeutung der Sozialpolitik ohne direkten Zusammenhang zum WWU-Projekt proklamiert wird, was er als Beweis der zunehmenden Eigenständigkeit der Sozialpolitik wertet (vgl. Miller 1973: 485f.). Hingegen sieht Rummel einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik enge Grenzen gesetzt, da sie „gleichzeitig ein Mittel zur Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion zu sein hat“ (Rummel 1975: 79).⁷⁵

⁷⁴ Und unterstützt somit die spill-over-These des Funktionalismus.

⁷⁵ Wie im folgenden Abschnitt gezeigt werden wird, geriet sowohl die Sozialpolitik als auch das Projekt der WWU ab Mitte der siebziger Jahre in eine Krise. Diese Krisen haben sich jedoch weder gegenseitig

Die ersten Impulse für eine Vertiefung der sozialpolitischen Integration nahmen noch keinen Bezug auf die WWU und den Werner-Bericht (s.o.), nach der Zustimmung des Rates zu dem Fahrplan zur WWU rückte dieses Projekt jedoch unbestritten verstärkt in das Zentrum der Argumentation. Der Sozialkommissar der EG-Kommission stellte aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung und des WWU-Projektes fest, dass „in dieser neuen Realität [...] auch der Sozialpolitik eine andere Bedeutung zukommen [wird] als die Urheber des Vertrags von Rom ursprünglich vorausgesehen hatten“ (Levi-Sandri 1970a: 9). Die Gewerkschaften forderten daher, dass die innere Entwicklung der Gemeinschaft stärker vorangetrieben werde, um so der „Kapitalkonzentration in den internationalen Unternehmen“ wirksam entgegen treten zu können. Die „Politik des leeren Stuhls“ durch Frankreichs Premier Charles de Gaulle 1966/67 habe deutlich gemacht, dass es nach wie vor leicht möglich sei, die europäische Ebene für die Durchsetzung ausschließlich national motivierter Interessen zu nutzen. Aus diesem Grunde müsse mehr Verantwortung an die EG-Ebene abgegeben werden, um so den internationalen Unternehmen Grenzen aufzeigen zu können (vgl. Lappas 1973: 43f.). Auf dieser Argumentation aufbauend wurden auch die ersten Schritte zu einer Währungsunion (die „Währungsschlange“) von den Gewerkschaften begrüßt (Rumpf 2001: 191). Die Arbeitnehmerverbände standen daher der Ausdehnung der Integration positiv gegenüber und forderten weitere Schritte, die sie mit dem nun begonnenen Weg begründeten. Sie forderten aufgrund der wirtschaftspolitischen Projekte eine eigenständige Sozialpolitik ein. Der Beschlusstext der Staats- und Regierungschefs von Paris 1972 entsprach daher weitgehend ihren Vorstellungen und wurde von ihnen begrüßt (Rumpf 2001: 162, Lappas 1973: 44).

Auf dem Papier sah es somit Anfang der siebziger Jahre so aus, als seien die wesentlichen Akteure zumindest vorübergehend bereit gewesen, die Sozialpolitik auf europäischer Ebene als ein Politikfeld zu betrachten, das seine Existenzberechtigung nicht aus anderen Materien ableiten muss. Die Regierungsvertreter haben diesen Prozess entweder aktiv gefördert oder zumindest trotz Einstimmigkeitserfordernis nicht blockiert. Die Sozialpartner haben mehr oder weniger deutlich für eine Intensivierung gemeinschaftlicher Handlungen votiert. Wie aber wurde dieser politische Wille in die Praxis umgesetzt? Stand Europa in der Tat am Beginn eines „goldenen Zeitalters“ (Däubler 2004: 274) aus sozialpolitischer Perspektive?

bedingt noch wurde die eine durch die andere hervorgerufen. Vielmehr gaben externe Faktoren den Ausschlag.

3.2. Die Umsetzung des Sozialpolitischen Aktionsprogramms

Das Sozialpolitische Aktionsprogramm sah drei Handlungsfelder vor: Vollbeschäftigung und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Mitbestimmung und wirtschaftliche Demokratie.⁷⁶ Zum Erreichen des ersten Ziels trug vor allem der Beginn einer europäischen Regionalpolitik bei, die durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) seit 1975 auch finanziell unterstützt wurde. Die europäische Beschäftigungspolitik verstand sich vor allem als ein investives, auf Wachstumsförderung ausgerichtetes Handeln. Im Allgemeinen versuchten die Mitgliedstaaten die konjunkturell induzierte Arbeitslosigkeit durch nationale Maßnahmen zu bekämpfen, während die Europäische Gemeinschaft vorrangig Mittel für strukturpolitische Maßnahmen bereitstellte (vgl. Ermer et al. 1990: 15ff.). Der Fonds wurde von den Mitgliedstaaten gut angenommen, da er finanzielle Mittel verhielt, ohne einen Eingriff in die regionale Arbeitsmarktpolitik zu bedeuten (vgl. Balze 1994: 62). Am Europäischen Sozialfonds konnten die Mitgliedstaaten nach seiner Reform nun auch ausgeglichener partizipieren. Wichtige Rechtsakte im Bereich der Beschäftigungspolitik wurden hingegen nicht verabschiedet. Hier wandten sich die Nationalstaaten gegen weitere Integrationsschritte und suchten ihr Heil in nationalen Lösungen. Diese Entwicklung sollte sich in den siebziger Jahren verstärken. Die Dekade war geprägt von einer zunehmenden Wirtschaftskrise mit zwei schweren Ölkrisen (1973/74 und 1979) sowie anhaltend hoher Inflation und steigender Arbeitslosenquote in den EWG-Staaten.⁷⁷ Dieser negative weltwirtschaftliche Trend wirkte sich auf alle drei Schwerpunktbereiche des Sozialpolitischen Aktionsprogramms aus. Als die Kommission das Programm im Oktober 1973 dem Rat vorlegte und dieser es wenig später beschloss, zeichnete sich die erste Ölkrise zwar bereits ab, jedoch waren die Auswirkungen und die Dauer der Rezession nicht absehbar. Insofern muss konstatiert werden, dass das Dokument unter wesentlich positiveren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verhandelt und beschlossen wurde als jenen, die während der zwei Jahre, die zur Umsetzung dienen sollten, tatsächlich herrschten.

⁷⁶ s. Abschnitt 3.1.2.

⁷⁷ Von 1968-73 betrug die durchschnittliche Inflationsrate 6,9%, von 1974-1983 hingegen 10%. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote stieg im selben Zeitraum von 3,4% auf 6,2% (vgl. Ambrosius 1996: 123). Die 6,2% mögen im Vergleich zu den heutigen Zahlen in Deutschland gering wirken, jedoch ist auf die relative Größe zu verweisen, da noch wenige Jahre zuvor Vollbeschäftigung und Arbeitskräftemangel in der Bundesrepublik herrschten und sich nun die Arbeitslosenquote binnen kurzer Zeit in etwa verdoppelte.

Mit zunehmenden nationalen Problemen schwand der Integrationswille bei den Mitgliedstaaten nicht nur im sozialpolitischen Bereich, sondern auch auf den anderen Politikfeldern (vgl. Busch 1978). Diese „Flucht aus der Integration“ (Berié 1993: 55) stieß vor allem bei den Gewerkschaften auf Kritik, die weiterhin für europäische Lösungen eintraten und auf die – ihrer Ansicht nach – positiven Erfahrungen des Stahlmarktes aus den vergangenen Jahren verwiesen; dort hätte sich gezeigt, dass europäische Krisen am besten durch europäische Lösungen zu meistern seien (vgl. Rumpf 2001: 207).⁷⁸

Die Arbeitgeber hingegen nahmen nicht uneingeschränkt eine pro-europäische Position ein. Ihr Interesse an einer Intensivierung des Sozialen Dialogs mit den europäischen Gewerkschaften und den von der Kommission eingesetzten Dreierkonferenzen mit Regierungsvertretern, Arbeitnehmern und Arbeitgebern schwand zusehends. Dies lag zum einen daran, dass auf europäischer Ebene getroffene Vereinbarungen keine verbindliche Wirkung hatten und von den zunehmend nationalstaatlich-orientierten Regierungen nicht umgesetzt wurden, zum anderen weigerten sich die Arbeitgeber beim Sozialen Dialog, der Forderung der Gewerkschaften nach mehr Verbindlichkeit nachzugeben. Nachdem der Soziale Dialog 1973 eingesetzt wurde, brach er 1978 nach wenigen vorangegangenen Gesprächen (zunächst) ab und wurde erst nach einer längeren Denkpause Mitte der 80er Jahre wieder aufgenommen (vgl. Benner 1998: 48, Bellers 2004: 366f., Berié 1993: 54).⁷⁹ Das Ziel der Verbesserung der Mitbestimmungsmöglichkeiten und der wirtschaftlichen Demokratie wurde somit im beabsichtigten Zeitraum und darüber hinaus nicht verwirklicht.

Ein wenig abgemildert wird dieses Urteil, wenn man die drei Richtlinien im Bereich des Arbeitsrechts unter die „Förderung der Mitwirkung der Arbeitnehmer [...] am Leben der Unternehmen und Betriebe in der Gemeinschaft“ fasst.⁸⁰ Diese drei Richtlinien setzen sich jedoch primär mit der Sicherung des Arbeitsplatzes auseinander⁸¹ und finden zu einem Zeitpunkt Anwendung, in dem das „Leben des Unternehmens“ auf der Kippe steht.

⁷⁸ Die Vertiefung der sozialpolitischen Diskussionen auf europäischer Ebene und der damit einhergehende Bedeutungszuwachs Brüssels trugen erheblich dazu bei, dass die europäischen Gewerkschaften sich 1973 mit wenigen Ausnahmen zum Europäischen Gewerkschaftsbund zusammenschlossen, um ein Gegengewicht zu den Interessensvertretungen der Arbeitgeber zu schaffen (vgl. Balze 1994: 57f.).

⁷⁹ Berié weist zusätzlich darauf hin, dass in einigen Bereichen paritätische Beratungskommissionen weiterhin arbeiteten und kontinuierlich „wertvolle Beraterleistungen lieferten“, zum Beispiel bei der Entstehung von Richtlinien im Arbeitsschutz (Berié 1993: 54).

⁸⁰ Diese konkrete Aktion findet sich im sozialpolitischen Aktionsprogramm unter dem Ziel der wachsenden Beteiligung der Sozialpartner wieder (vgl. EG-Kommission 1972: 10).

⁸¹ Diese Aktion fällt in den Bereich der „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ (vgl. EG-Kommission 1972: 9).

Die erste, 1975 erlassene Richtlinie regelt das Verfahren bei anstehenden Massenentlassungen in Unternehmen. Sie wurde vor dem Hintergrund des Verhaltens des ASKO-Konzerns verabschiedet, der in mehreren europäischen Ländern Arbeitskräfte beschäftigt hatte und die Entlassungen nun in dem Land mit dem geringsten Kündigungsschutz vornahm und durch Verlagerung der restlichen Arbeit die einzelnen Staaten gegeneinander ausspielte; 1977 und 1980 folgte jeweils eine weitere Richtlinie zu Arbeitnehmeransprüchen im Falle des Wechsels des Eigentümers bzw. der Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens (vgl. Berié 1993: 49).⁸² Auch hier sahen die Mitgliedstaaten, die nach wie vor Richtlinien im Konsens verabschieden mussten, aktuellen Handlungsbedarf, der die Konsensfindung erleichterte (vgl. Zimmerling 2000: 419f.). Abgesehen von diesen drei Rechtsakten mit konkretem Hintergrund gab es keine weiteren Regelungen bis zum Anfang der 80er Jahre, so dass Schulz zu dem Urteil kommt, dass diese Richtlinien eher „zufällig“ entstanden und das Gebiet alles in allem „nicht beeindruckend“ abgearbeitet worden ist. Die Mitgliedstaaten hätten schlichtweg keinen Anlass für einen weiteren Regelungsbedarf gesehen (vgl. Schulz 2003: 31ff.).^{83,84}

Um nicht nur die Arbeitsbedingungen, sondern auch die allgemeinen Lebensbedingungen zu verbessern, initiierte die Kommission zahlreiche Richtlinien, die nicht primär sozialpolitischer Natur waren, sondern anderen Arbeitsfeldern entsprangen, aufgrund thematischer Überschneidungen jedoch auch mit den Zielen des Sozialpolitischen Aktionsprogramms begründet wurden. Die materiellen Fortschritte, die aus diesen Richtlinien resultierten, nahmen sich „im Ganzen sehr bescheiden“ aus (Ermer et al. 1990: 16). Zum einen bestand die Devise, dass angesichts der Wirtschaftskrise sozialpolitische Fortschritte nicht auf Kosten der Produktivität vollzogen werden sollten, zum anderen waren die ärmeren Mitgliedstaaten nicht in der Lage, eine Hebung von Mindeststandards mitzutragen und zu finanzieren. Daher gab es hier lediglich graduelle Fortschritte zu verzeichnen, da sich der politische Wille einiger Staaten nicht gegen (ins Feld geführte) ökonomische Sachzwänge anderer Staaten durchsetzen konnte (vgl. Masberg/Pintz 1982: 66).⁸⁵

⁸² Alle drei Richtlinien wurden mit Art. 100 (Angleichung von Rechtsvorschriften) begründet.

⁸³ Abweichend davon positioniert sich Berié, der anführt, dass es während der Zeit Diskussionen um einzelne weitere Richtlinien gab, die von der Kommission angetrieben wurden. Diese Debatten wurden jedoch in die Länge gezogen bzw. versandeten. Berié bescheinigt dem Arbeitsrecht daher anfangs einen „nicht unbeachtlichen Erfolg“ (Berié 1993: 49f. siehe auch Kowalsky 1999: 96ff.).

⁸⁴ Eine Übersicht über die gesamte Entwicklung des europäischen Arbeitsrechts liefert Däubler (1997).

⁸⁵ Mit der ersten Erweiterungsrunde war beispielsweise auch ein finanz- und strukturschwaches Land wie Irland Mitglied in der EG. Die anhaltende wirtschaftliche Krise hinterließ aber auch bei den anderen

Lediglich ein Bereich entwickelte sich trotz der integrationsfeindlichen Rahmenbedingungen zu einer Erfolgsgeschichte, allerdings war dieser Bereich ursprünglich bereits für 1961 zur Vollendung avisiert und einmalig bis 1964 verlängert worden: die Gleichstellung der Geschlechter. Die Römischen Verträge gaben diesbezüglich den Gemeinschaftsorganen keinen Handlungsauftrag an die Hand, sondern verorteten die Verantwortung für die Herstellung der Geschlechtergerechtigkeit ausschließlich bei den Mitgliedstaaten. Da diese der Verantwortung nicht nachgekommen waren, ergriff die EG-Kommission auf Basis des Sozialpolitischen Aktionsprogramms die Initiative.⁸⁶ So wurde durch den Erlass der Richtlinien 75/117 und 76/207 Mitte der 70er Jahre die Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt – auf dem Papier – weitgehend hergestellt und 1978 ergänzt. Während die Richtlinie 75/117 sich vor allem mit Fragen der Lohngleichheit auseinandersetzte und sich auf Art. 100 und eine zum Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendige Rechtsangleichung stützte, fand sich ein Jahr später in der Begründung für die RL 76/207 kein Hinweis mehr auf den Gemeinsamen Markt, sondern nur noch allgemein auf Art. 235 EWG-Vertrag. Die Richtlinie regelt die Gleichberechtigung von Männern und Frauen beim Zugang zu Beruf und Ausbildung und beim beruflichen Aufstieg (vgl. Balze 1994: 56). Der Verzicht in der Begründung auf die wirtschaftspolitische Notwendigkeit rief keine Diskussionen unter den Mitgliedstaaten hervor – wie auch der gesamte Komplex ohne größere Kontroversen nahezu abschließend geregelt werden konnte. Schulz führt dies darauf zurück, dass es sich um eine grundsätzliche Frage allgemeineren Charakters handelte, deren exakte Ausgestaltung den nationalen Rechtssetzungsorganen überlassen wurde. Anders als bei Regelungen mit etwa technischem Inhalt zum Arbeits- oder Gesundheitsschutz wurden keine Details verhandelt. Zudem war die Geschlechterfrage in allen Mitgliedstaaten in den Medien und ebenso auf der politischen Tagesordnung präsent, so dass die Regierungsvertreter Handlungsbereitschaft signalisieren wollten (vgl. Schulz 2003: 27f.).⁸⁷ In der Praxis musste dennoch in den nächsten Jahren häufiger der EuGH

Staaten Spuren. „Alles in allem trieben die Volkswirtschaften wieder auseinander, nachdem sie der Boom tendenziell ein Vierteljahrhundert lang zusammengeführt hatte“ (Ambrosius 1996: 124).

⁸⁶ Zudem hatte der Europäische Gerichtshof in dem viel beachteten Defrenne-Urteil 1971 entschieden, dass dem Art. 119 EWG-Vertrag unmittelbare Wirkung zukomme und sich daher jede einzelne Person auf den EWG-Vertrag berufen könne, auch wenn dieser noch nicht in nationales Recht umgesetzt wurde (vgl. Fn 39). Der EuGH hat mit dieser und weiteren integrationsfreundlichen Entscheidungen eine wichtige Rolle im Integrationsprozess gespielt (vgl. Kötter 2000: 205 für das angeführte Beispiel, allgemein zur Rolle des EuGH s. Burley/Mattli 1993).

⁸⁷ Ebenso wurden zahlreiche andere sozialpolitische Richtlinien nach der RL 76/207 ohne ausdrücklichen Verweis auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes oder aus Gründen der Beseitigung bestehender Wettbewerbsverzerrungen verabschiedet. Dies stützt nachträglich die deutsche Position im Streit mit Frankreich um den Stellenwert der Sozialpolitik in den Römischen Verträgen (vgl. Schulz 2003: 30).

angerufen werden, um den Richtlinien Geltung zu verschaffen (vgl. Bellers 2004: 366). Die Richtlinien und ihre vom EuGH bestätigte Durchsetzungskraft bedeuten somit „erste Ansätze für ein europäisches Sozialrecht“ (Mäder 1992: 65).

Neben den dargestellten Bereichen gab es in den 70er Jahren verschiedene Ansätze im Arbeitsschutz in Betrieben oder etwa im Gesundheitsschutz.⁸⁸ Der Arbeitsschutz war das einzige Feld, das sich seit 1977 kontinuierlich weiter entwickelte, ansonsten herrschte spätestens mit der zweiten Ölkrise und dem Amtsantritt der britischen Premierministerin Margaret Thatcher ein sozialpolitischer Stillstand in der EG (vgl. Schulz 2003: 35f.). Wurde es schon vor Thatchers Amtsantritt zunehmend schwieriger, im Rat die geforderte Einstimmigkeit für sozialpolitische Richtlinien zu erreichen, so konnten sich jetzt die kleineren, ökonomisch schwächeren Mitgliedstaaten hinter dem britischen Veto verstecken und damit politischem Druck aus dem Wege gehen (vgl. Knelangen 2005: 24f., Volle 1989). So kam es, dass unverbindliche, aber durchaus ambitionierte Resolutionen verabschiedet wurden, jedoch kaum noch verbindliche Richtlinien (Bellers 2004: 367, Knelangen 2005: 23).⁸⁹ Zusammenfassend kann somit konstatiert werden, dass es zwar zu einer Aufwertung der Sozialpolitik in den 70er Jahren kam, diese jedoch keine signifikanten Kompetenzübertragungen an die EG-Kommission mit sich brachte sowie

„die zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten Ende der siebziger Jahre, eine allgemeine europapolitische Stagnation sowie die mangelnde Bereitschaft und Fähigkeit der Mitgliedstaaten zum sozialpolitischen Konsens [...] eine Realisierung der Zielsetzungen des sozialpolitischen Programms [verhinderten]“ (Schulte 1993: 273).

3.3. Die Einheitliche Europäische Akte

In den frühen achtziger Jahren wurde die ‚Eurosklrose‘ allmählich überwunden, und die Diskussion um die Integration Europas rückte wieder etwas weiter nach oben auf der politischen Agenda der Staats- und Regierungschefs. So wurden die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft im Februar 1986 erstmals und durch die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte einer Revision unterzogen. Aus sozialpolitischer Sicht enthielt die EEA keine gravierenden Änderungen, jedoch symbolisiert sie die *relance européenne* und ist trotz ihrer geringen unmittelbaren Auswirkungen für die Sozialpolitik von Bedeutung (vgl. Kowalsky 1999: 104ff.). Im Folgenden werden daher der Entstehungsprozess und der Inhalt der EEA aus einer sozialpolitischen Perspektive analysiert.

⁸⁸ Eine detaillierte Auflistung der Richtlinien geben Berié (1993) sowie Pauwen (2001). Eine vergleichende Studie auf quantitativer Basis zu Rechtsakten und Vorstößen auf EU-Ebene im sozialpolitischen Bereich liefert Falkner (2004).

⁸⁹ Kötter beschreibt den Zustand am Ende der 70er Jahre mit einer „janusköpfigen Haltung“ der Mitgliedstaaten, die zwar regelmäßige Resolutionen, aber keine Kompetenzen abgeben würden (Kötter 2000: 204).

3.3.1. Der Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte

Die Diskussion um eine Fortschreibung der Europäischen Einigung wurde ab 1984/85 intensiviert.⁹⁰ In diesen Jahren wurde die wirtschaftliche Krise in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten überwunden, und die meisten ökonomischen Kennziffern zeugten von einem beginnenden wirtschaftlichen Aufschwung (vgl. Ambrosius 1996: 149ff.). 1985 nahm zudem turnusgemäß eine neue EG-Kommission unter Vorsitz von Jacques Delors ihre Arbeit auf und löste die eher „schwache“ Vorgängerin ab (Berié 1993: 56). Ebenfalls positiv wirkte sich erneut die weitgehende parteipolitische Harmonie in den europäischen Regierungsetagen aus. Mit dem Antritt der Kohl-Regierung in der Bundesrepublik im Oktober 1982 war diesmal im Gegensatz zu 1972 die Mehrheit der Regierungen im bürgerlich-christlich-konservativen Lager zu finden. Jedoch gab es den starken Gegenpart in Frankreich, wo mit François Mitterand ein Sozialist an der Spitze des Staates stand, dessen Wirtschaftspolitik staatsinterventionistisch angelegt war. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der EEA waren sieben der zehn alten Mitgliedsländer sowie mit Portugal eines der beiden neuen Mitglieder unter konservativer Regierungsbeteiligung. In Frankreich begann ab 1986 die erste Phase der *cohabitation*, da es einen sozialistischen Staatspräsidenten, aber mit Jacques Chirac einen bürgerlichen Premierminister gab, was zu einer Abschwächung der französischen Position führte (vgl. Manow/Schäfer/Zorn 2004: 23). Aufgrund der geforderten Einstimmigkeit für die Verabschiedung der EEA stellte diese Dominanz jedoch keine Garantie für erfolgreiche Verhandlungen dar.

Im Mittelpunkt der Verhandlungen standen wirtschaftspolitische Aspekte und – zeitlich parallel, aber nicht als integraler Bestandteil der EEA – die Aufnahme Spaniens und Portugals als neue Mitglieder, die zum 1. Januar 1986 vollzogen wurde.⁹¹ Die Kommission hat 1985 ein Weißbuch für einen europäischen Binnenmarkt vorgelegt (vgl. EG-Kommission 1985), in dem die Sozialpolitik keine Rolle spielte, aber die Vollendung eines europäischen Binnenmarktes für das Jahr 1992 als Ziel ausgegeben wurde (vgl. Berié 1993: 57, Schulte 1993: 283). Das Weißbuch orientierte sich am

⁹⁰ Am Beginn blieb es sozialpolitisch verhältnismäßig ruhig. Das „mittelfristige Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Sozialbereich“, vorgelegt von der EG-Kommission am 22. Juni 1984, sah gegenüber dem sozialpolitischen Aktionsprogramm von 1974 keine Fortschritte vor (vgl. Balze 1994: 59).

⁹¹ Die Aufnahme weiterer (finanziell armer) Mitgliedsländer war nach Ansicht Beriés im Gegensatz zum Binnenmarktprojekt das zentrale Argument für die Gewerkschaften, die soziale Debatte wieder aufzunehmen, da die Arbeitgeber mit Betriebsverlagerungen in die südlicheren Länder drohten. Diese Ankündigung war bereits seit dem Beitritt Griechenlands 1981 mehrfach geäußert worden. Der avisierte Binnenmarkt war hingegen angesichts des existenten Gemeinsamen Marktes ein weniger bedeutsamer Grund (vgl. Berié 1993: 57f.).

Machbaren und sparte absehbare Konfliktthemen – wie etwa die Sozialpolitik – aus (vgl. Benner 1998: 49). Ähnlich wie etwa 15 Jahre zuvor löste dieser Bericht jedoch Debatten um den Stellenwert der Sozialpolitik aus – größtenteils mit denselben Argumenten wie zu Beginn der Verhandlungen um die Römischen Verträge. Vor allem die europäischen Arbeitnehmervertretungen machten auf die fehlende soziale Komponente des Binnenmarktprojektes aufmerksam. Aber auch dieses Mal konnten sich die Verfechter einer Ausweitung des gemeinschaftlichen sozialpolitischen Handlungsspielraums nicht durchsetzen. Die größeren nationalen und regionalen Disparitäten im Europa der nunmehr zwölf Mitglieder wurden als ein Bestandteil des Wettbewerbs angesehen; wobei weniger Regulierung gerade den schwächeren Staaten helfen könne, hieß es zur Ablehnung der gewerkschaftlichen Argumentation (vgl. Kötter 2000: 207 sowie Schmähl 1997: 26).⁹² Besonders Großbritannien blockierte jedweden Versuch, tief greifende sozialpolitische Veränderungen durch die EEA vorzunehmen. Der intergouvernementalistischen Integrationstheorie folgend war die wirtschaftspolitisch liberal geprägte Einheitliche Europäische Akte somit zu weiten Teilen ein Abbild der nationalen wirtschaftspolitischen Ansätze der konservativen Regierungen (vgl. Moravcsik 1998: 317, 332ff.).⁹³ Die neofunktionalistische Sichtweise hingegen legt mehr Gewicht auf die antreibende Rolle der Europäischen Kommission – und somit auf einen „political spill-over“ des fortschreitenden Einigungsprozesses (vgl. Sandholtz/Zysman 1989).

3.3.2. Sozialpolitischer Gehalt der Einheitlichen Europäischen Akte⁹⁴

Die größte Neuerung der Einheitlichen Europäischen Akte bestand in der Ausweitung der Gegenstandsbereiche, bei denen der Rat mit einer qualifizierten Mehrheit – an Stelle von Einstimmigkeit – beschließen konnte sowie eines Ausbaus der Mitwirkungsverfahren und Rechte für das Europäische Parlament (Art. 100a und Art. 149). Von der Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit wurde das Feld der Sozialpolitik jedoch kaum tangiert. Art. 100a, Abs. 2 legt fest, dass für „die Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen

⁹² Abweichend von dieser Darstellung weist Berié darauf hin, dass die Gegenargumente aus den 50er Jahren „kaum Gehör“ fanden (Berié 1993: 57). Diese Auffassung kann angesichts des Ergebnisses zumindest für die ersten Jahre und die EEA nicht geteilt werden.

⁹³ Im Verlauf der Verhandlungen zur EEA kam es auch mit Frankreich zu einer ordnungspolitischen Verständigung bezüglich Europa, so dass sich nicht nur die bürgerlichen Parteien in ihren europapolitischen Ansichten weiter annäherten (vgl. Manow/Schäfer/Zorn 2004: 23ff.), sondern auch die Abkehr vom Keynesianismus europaweit zu beobachten war (vgl. Platzer 2001: 431, Moravcsik 1991: 47).

⁹⁴ Aufgrund der geringen Bedeutung für die Sozialpolitik werden die relevanten Änderungen hier lediglich kurz dargestellt, eine ausführliche Thematisierung der EEA findet sich bei Balze (1994).

der Arbeitnehmer“ weiterhin ein einstimmiger Beschluss im Rat erforderlich ist. Somit bestanden die Blockademöglichkeiten weiterhin fort. Hätten die Vertragsstaaten darauf bestanden, die qualifizierte Mehrheitsregel auch für alle sozialpolitischen Bereiche anzuwenden, hätte Großbritannien sein Veto gegen die EEA eingelegt. Diese Begrenzung war aber nicht nur im Sinne Großbritanniens, sondern in dem der meisten europäischen Staaten. So sah die deutsche Delegation ihre Ziele in den Verhandlungsergebnissen zur EEA vollkommen bestätigt (vgl. Platzer 2001: 443, Schulz 2003: 43).

Eine Abweichung von der Exklusion gilt gemäß dem neu eingefügten Art. 118a für „die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt [...], um die Sicherheit der Arbeitnehmer zu schützen.“ Für diesen Bereich wurde auf der Basis von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit eine Harmonisierung angestrebt. Integriert in den Art. 118a wurden zudem die bereits praktizierten Mindestvorschriften. Die Gemeinschaftsorgane entfalteten in der Folgezeit der EEA eine rege Aktivität auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und nutzten damit die erfolgte Kompetenzübertragung nachdrücklich aus. Dieser Bereich war unter den Mitgliedstaaten und Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen unumstritten, da es ein allgemeines Interesse an der Minderung von Betriebsunfällen gab. Zudem war dieses Feld eher technischer und weniger politischer Natur (vgl. Mäder 1992: 18, Schulz 2003: 42f.).⁹⁵ Einer vielschichtigen europäischen Regelung stand daher kein einflussreicher Akteur entgegen. Der Arbeits- und Gesundheitsschutz kann somit als Vorreiter der europäischen Sozialpolitik bis in die 90er Jahre hinein betrachtet werden (vgl. Kowalsky 1999: 109ff.).

Neu aufgenommen wurde der Soziale Dialog als Art. 118b. Bereits 1972 wurde er im Sozialpolitischen Aktionsprogramm erwähnt, jedoch gingen die Dialogpartner 1978 nach drei Gesprächsrunden aufgrund von Meinungsverschiedenheiten ergebnislos auseinander.⁹⁶ Eine tatsächliche Innovation stellte der Soziale Dialog also nicht dar, nur die Ergänzung, dass die Ergebnisse des Sozialdialogs – sofern von allen Beteiligten gewünscht – „zu vertraglichen Beziehungen führen [können]“ (Art. 118b), war eine Neuerung, die aber zunächst keine Anwendung fand. Der politische Wille der Sozialpartner musste in der Folgezeit erst wieder in einem längeren Prozess wachsen, um zu nennenswerten Ergebnissen durch den Sozialen Dialog zu kommen (vgl. Kowalsky

⁹⁵ Zur Frage, warum Mitte der siebziger Jahre drei Richtlinien zur Gleichstellung erfolgreich verabschiedet werden konnten, verwendet Schulz die gegenteilige Argumentation. Gerade aufgrund des politischen Gehalts der Richtlinien und ihrer mangelnden Detailliertheit konnten diese beschlossen werden (vgl. den vorangehenden Abschnitt). Im Falle des Arbeitsschutzes scheint der Konsens offensichtlich weit reichender gewesen zu sein.

⁹⁶ s. Kapitel 3.2.

1999). Analog zum Sozialen Dialog gab es in den Jahren zuvor Ansätze einer europäischen Regionalpolitik mit einem explizit dafür vorgesehenen Finanztopf. Und ebenso wie der Soziale Dialog wurde die Regionalpolitik nun mit den Art. 130a bis e unter dem neu eingeführten Titel „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ in das Europäische Vertragswerk aufgenommen, ohne dass daraus eine konkrete Handlungsermächtigung für die Gemeinschaftsorgane erwachsen wäre (vgl. Schulz 2003: 50).

Der Innovationsgehalt der Einheitlichen Europäischen Akte kann alles in allem aus sozialpolitischer Perspektive als gering eingeschätzt werden, da größtenteils bisherige Erfahrungen „konkretisiert“ und niedergeschrieben wurden (Schulz 2003: 51). Die Sozialpolitik nach der EEA hat sich „nicht entscheidend verändert“ (Schulte 1993: 273), es gab lediglich einen „sehr beschränkten Kompetenzzuwachs“ (Falkner 1994: 227). Im Mittelpunkt stand das Interesse der Mitgliedstaaten und der Kommission, einen Konvergenz- und keinen Harmonisierungsprozess anzustreben. Dieser Konvergenzprozess sollte durch ein intensives Berichtswesen und durch Stellungnahmen, Empfehlungen und Vergleichsstudien, wie bereits in den Römischen Verträgen vorgesehen, erreicht werden (vgl. Kötter 2000: 207, Schulte 1993: 279). Das Ziel der Einheitlichen Europäischen Akte, die Erreichung eines Europäischen Binnenmarkts zum 31.12.1992 zu forcieren, wurde in dem Vertragstext nicht von einer Ausweitung der sozialpolitischen Handlungsermächtigung flankiert. Von den über 200 folgenden Richtlinien zur Errichtung eines Binnenmarktes war lediglich ein Dutzend sozialpolitischer Natur (vgl. Kowalsky 1999: 109). Diese Zahl soll jedoch nicht suggerieren, dass die Diskussion um den europäischen Binnenmarkt quasi ohne eine Diskussion um einen „Sozialraum Europa“ vonstatten gegangen wäre. Zwischen der Verabschiedung der EEA und dem Maastrichter Vertrag lagen Jahre mit zahlreichen Debatten und einschneidenden Entwicklungen. Dies wird Gegenstand des folgenden Kapitels sein.

4. Sozialpolitik und die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes

4.1. Die Grundrechtscharta von 1989

Die Konferenz der europäischen Staats- und Regierungschefs von 1988 in Hannover stellte erstmalig seit Paris 1972 die Sozialpolitik in den Mittelpunkt eines Treffens. Die bundesdeutsche Regierung unter Kanzler Helmut Kohl hatte sich im Rahmen ihrer Präsidentschaft im Vorfeld der Konferenz für diesen Schwerpunkt stark gemacht.⁹⁷ In

⁹⁷ Beispielsweise erklärte Kohl: „Wir werden in Hannover vor allem auch darüber zu sprechen haben, wie wir die soziale Dimension des Binnenmarktes weiterentwickeln können. Gemeinsam wollen wir daran

der Bundesrepublik Deutschland wurde seit der EEA aufgrund der vorherrschenden vergleichsweise hohen Lohnnebenkosten und des dichten sozialen Netzes die Diskussion um eine soziale Dimension des Binnenmarktes besonders intensiv geführt. Die Gewerkschaften befürchteten eine Verlagerung von Arbeitsplätzen in südlichere Mitgliedstaaten, die Arbeitgeber sorgten sich um Wettbewerbsnachteile aufgrund der hohen Personalkosten.⁹⁸ Auf dem im September 1988 durchgeführten Kongress der EG-Kommission und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) sprachen sich daher nicht nur die beiden Ausrichter für eine deutlich erkennbare soziale Note im Binnenmarktprojekt aus, sondern mit Klaus Murmann auch der Präsident der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (vgl. Breit 1989). Auch wenn sich die Delegationen in Hannover noch nicht auf verbindliche Formulierungen einigen konnten, wurde die Ratstagung allgemein als „Initialzündung“ (Kowalsky 1999: 128) aufgefasst, auf die eine breite öffentliche Debatte folgte. Die Kommission unterbreitete im Herbst 1988 den sogenannten „Marin-Bericht“ zur sozialen Dimension des Binnenmarkts (EG-Kommission 1988), in dem die Forderung enthalten war, dass die „sozialen Kosten“ einer jedweden Handlung immer zu berücksichtigen seien und im Zweifelsfalle ausschlaggebend für die (Nicht-)Durchführung des Projektes sein sollten. Mit einer solch weitgehenden Formulierung betrat die Kommission Neuland in der Debatte. Sie war des Weiteren bestrebt, die bestehende Diskussion in einen Beschluss über eine europäische Grundrechtscharta münden zu lassen und bat im November 1988 den Wirtschafts- und Sozialausschuss der EG um entsprechende Vorschläge binnen drei Monaten.

Der WSA legte seine Antwort etwa fünf Monate später vor und verzichtete ausdrücklich auf die Erarbeitung einer solchen Charta unter Verweis auf bestehende Verträge, die die Mitgliedstaaten bereits in anderen Zusammenhängen unterzeichnet hätten (vgl. Kowalsky 1999: 130). Die 222 Vertreter der verschiedenen Akteure konnten sich auf keinen tragfähigen Konsens einigen und ließen die Einladung der Kommission, nicht nur zu bestehenden Vorschlägen eine Stellungnahme verabschieden zu können, sondern die Initiative zu ergreifen, ungenutzt. Aber nicht nur bei einzelnen Vertretern der Sozialpartner machte sich Widerstand gegen eine Grundrechtscharta breit. Die britische

gehen, in Europa einen Wirtschafts- und Sozialraum zu schaffen. Ohne eine soziale Flankierung ist für mich der Binnenmarkt nicht denkbar und unvollständig. Ich messe dieser Frage eine ganz große und politische Bedeutung bei“ (zit. n. Maurer 1993: 64).

⁹⁸ So hat Adamy seit der Verabschiedung der EEA eine Zunahme an atypischen Beschäftigungsverhältnissen festgestellt und diese in Verbindung mit der fortschreitenden wirtschaftlichen Verflechtung und dem Nord-Süd-Gefälle innerhalb der EG gesetzt (vgl. Adamy 1989).

Premierministerin Margaret Thatcher sprach Mitte Mai 1989 angesichts eines inzwischen von der Kommission erarbeiteten – und vom Europäischen Parlament unterstützten – Entwurfs von einem „Rückfall in den Marxismus“ (zit. n. Ermer et al. 1990: 163) und erneuerte somit das britische Veto gegen jede Form von weitergehender Vergemeinschaftung auf sozialpolitischem Gebiet.

Um Großbritannien entgegenzukommen, nahmen die Arbeits- und Sozialminister auf einer Konferenz wenige Wochen vor der geplanten Verabschiedung der Charta einige Passagen aus dem Entwurf heraus, so dass fortan weder unmittelbare Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten enthalten waren noch eine Ausweitung der Handlungsermächtigung für die Gemeinschaftsorgane gewünscht wurde.⁹⁹ Ferner wurde die Zielgruppe gemäß einer engen Auslegung des EWG-Vertrags geändert. Daher hieß das Dokument nicht mehr „Charta der sozialen Grundrechte für die EG-Bürger“, sondern „Europäische Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“. Letztendlich konnte Großbritannien jedoch nicht umgestimmt werden, so dass die Gemeinschaftscharta nur eine Charta der verbleibenden elf Mitgliedstaaten und auch für diese ohne rechtlich bindende Wirkung war.¹⁰⁰ Die Zugeständnisse gegenüber Großbritannien wurden nicht wieder rückgängig gemacht, obwohl die elf Staaten vorher zu mehr bereit gewesen waren. Auf dem sozialpolitischen Gebiet entwickelte sich ein Europa *à deux vitesses* (vgl. Schulte 1993: 274).

Diese Unverbindlichkeit und Allgemeinheit in den Formulierungen waren entscheidende Gründe für eine kritische Auseinandersetzung mit der Charta (vgl. Balze 1994: 249, Streeck 1995a: 403, Heise 1998: 15).¹⁰¹ Die politische Wirkung, die von dem Dokument ausging, war jedoch nicht zu verkennen. Die grundlegenden Prinzipien der Charta – kein sozialer Fortschritt ohne ökonomischen Fortschritt, kein dauerhafter ökonomischer Erfolg ohne soziale Kohäsion, Bekenntnis zur Förderung eines

⁹⁹ Ziffer 2 der Charta unterstreicht das Subsidiaritätsprinzip, aufgrund dessen „für die Schritte zur Verwirklichung dieser sozialen Rechte die Mitgliedstaaten und ihre Gebietskörperschaften und im Rahmen ihrer Befugnisse die Europäische Gemeinschaft zuständig [sind]“ (EG-Kommission 1989).

¹⁰⁰ Die Sozialcharta enthält in ihrem Kern zwölf Abschnitte zu folgenden Themen: 1. Recht auf Freizügigkeit, 2. Beschäftigung und Arbeitsentgelt, 3. Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 4. Recht auf sozialen Schutz, 5. Recht auf Koalitionsfreiheit und Kollektivverhandlungen, 6. Recht auf Berufsausbildung, 7. Recht auf Gleichbehandlung von Männern und Frauen, 8. Recht auf Unterrichtung, Anhörung und Mitentscheidung der Arbeitnehmer, 9. Recht auf Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, 10. Kinder- und Jugendschutz, 11. Ältere Menschen, 12. Behinderte (vgl. EG-Kommission 1989).

¹⁰¹ Streeck sah in der Charta den deutlichsten Beweis für den Übergang von harten, verbindlichen Rechtsakten in der Sozialpolitik hin zu *soft law*, also zu unverbindlichen Maßnahmen, als „shift of governance from the public to the private sector“ (Streeck 1995a: 424). Diese Strategie des „Neovoluntarismus“ nahm in den 1990er Jahren nach Ansicht von Streeck zu, weil die Mitgliedstaaten immer weniger verbindliche Rechtsakte verabschiedeten und stattdessen auf die Freiwilligkeit der Partizipation von Akteuren setzten (vgl. Streeck 1995a).

Ensembles gemeinsamer Werte als Kern des Sozialbereichs (vgl. Kowalsky 1999: 136) – wurden durch förmlichen Beschluss von elf der zwölf Mitgliedstaaten festgehalten. Eine rechtliche Verbindlichkeit hätte zudem ein Verhandlungsergebnis erfordert, das über die vereinbarten genannten Forderungen hinausreichen müsste, um nicht dem Europäischen Gerichtshof etwa die Definition der geforderten „angemessenen Bezahlung“ oder des „Rechts auf Anhörung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer“ zu überlassen. Zu solchen verbindlichen Absprachen, die den Kern der tradierten sozialen Rechte der Betroffenen in den jeweiligen Mitgliedstaaten berühren würden, sahen sich die Unterzeichnerstaaten nicht in der Lage. Wie in der Vergangenheit häufiger geschehen, beschieden sich die Teilnehmer mit einem ersten, pragmatischen Schritt und überließen weitere Handlungen ihren Nachfolgern, die im Lichte der gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse über eine tiefere Integration entscheiden sollten (vgl. Kötter 2000: 210f., Schulte 1993: 284, Pauwen 2001: 131ff.).¹⁰²

In Erwartung des Beschlusses zur Grundrechtscharta legte die Kommission im November 1989, also einen Monat vor Verabschiedung der Charta, ein Aktionsprogramm zur Umsetzung derselben vor. Es ist mit dem 1974er Aktionsprogramm nur bedingt gleichzusetzen, da es binnen weniger Wochen entstanden ist; mit seinen 47 konkreten Maßnahmen kann man es dennoch als „kleines Weißbuch“¹⁰³ betrachten (Berié 1993: 70). Die meisten Maßnahmen betrafen den Bereich des Arbeitsschutzes, in dem seit In-Kraft-Treten der EEA Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden konnten. Die Kommission legte auf Basis des Aktionsprogramms innerhalb der nächsten zwei Jahre Entwürfe zu nahezu allen 47 Maßnahmen vor, so dass von ihrer Seite aus gesehen das Aktionsprogramm im Großen und Ganzen erfüllt wurde. Darunter fanden sich Richtlinienentwürfe zu äußerst kontroversen Themen, die mitunter bereits

¹⁰² Dieser Lerneffekt und die damit verbundene Erweiterung der Vergemeinschaftung wurden bereits oben als spill-over-Effekt im Sinne des Neofunktionalismus eingeführt. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Neofunktionalismus das Entstehen der Charta von 1989 nicht hinreichend erklären kann. Das Ausscheren Großbritanniens und die Uneinigkeit der nicht-staatlichen Akteure, die im WSA sichtbar wurde, finden im Neofunktionalismus keine überzeugende Entsprechung. Dies gilt ebenfalls für das Sozialprotokoll von Maastricht, auf das im kommenden Abschnitt eingegangen wird (vgl. Hülshoff 1993). Auch wenn der Neofunktionalismus das Verhalten Großbritanniens nicht erklären kann, so muss Hülshoff dennoch entgegengehalten werden, dass besonders der Altfunktionalismus David Mitrany's solch ein Ergebnis nicht ausgeschlossen hat, da ein wichtiges Prinzip lautet, „[that] activities would be selected specifically and organised separately“ (Mitrany 1975: 116) und es daher möglich erscheint, dass innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein Subsystem entsteht, dem sich – vorerst – nicht alle Teilnehmer der Gemeinschaft anschließen. Sowohl Mitrany als auch Haas prognostizieren jedoch längerfristig einen Beitritt der Außenstehenden (vgl. Mitrany 1975: 118f., Haas 1968a: xxxii ff.). Ob für den in Amsterdam erfolgten Beitritt Großbritanniens zum Maastrichter Sozialprotokoll tatsächlich der von Haas benannte „group pressure [which] will spill over into the federal sphere and thereby add to the integrative impulse“ (Haas 1968a: xxxiii) entscheidend war, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht werden.

¹⁰³ Im Gegensatz zum ‚großen Weißbuch‘ von 1985 zur Errichtung des Binnenmarktes.

seit vielen Jahren von den Akteuren diskutiert worden waren, wie etwa zu dem Thema der europäischen Betriebsräte.¹⁰⁴ Zu einer Verabschiedung von Richtlinien kam es – mit Ausnahme des Arbeitsschutzes – in der Regel nicht, da Großbritannien regelmäßig sein Veto einlegte (vgl. Berié 1993: 71). So konnte sich der politische Wille der Elf aufgrund der benötigten Einstimmigkeit im Rat nicht gegen die ablehnende Haltung Großbritanniens durchsetzen. Balze stellt fest, dass den Gemeinschaftsorganen die notwendigen Rechtssetzungsinstrumente mitsamt den dazugehörigen Verfahren fehlten, um eine Vertiefung auf dem Gebiet der Sozialpolitik voranzubringen (vgl. Balze 1994: 249). Bei der anstehenden Überarbeitung der Gemeinschaftsverträge stand daher auch die Sozialpolitik auf der Tagesordnung.

4.2. Der Vertrag von Maastricht

4.2.1. Zum sozialpolitischen Inhalt des Vertrags

Bei den Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs der zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft stand im Dezember 1991 im niederländischen Maastricht die Schaffung einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Zentrum.¹⁰⁵ Man einigte sich auf ein Verfahren, an dessen Ende spätestens am 1. Januar 1999 eine gemeinsame europäische Währung stehen sollte. Die Mitgliedstaaten vereinbarten in Maastricht einen Mantelvertrag und änderten die bereits bestehenden Gemeinschaftsverträge in manchen Artikeln.¹⁰⁶

Aus sozialpolitischer Perspektive wurde der mit der EEA eingeschlagene Weg fortgesetzt und die Bereiche, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden konnte, ausgebaut¹⁰⁷ sowie die Sozialpolitik als Bestandteil einer europäischen Agenda festgeschrieben. So wird im Artikel B des Vertrags über die Europäische Union (EUV) die „Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts [...] durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes“ als Zielvorgabe festgeschrieben. Im modifizierten EWG-Vertrag wird im Art. 2

¹⁰⁴ Abgesehen von wenigen Ausnahmen entstanden die Richtlinien in vergleichsweise kurzer Zeit. Die Kommission sah sich der Kontinuität der bisherigen Strategie verpflichtet und legte die folgenden Prämissen für das Programm fest, da andernfalls die notwendigen Mehrheiten nicht erreichbar schienen: Festhalten der Subsidiarität bei Akzeptanz von gegenseitigen Unterschieden, Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit eines jeden Mitgliedstaates, aber auch der gesamten Gemeinschaft, Verringerung der regionalen Unterschiede, ohne komparative Vorteile zu gefährden (vgl. Pauwen 2001: 134).

¹⁰⁵ Nach Schulz stand die Sozialpolitik in Maastricht im Mittelpunkt, diese Einschätzung erscheint jedoch zu euphorisch (vgl. Schulz 2003: 89).

¹⁰⁶ Dadurch verändert sich auch die Nummerierung der Artikel des alten EWG-Vertrags. Neu hinzugefügte Artikel werden durch den Zusatz „(neu)“ kenntlich gemacht. Zudem wurde der EWG-Vertrag in Maastricht in „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EGV) umbenannt.

¹⁰⁷ Etwa im Verbraucherschutz (Art. 129a EWG-Vertrag (neu)).

(„allgemeine Ziele“) fortan nicht mehr eine Steigerung des Beschäftigungsgrades und des Lebensstandards gefordert, sondern ein „hohes Beschäftigungsniveau [und] ein hohes Maß an sozialem Schutz“. Gemäß Abs. 3i EGV beinhaltet die Tätigkeit der Gemeinschaft zusätzlich „eine Sozialpolitik mit einem Europäischen Sozialfonds“.¹⁰⁸ Ebenso wichtig für die Sozialpolitik ist die eindeutige Festlegung des Subsidiaritätsprinzips für die Handlungen der Europäischen Union.

Im Vergleich zu den Integrationsfortschritten, die auf wirtschafts- und währungspolitischem Gebiet in Maastricht besiegelt wurden, nimmt sich das sozialpolitische Ergebnis verhältnismäßig bescheiden aus. Aufgrund der weiterhin ablehnenden Haltung von Großbritannien war kein Vorankommen in diesem Politikfeld für alle Mitgliedstaaten möglich. Weil die restlichen elf Mitgliedstaaten für eine Weiterentwicklung eintraten, drohten die Verhandlungen in Maastricht zu scheitern. Erst in der letzten Konferenznacht einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf ein Protokoll der elf Mitgliedsstaaten als integralen Bestandteil des Vertrags aller zwölf¹⁰⁹ und wurde daher auch von Großbritannien ratifiziert. Da sich die britische Regierung diesem Abkommen jedoch nicht anschloss, fanden die dort getätigten Vereinbarungen in Großbritannien keine Anwendung.¹¹⁰ Es wurde somit ein neues Rechtskonstrukt als Ausweg aus der Blockadehaltung geschaffen, das „viel staatsmännische Phantasie verlangte und zu dem Bürokraten wahrscheinlich niemals fähig wären“ (Schulz 2003: 91). Als Bestandteil des EUV zählte das Abkommen zum Gemeinschaftsrecht, auch wenn es nicht für die gesamte Gemeinschaft anwendbar war. Das Europa der zwei Geschwindigkeiten, das sich mit der Grundrechtscharta 1989 abzeichnete, fand hier seine Fortsetzung. Wie sah nun der Inhalt des Abkommens, das „den Höhepunkt der vorausgegangenen Versuche, die gemeinschaftliche Sozialpolitik zu stärken, [bildete]“ (Kowalsky 1999: 158) und eine „neue Periode der europäischen Sozialpolitik“ ankündigte (Kötter 2000: 211) aus? Das Abkommen versteht sich als Fortsetzung der Charta von 1989, auf die in der Präambel ausdrücklich Bezug genommen wird. Des Weiteren wird festgehalten, dass die Gemeinschaftsorgane – unter Beteiligung Großbritanniens – im Sinne dieses Abkommens tätig werden.¹¹¹ Im Artikel 2 der Charta wird detailliert aufgelistet, welche

¹⁰⁸ Der unbestimmte Artikel „eine“ weist auf den fehlenden festen Rahmen für die Sozialpolitik hin (vgl. Pauwen 2001: 92).

¹⁰⁹ Im weiteren Verlauf der Arbeit wird dieses Protokoll als „Sozialabkommen“ bezeichnet.

¹¹⁰ Am 27. November 1990 hatte Margaret Thatcher die Amtsgeschäfte an John Major abgegeben, dies änderte jedoch nichts an der britischen Haltung.

¹¹¹ Das bedeutete in der Praxis, dass im Rat Großbritannien an Abstimmungen nicht teilnahm, im Europäischen Parlament, im WSA und in der Kommission hingegen genossen die britischen Vertreter dieselben Rechte und Pflichten wie ihre Kollegen. Die britische Veto-Möglichkeit fiel somit weg, aber in

Bereiche neben der „Arbeitsumwelt“ nun mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können: „Arbeitsbedingungen“, „Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer“, „Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz“ sowie „berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen“. Einstimmigkeit wird unter anderem in Belangen der Sozialen Sicherheit und der Mitbestimmung verlangt (Art. 2, Abs. 3). Explizit keine Regelungskompetenz besitzt die Gemeinschaft bei Fragen zum Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht (Art. 2, Abs. 6). Eine Aufwertung erfuhr der Soziale Dialog. Die elf Unterzeichner legten fest, dass ein Nationalstaat einen Sozialpartner mit der Umsetzung einer verabschiedeten Richtlinie betrauen kann, solange beide Seiten zustimmen. Darüber hinaus steht die Kommission in der Pflicht, die Sozialpartner vor der Veröffentlichung eines Richtlinienentwurfes zu kontaktieren und um Stellungnahmen zu bitten. Als drittes schließlich eröffnete sich für die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen¹¹² die Möglichkeit, eine Vereinbarung zu einem Gegenstand zu treffen, die an die Stelle einer Richtlinie treten kann. Der Rat muss solchen Vereinbarungen seine Zustimmung erteilen. Eine solche Kompetenzerweiterung kann als ein Ansatz von Korporatismus auf EU-Ebene gedeutet werden (vgl. Falkner 1996, Lange 1993).¹¹³

Somit bleibt festzuhalten, dass sich elf Mitgliedstaaten um einen merkbaren Ausbau einer europäischen Sozialpolitik bemüht haben und im Ergebnis dazu bereit waren, nicht nur den Handlungsrahmen der Gemeinschaftsorgane zu erweitern, sondern auch im Verfahren neue Wege zu beschreiten.¹¹⁴ Zentrale Fragen der Sozialpolitik wie die sozialen Sicherungssysteme, Fragen der Mitbestimmung und des Arbeitskampfes sind auch nach Maastricht unter nationalstaatlicher Kompetenz geblieben und können nur – falls überhaupt – durch einen einstimmigen Beschluss des Rates von den Gemeinschaftsorganen geregelt werden.

dem Entscheidungsprozess waren sie nach wie vor integriert (vgl. Leibfried/Pierson 1995a: 49). Die Vertragspartner sahen zudem ausdrücklich vor, dass Großbritannien jederzeit dem Sozialabkommen beitreten könnte.

¹¹² Die anerkannten Vertretungen waren UNICE und CEEP auf der Arbeitgeberseite sowie der EGB für die Arbeitnehmer.

¹¹³ Zugrunde gelegt wird dabei die Korporatismus-Definition von Schmitter: „a mode of policy formation in which formally designated interest associations are incorporated within the process of authoritative decision-making and implementation“ (Schmitter 1981: 295).

¹¹⁴ Das Ausscheren Großbritanniens wird im Allgemeinen als „opt-out“ bezeichnet, da es in einem bestimmten Bereich – hier: der Sozialpolitik – nicht der gemeinschaftlichen Rechtsordnung folgt, sondern nationalen Bestimmungen den Vorrang einräumt (vgl. Arl 1997: 144). Schulz hingegen bezeichnet die getroffene Entscheidung als ein „opt-in“ der übrigen Staaten, da sie über die gemeinsam beschlossenen Vertiefungsschritte hinausging und Großbritannien die Möglichkeit gab, diesen Schritt jederzeit nachzuholen (vgl. Schulz 2003: 90 sowie Arl 1997: 144f.).

4.2.2. Entscheidungsgründe der Akteure

Wie bereits bei der Entstehung der Sozialcharta waren mit Frankreich und Deutschland nicht nur die zwei größten Mitgliedstaaten diejenigen, die die soziale Dimension des Binnenmarktes im Vertragstext verankert sehen wollten, sondern es waren gleichzeitig auch Staaten mit hohen Sozialstandards und daraus resultierenden höheren Lohnkosten. Belgien und Dänemark unterstützten Frankreich und Deutschland mit derselben Argumentation (vgl. Rhodes 1995: 92). Innenpolitisch standen sie dabei unter dem Druck der Gewerkschaften, die den Verlust von Arbeitsplätzen durch eine Verlagerung in die südlichen Mitgliedstaaten befürchteten. Für die genannten Staaten standen also nationalstaatlich begründete Motive im Vordergrund, eine soziale Dimension bei der Schaffung des Binnenmarktes einzufordern. Der „europäische Gedanke“, sich sukzessive von den Nationalstaaten zu trennen und nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine politische Einheit zu werden, spielte in den Erwägungsgründen keine maßgebliche Rolle. Es galt zuvorderst, die Konsequenzen aus einem einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraum für den eigenen Verantwortungsbereich vorherzusehen und daraus die notwendigen Maßnahmen abzuleiten. In diesem Fall bedeutete es, eine koordinierte Sozialpolitik zu fördern.¹¹⁵ Die kleineren Staaten der Gemeinschaft schlossen sich nicht der ablehnenden Haltung Großbritanniens an, sondern unterstützten den partiellen Wegfall von Einstimmigkeitsentscheidungen.¹¹⁶ Obwohl damit für diese Staaten kurzfristig höhere Kosten verbunden waren, wollten sie die erwarteten ökonomischen Vorteile eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraumes und des damit verbundenen barrierefreien Zugangs zu den Märkten der großen Volkswirtschaften nicht missen (vgl. Kowalsky 1999: 152f.). Hinzu kam wie bereits 1972 eine weitgehende parteipolitische Einheitlichkeit in den Regierungsetagen. Zehn von zwölf Staaten waren konservativ geprägt, Frankreich und Spanien bildeten die Ausnahmen. Die französische Regierung wiederum war ein entschiedener Verfechter der Währungs-

¹¹⁵ Die Tatsache, dass keine Regierung verlangte, auch die sozialen Sicherungssysteme der qualifizierten Mehrheitsregelung zu unterwerfen, steht diesem Befund nicht entgegen. Aufgrund der eingangs erwähnten Bedeutung der Sicherungssysteme für die nationale Bevölkerung und somit auch für die nationalen Regierungen, schien ein Integrationsfortschritt auf diesem Gebiet weder der eigenen Bevölkerung gegenüber vermittelbar noch gegenüber den anderen Staats- und Regierungschefs durchsetzbar. Die deutschen Gewerkschaften hingegen traten in einer Stellungnahme vor der Maastrichter Konferenz für die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip bei Fragen der sozialen Sicherungssysteme ein, konnten sich damit gegenüber der deutschen Regierung jedoch kein Gehör verschaffen (vgl. Schulz 2003: 72). Die von der qualifizierten Mehrheitsfindung tangierten Bereiche wie etwa Arbeitsbedingungen, Gesundheitsschutz, berufliche Eingliederung der am Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen sind ebenfalls kostenintensiv, so dass ein koordiniertes Vorgehen in diesen Bereichen zu einer partiellen Konvergenz der Sozialpolitik und -kosten führt.

¹¹⁶ Eine Übersicht über die Verhandlungspositionen aller Mitgliedstaaten vor Maastricht liefert Schulz (2003: 73ff.).

union, so dass in diesem Bereich keine Konfliktlinie vorhanden war. Die parteipolitische Übereinstimmung im Rat und das positive Verhältnis der konservativen Parteien zu Europa förderten die Intensität und Geschwindigkeit der Debatte um die Wirtschafts- und Währungsunion – und damit auch um die soziale Flankierung (vgl. Manow/Schäfer/Zorn 2004: 26ff.). Besonders Spanien machte seine Zustimmung von weiteren finanziellen Vergünstigungen abhängig – und bekam sie auch. Nach Lange waren diese *side payments* letztendlich ausschlaggebend für das Zustandekommen des Sozialabkommens. In Maastricht einigte man sich auf die Schaffung eines Kohäsionsfonds, dessen Mittel ausschließlich für die vier wirtschaftlich rückständigsten Mitglieder – Spanien, Griechenland, Irland, Portugal – bestimmt waren. Italien zum Beispiel mit seinen armen südlichen Regionen, aber dem reichen Norden war von diesem Fonds ausgeschlossen, jedoch konnte es nach wie vor mit großen Summen aus dem Europäischen Sozialfonds und aus dem Fonds zur Förderung der regionalen Entwicklung (EFRE) rechnen (vgl. Lange 1993: 8, 23ff.).¹¹⁷ Der Einigungswille aller Mitgliedstaaten wurde durch die Tatsache unterstützt, dass seit der EEA Verfahrensfragen im Rat zugenommen hatten. Die Kommission brachte einzelne Beschlussvorlagen unter dem Stichpunkt „Arbeitsumfeld“ ein, in welchem seit der EEA Entscheidungen mit einer qualifizierten Mehrheit gefällt werden konnten. Schulz stellt in diesem Zusammenhang zum Teil äußerst phantasievolle Begründungen der Kommission fest (vgl. Schulz 2003: 91). Mitgliedstaaten, die den Kommissionsvorschlägen positiv gegenüber standen, schlossen sich der Auffassung der Kommission an und übten Druck auf die zögernden Delegationen, in der Regel besonders auf Großbritannien, aus.¹¹⁸ So hätte nach Schulz die Richtlinie zu Informations- und Konsultationsrechten der Arbeitnehmer in den Arbeitsschutzrichtlinien eines Unternehmens eindeutig eines einstimmigen Beschlusses bedurft, sie wurde jedoch als Bestandteil des Arbeitsschutzes – und

¹¹⁷ Eine umfassendere Analyse zur Rolle von *side payments* zur Durchsetzung von Integrationsschritten liefert Marks (1992). Nach Auffassung von Platzer konnten diese *side payments* aber nicht die kurzfristig entstehenden Wettbewerbsnachteile der kleineren Staaten ausgleichen, so dass diese Regierungen gegen ihre eigenen (bis zur nächsten Wahl reichenden) Interessen agierten. Daher liefert ebenso wie der Neofunktionalismus auch der Neorealismus keine vollständige Erklärung für das Entstehen des Sozialabkommens in Maastricht (vgl. Platzer 2001: 436f.). Platzer führt hingegen seine These von einer „phasenverschobenen Integration“ an, da die Sozialpolitik immer mit etwas Verspätung und somit als Reaktion auf die wirtschaftspolitische Integration schrittweise vergemeinschaftet wurde (vgl. Platzer 2001). Kritisch zu der Auffassung, dass die *side payments* ausschlaggebend für die Zustimmung der kleineren Staaten waren, äußert sich Arnold. Sie argumentiert, dass kein signifikanter Souveränitätsverlust zu erwarten war, da die betroffenen Staaten in der Lage gewesen seien, durch ein abgestimmtes Verhalten jede Art von Beschlüssen zu verhindern und darüber hinaus das Sozialprotokoll keine einschneidenden Veränderungen zugelassen habe – und diese Intention auch von keinem Verfechter des Abkommens geäußert worden sei (vgl. Arnold 1999).

¹¹⁸ In der Literatur wird diese Strategie als „Treaty-base game“ („Vertragsgrundlagenspiel“) bezeichnet (vgl. Rhodes 1995).

nicht der Mitbestimmungsrechte – interpretiert und konnte daher auf Basis eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses erlassen werden. Kontroverser verlief die Diskussion bei der Richtlinie „Schutz Schwangerer am Arbeitsplatz“, die neben dem Recht auf Mutterschaftsurlaub die Entgeltlichkeit festlegte und somit zum Bereich der Sozialen Sicherheit gezählt werden konnte. Die Mitgliedstaaten einigten sich schließlich darauf, dass ein Mutterschaftsurlaub ohne Entgeltsicherheit ein Muster ohne Wert sei und daher nicht getrennt werden könne. Die zögernden Delegationen schwenkten auf die Mehrheitsposition ein, und die Richtlinie konnte ohne einstimmigen Beschluss erlassen werden (vgl. Schulz 2003: 91f.). Kurzum, der Wunsch nach mehr Eindeutigkeit und Rechtssicherheit bei Verfahrensfragen war vor Maastricht allen Teilnehmern zu Eigen, auch Großbritannien sah generellen Klärungsbedarf im Bereich der Sozialpolitik (vgl. Schulz 2003: 67, 91f.).¹¹⁹

Dieser Wunsch fand bei der britischen Regierung jedoch nicht Ausdruck in einer fortschreitenden Integration. Der britische Premierminister beharrte auf seinem Veto, seinen eigenen Äußerungen zufolge aus wirtschaftspolitischer Überzeugung.¹²⁰ Jedoch gilt es zusätzlich anzumerken, dass Major unter großem innerparteilichen Druck stand und eine ‚Rebellion‘ innerhalb seiner Partei, initiiert von seiner Vorgängerin Margaret Thatcher, befürchten musste. Einem solchen Machtkampf konnte und wollte sich Major kurz vor den Wahlen zum Unterhaus nicht aussetzen (vgl. Lange 1993: 25f.). Ein drittes Argument bestand nach Lange darin, dass die Kosten des opt-outs für Großbritannien nur von geringer Höhe waren, weil auf britischer Seite die Erwartung dominierte, mit dieser Entscheidung einen Wettbewerbsvorteil zu erhalten. Sollte sich das Gegenteil herausstellen, so blieb immer noch die Option, das Sozialabkommen zu unterzeichnen. Schließlich verfügte Großbritannien verglichen mit den ärmeren Staaten der EU über ein ausgebautes und kostenintensives System der sozialen Sicherung, so dass es ebenso wie Deutschland und Frankreich Interesse an einer diesbezüglichen Konvergenz haben sollte (vgl. Lange 1993: 27, Kornbeck 1996).¹²¹

¹¹⁹ Großbritannien legte gegen die so genannte Arbeitszeitrichtlinie von 1993 Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof ein. Der Klage wurde jedoch „im wesentlichen nicht stattgegeben“ (Falkner 2000: 287).

¹²⁰ „Europe can have the social chapter. We shall have employment. [...] Let Jacques Delors accuse us of creating a paradise for foreign investors: I am happy to plead guilty“ (John Major, zit. n. Falkner 1996: 9).

¹²¹ Mit der Frage, ob hohe Sozialstandards einen Wettbewerbsvorteil oder einen Nachteil darstellen, setzt sich diese Arbeit nicht auseinander. Die dargestellten Argumente beziehen sich auf die Beweggründe, die von den beteiligten Akteuren geäußert wurden.

4.3. Bewertung der Ergebnisse von Maastricht

4.3.1. Die Situation der Sozialpolitik am Vorabend der Maastrichter Konferenz

Wie in den vorangegangenen Kapiteln der Arbeit gezeigt wurde, hat sich die Europäische Sozialpolitik seit der Gründung der EWG weiterentwickelt. In Rom wurde sie vorrangig als Annex zur Wirtschaftspolitik und als „freizügigkeitsspezifisches Sozialrecht“ (Schulte 1993: 267) verstanden. Dieses Sozialrecht wurde durch eine vergleichsweise hohe Regelungsdichte auf europäischer Ebene und eine integrationsfreundliche Rechtsprechung des EuGH ausgebaut und gefestigt. Im Laufe der Zeit nahmen die Mitgliedstaaten Abstand von ihrer restriktiven Auslegung und erweiterten den Handlungsspielraum für eine europäische Sozialpolitik, so dass die Kommission nun beispielsweise Richtlinien zur Gleichbehandlung von Mann und Frau unterbreiten konnte. Im Rahmen der Diskussion um das erste sozialpolitische Aktionsprogramm wurde eine Gleichrangigkeit der Wirtschafts- und Sozialpolitik gefordert, das Wort der „Sozialunion“ machte die Runde. Weder diese europafreundliche Interpretation noch die erste Revision der Gründungsverträge durch die Einheitliche Europäische Akte änderten jedoch etwas an der Tatsache, dass weiterhin die Nationalstaaten alle Fäden in der Hand hielten und aufgrund des weitgehenden Einstimmigkeitserfordernisses bei Abstimmungen jederzeit in der Lage waren, weitere supranationale Aktivitäten auf diesem Gebiet zu blockieren. Kliemann stellt zusammenfassend fest, dass

„nach wie vor kein sozialpolitisches Profil der Gemeinschaft existiert. Zu einer Gleichrangigkeit von Sozial- und Wirtschaftsintegration kam es de facto nie. Die Europäische Sozialpolitik vor Maastricht ist also weiterhin als Koordinationspolitik mit nur punktuellen Zuständigkeiten der Gemeinschaft zu verstehen“ (Kliemann 1997: 54).

Die Entscheidungsfindung bei diesen „punktuellen Zuständigkeiten“ sah sich zudem mehreren Schwierigkeiten ausgesetzt, die Scharpf als „Politikverflechtungsfälle“ (vgl. Scharpf 1985) und Streeck in Ergänzung als „Entscheidungslücke“ charakterisiert hat (vgl. Streeck 1995b). Die von Scharpf analysierte Politikverflechtung manifestiert sich auf europäischer Ebene erstens in der Abhängigkeit der Entscheidungen von einer unteren Ebene (der Europäische Rat beschließt mit den Stimmen nationaler Regierungsvertreter) und zweitens in der Erfordernis, dass die Beschlüsse einstimmig bzw. mit großen Mehrheitsverhältnissen getroffen werden müssen (Scharpf 1985: 324ff.). Zudem geht Scharpf davon aus, dass „die institutionellen Strukturen der EG suboptimale Politikergebnisse begünstigen“ (Scharpf 1985: 324), da etwa aufgrund der Vetomöglichkeit der Delegationen und ihrer Abhängigkeit von der nationalen Bevölkerung die Rahmenbedingungen für ein problemlösungsorientiertes Verhandeln

auf europäischer Ebene nicht zufrieden stellend seien.¹²² Somit hat die nationale Ebene Handlungsmacht abgegeben, die auf der supranationalen Ebene nicht in dem gleichen Umfang aufgefangen werden konnte (vgl. Scharpf 1994: 219).

Streeck ergänzt diesen Befund durch die Existenz einer „Entscheidungslücke“, da sich die Arbeitgebervertretungen während der meisten Zeit der Europäischen Wirtschaftsunion geweigert haben, an europäischen Entscheidungen aktiv mitzuwirken und eine Nicht-Entscheidung immer als bessere Option empfanden. Somit fehlte zum einen der organisierten Arbeitnehmervertretung der Verhandlungspartner und zum anderen den Vorschlägen der Kommission eine größere Legitimität, um sie gegenüber Mitgliedstaaten mit ablehnender Haltung besser durchsetzen zu können. Die Arbeitgeberseite verursachte daher eine Lücke im Entscheidungs- und dem vorangehenden Konsultationsverfahren (vgl. Streeck 1995b).¹²³ Die Politik der Arbeitgeberseite auf europäischer Ebene wurde durch die Abstimmungsquoten und ihre Lobbytätigkeit auf nationaler Ebene begünstigt, da sie in der Regel nur in einem Mitgliedstaat erfolgreich sein mussten, um das Scheitern eines Vorhabens bewirken zu können (vgl. Streeck 1995b: 106).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Handlungsradius der europäischen Sozialpolitik begrenzt und die diesbezügliche Entscheidungsfindung erschwert war. Gleichzeitig jedoch bahnten sich bedeutsame Integrationsschritte im wirtschafts- und währungspolitischen Bereich an. Der daraus resultierende Druck auf die nationalen Regierungen und das Ergebnis von Maastricht wurden in den voran gestellten Abschnitten vorgestellt. Wie kann man dieses Ergebnis bewerten?

4.3.2. Die Situation der Sozialpolitik nach Maastricht

Wie oben angeführt, nahmen sich die von allen zwölf Mitgliedstaaten vereinbarten Veränderungen in der Sozialpolitik vergleichsweise gering aus. Die Tätigkeitsfelder der Europäischen Union wurden um „eine Sozialpolitik“ erweitert, ohne dass allein aus dieser Festlegung eine konkrete Handlungsermächtigung erfolgt wäre. Ebenfalls lässt sich aus den neuen Zielen des „hohen Beschäftigungsniveaus“ und des „hohen Lebensstandards“ keine Kompetenzerweiterung im Vergleich zu den alten Formulierungen der „Hebung des Beschäftigungsniveaus“ und des Lebensstandards erklären. Lediglich die

¹²² Der Nachweis der Plausibilität der Scharpf'schen These wurde anhand einiger Beispiele in dieser Arbeit erbracht und ebenso von Falkner (2000, m.w.N.).

¹²³ Vgl. hierzu etwa das Scheitern des Sozialen Dialogs in den 1970er Jahren (s. 3.2.) oder die Forderungen der Arbeitgeber in dem vermuteten „goldenen Zeitalter“ (Däubler 2004: 274) der Sozialpolitik (3.1.3.).

vorsichtige Ausweitung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse war ein konkreter Gewinn für den gemeinschaftlichen Aktionsradius.

Das Sozialabkommen veränderte jedoch die Situation für die elf Unterzeichnerstaaten. Wie gezeigt wurde, vereinbarten die Mitgliedstaaten einen deutlichen Ausbau des Regelungsbereichs, der nicht mehr einstimmig verabschiedet werden musste (s. Tabelle 1, S. 68). Eine *Conditio sine qua non* für die Politikverflechtungsfälle wurde somit aufgehoben und die Tendenz zur Selbstblockade – auf dem Papier zumindest – überwunden. Die Politikverflechtungsfälle galt nunmehr nur noch für einige ausgewählte, oben angeführte Bereiche. Zudem war ein Verstecken der kleineren Staaten hinter dem absehbaren und verlässlichen Veto Großbritanniens nicht mehr möglich. Die Zeit des *cheap talk*, der verheißungsvollen Reden und Resolutionen auf europäischem Parkett in dem Wissen, dass die Äußerungen nur für die Archive und gegebenenfalls für die eigene Wählerklientel von Bedeutung waren, schien dem Ende entgegen zu gehen (vgl. Arnold 1999: 28).

Die Ergebnisse angesichts dieser Möglichkeiten und der damit verbundenen Erwartungshaltung waren vergleichsweise enttäuschend. Lediglich drei sozialpolitische Richtlinien beschloss der Rat auf Basis des Sozialabkommens bis zum Vertrag von Amsterdam.¹²⁴ Es gab Regelungen für Teilzeitarbeitnehmer und zu befristeten Beschäftigungsverhältnissen, zur Beweislastumkehr in Fällen geschlechtsspezifischer Diskriminierung, zu europäischen Betriebsräten sowie zum Elternurlaub. Die heraufbeschworene Gefahr des Europas der zwei Geschwindigkeiten trat somit realiter nicht ein – zumal Großbritannien nach einem Regierungswechsel und der Amtsübernahme der *Labour Party* unter Premierminister Tony Blair in Amsterdam das Sozialprotokoll ebenfalls unterzeichnete und somit seine selbst gewählte Sonderrolle aufhob (vgl. Kötter 2000: 213). Die 1995 beigetretenen Staaten Österreich, Schweden und Finnland schlossen sich dem Abkommen bereits mit der Aufnahme in die EU an. Falkner hebt an dieser Stelle den qualitativen Aspekt der erlassenen Richtlinien hervor. Die nun verabschiedeten Regelungen waren teilweise seit Jahren umstritten und hochgradig kontrovers diskutiert worden, eine Einigung auf diesen Gebieten mithin ein bedeutsames Ergebnis (vgl. Falkner 2000: 287; eine detaillierte Analyse zu der Kontroverse um die Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten liefert Kowalsky 1999). Nach Falkners Ansicht gehen die beschlossenen Rechtsakte teilweise sogar über bestehende Lücken im

¹²⁴ Der Vertrag von Amsterdam wurde im Oktober 1997 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet und trat zum 1. Januar 1999 in Kraft.

Tabelle 1: Die Übertragung von ausdrücklich sozialpolitischen Kompetenzen auf die Europäische Union^a,
Quelle: Leibfried/Pierson 2000: 274.¹²⁵

Competences	EEC 1957	SEA 1986	TEU 1992	Social Protocol 1992	CTEU^b 1997
Free labour movement	Unan 48-50	QMV	QMV	No impact	QMV 39-40
Gender equality in pay ^b	Unan 119	Unan	Unan +	QMV	QMV 141
Gender equality for labour force ^b	No ref	No ref	No ref	QMV	OMV 137 (1) v
Working environment	No ref	QMV 118a	QMV	QMV	QMV 137 (1) i
Working conditions (outside former Article 118a)	No ref	No ref	Nor ref	QMV	QMV 137 (1) ii
Worker information and consultation	No ref	No ref	No ref	QMV	QMV (1) iii
Integration of persons excluded from labour market	No ref	No ref	No ref	QMV (excl. funding)	QMV (excl. funding)
Social security and protection of workers	No ref	No ref	No ref	Unan	Unan 137 (3) i
Protection of workers where employment contract is terminated	No ref	No ref	No ref	Unan	Unan 137 (3) ii
Collective interest representation, co- determination	No ref	No ref	No ref	Unan	Unan 137 (3) iii
Employment of third-country nationals	No ref	No ref	No ref	Unan	Unan 137 (3) iv
Funding for employment policy	No ref	No ref	No ref	Unan	Unan 137 (3) v
Social Security coordination	Unan 51	Unan	Unan	n.a.	Unan 42
Pay	No ref	No ref	Excl. 100a.2 ^c	Excl.	Excl. 137 (6)
Right of association	No ref	No ref	Excl. 100a.2 ^c	Excl.	Excl. 137 (6)
Right to strike and to impose lock-outs	No ref	No ref	Excl. 100a.2 ^c	Excl.	Excl. 137 (6)

Notes: Unan = unanimity required; QMV = qualified majority voting; No ref = no reference to competence; n.a. = not applicable; Excl. = competence explicitly excluded.
Heavier shading denotes less competence. Heaviest shading shows explicit denial of competences, anchored in the treaties only since 1992 in these areas.
Numbers refer to articles in each treaty. The CTEU column lists the revised article numbers according to the relevant sections of the 1997 CTEU agreed at Amsterdam.

^a Explicit mention in the treaties, in contrast to unspecified general powers, as under Articles 100 and 235 (now 95 and 308) (EEC), or non-enabling norms such as Article 129 (now 152) (TEU) on public health.
^b Between the original Treaty of Rome and the 1992 Social Protocol the ECJ had interpreted gender equality more and more widely.
^c Article 100a (2) (TEU) exempted provisions on free movement of persons, and on the rights and interests of employees, from QMV, but did not preclude action by unanimity, whereas Article 137 (6) (CTEU) specifically withholds competence.

Source: Falkner (1998: 82), supplemented by the authors (with thanks to Josef Falke for his legal advice)

Arbeitsrecht hinaus, so dass es keinen zwingenden Bedarf für eine europäische Regelung gab, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten:

¹²⁵ Die Abkürzungen in den Spaltenüberschriften stehen für: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Einheitliche Europäische Akte, Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (Maastricht), Sozialprotokoll, konsolidierter Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (Amsterdam).

„So hat etwa das Ausmaß des Elternurlaubs per se nichts mit dem europäischen Binnenmarkt zu tun – außer, dass es zu den gesamten Arbeitskosten in jedem Land beitragen kann, und diese wiederum in einem Binnenmarkt noch stärker wettbewerbsrelevant werden. Die Arbeitskosten setzen sich jedoch aus vielfältigen Einzelposten zusammen [...], von denen von der EG wiederum bei weitem nicht alle angeglichen wurden“ (Falkner 2000: 291).

Eine zentrale Neuheit war die Implementierung korporatistischer Elemente durch das Sozialabkommen. Spätestens seit dem ersten Sozialpolitischen Aktionsprogramm stand die Förderung des Sozialen Dialogs auf der Agenda der Kommission, mit dem Vertrag von Maastricht wurde sie zur Förderung desselben sogar verpflichtet. Nach dem ersten gescheiterten Versuch der Institutionalisierung des Dialoges in den 1970er Jahren und der Wiederaufnahme der Gespräche 1985 in Val Duchesse sollte durch die erweiterten Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der Sozialpartner ein erneuter Anlauf unternommen werden, die Sozialpartner stärker auf europäischer Ebene einzubinden (vgl. Kowalsky 1999: 270ff.). Auf dem Papier haben die Sozialpartner eine Aufwertung erfahren, indem sie den Rechtssetzungsprozess durch eigene Initiativen suspendieren können. Die Frage stellt sich jedoch, ob dadurch die Arbeitgebervertretungen den Sozialen Dialog als attraktiver empfunden haben. Schließlich war durch die Ausweitung der Mehrheitsbeschlüsse ihre bisherige Strategie gefährdet. Die Prognosen für das Zustandekommen von Abschlüssen als Ergebnis von Kollektivverhandlungen waren überwiegend skeptisch (vgl. Arnold 1999: 15, Falkner 2000: 286 m.w.N.). Nicht nur die europäischen Arbeitgeber besaßen ein Interesse an einer Nicht-Entscheidung, auch die Gewerkschaften traten auf europäischer Ebene mitunter nicht als geeinter und starker Verhandlungspartner auf, der somit den Druck auf UNICE und/oder CEEP erhöhen könnte. Im Europäischen Gewerkschaftsbund organisieren sich nationale Gewerkschaften, die zuvorderst am Erhalt von nationalen Arbeitsplätzen interessiert sind. Neben der Interessenskongruenz in Anliegen wie zum Beispiel dem ausreichenden Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz oder der sozialen Absicherung für Wanderarbeitnehmer gibt es somit innerhalb des EGB widerstrebende Interessen, wenn es darum geht, attraktive Arbeitsplätze für den eigenen Standort zu erreichen. Darüber hinaus befürchtete sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerseite den Verlust von nationaler Macht bei gleichzeitigem Gewinn ihrer europäischen Vertretungsorgane. Innerhalb dieser Organe stellen jedoch national einflussreiche Organisationen wie die BDA oder der DGB nur einen Teil der gesamten Bewegung dar (vgl. Hinterscheid 1988: 64ff., Keller 1997: 15ff.).

Stellvertretend für die Haltung der Arbeitgeber äußerte sich der Vizepräsident des UNICE-Komitees für Soziale Angelegenheiten, Tiedemann:

“At European level we should therefore issue legislation only if there is clear evidence that it is a must for achieving [the] open Single Market and that it cannot be dealt with at national level. [...] I see therefore no reason for a 5th Directive which tries to harmonize workers’ participation in relation to corporate structures; this is essentially a national matter and has no transborder implications” (zit. n. Streeck 1994: 175).

Die Ergebnisse waren entsprechend. 1996 einigten sich die Sozialpartner erstmalig auf eine Richtlinie gemäß dem Sozialabkommen. Ihre Einigung zur Regulierung der Elternarbeit wurde, wie im Sozialabkommen verfahrenstechnisch vorgesehen, auf Vorschlag der Kommission vom Rat beschlossen. Eineinhalb Jahre später folgte eine Richtlinie zur Teilzeitarbeit. Im Rahmen der Umsetzung dieser Richtlinie einigten sich die Sozialpartner 1999 auf eine weitere Richtlinie zu befristeten Arbeitsverhältnissen. Weitere Vereinbarungen fanden nicht statt. Nicht nur aufgrund des *outputs* des Sozialen Dialogs, sondern ebenfalls aufgrund der verschiedenen internen Interessenslagen und Restriktionen, mit denen sich die europäischen Sozialpartner auseinandersetzen mussten, kann man bestenfalls von korporatistischen Zügen auf europäischer Ebene sprechen, jedoch nicht von einem vollständig funktionierendem System (vgl. Lange 1993: 11f., Rhodes 1995).¹²⁶

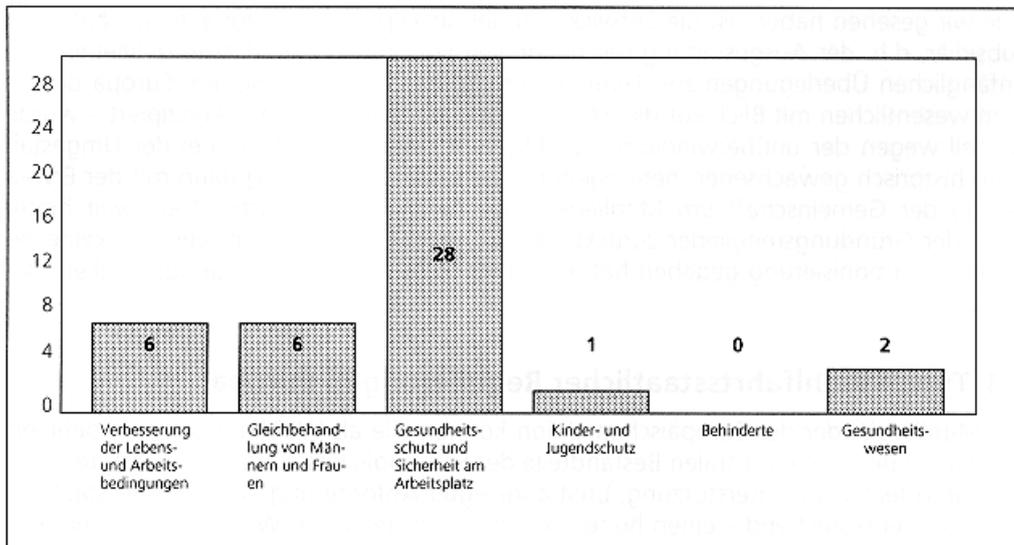
Keine Ausweitung erfuhr die Sozialpolitik in fiskalischer Hinsicht. Die finanziellen Mittel einer europäischen Sozialpolitik konzentrierten sich weiterhin auf Unterstützungsmaßnahmen nationaler Arbeitsmarkt-, Regional- oder Strukturpolitiken.¹²⁷ Es gab keine Möglichkeit, durch direkte Erhebung von Steuern oder Abgaben Anreize zum Handeln oder zum Unterlassen zu setzen bzw. gesellschaftlichen Reichtum umzuverteilen.¹²⁸ Die Sozialpolitik nach Maastricht ist weiterhin zum größten Teil eine regulative Politik, die zum Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beizutragen hat und deren Handlungsfähigkeit im Bereich des Arbeitsschutzes oder der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen immer Priorität vor umverteilenden Maßnahmen genossen hat (vgl. Abbildung 1, S. 71).

¹²⁶ Die Umsetzung des Sozialen Dialogs entspricht wie bereits das Zustandekommen der Sozialcharta und des Sozialabkommens nicht vollständig einem neofunktionalistischen Erklärungsmuster. Dieser Theorie folgend, müssten Initiativen zur Vergemeinschaftung hauptsächlich „von unten“, d.h. von den Sozialpartnern, kommen, anstatt „von oben“, durch die Kommission, aufoktroiert zu werden. Diese Entwicklung trat jedoch nicht in einem signifikantem Maße ein (vgl. Geyer 1996: 23ff.).

¹²⁷ Die Subventionen im Agrarbereich umfassen nach wie vor einen Großteil des EU-Haushaltes, werden in dieser Arbeit jedoch nicht berücksichtigt.

¹²⁸ Der Haushalt der EG/EU ist daher verglichen mit den meisten Mitgliedstaaten klein und umfasste zwischen 1987 und 2000 regelmäßig zwischen 2% und 2,5% aller öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten (vgl. Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 156).

Abbildung 1: Anzahl der Richtlinien und Verordnungen im Bereich Sozialpolitik von 1957-1995, Quelle: Heise 1999: 17.



Das Beharren der Nationalstaaten auf ihren Kompetenzen im Bereich der redistributiven Maßnahmen findet seine Ursache in der Sensibilität dieses Sektors. Fragen der Altersvorsorge, der Absicherung gegen Erwerbsunfähigkeit, der Unterstützung der Kindeserziehung sind von großer Bedeutung für die langfristige Planung der Bevölkerung und treffen damit die individuelle Lebensgestaltung nahezu aller Menschen. Eine Änderung in diesem Sektor und eine eventuelle Umwandlung eines Systems der sozialen Sicherung zugunsten einer etwaigen Harmonisierung stoßen auf große Vorbehalte in der Gesellschaft und bei den politisch Verantwortlichen. Daher kamen etwaige Gedankenexperimente in diesem Sektor nie über den Status eines Wunschdenkens Einzelner hinaus (vgl. Benner 1998).

Durch die Schaffung eines gemeinsamen Währungsraumes und den somit verschärften Wettbewerb innerhalb des EG-Binnenmarktes geraten die sozialen Systeme zusehends unter Druck. Nicht nur die Maastrichter Konvergenzkriterien für die WWU, sondern auch die hohen Belastungen der Arbeitgeber durch die Sozialabgaben führen zu einem Druck auf die Nationalstaaten, sowohl ihre eigenen Ausgaben im Zaum zu halten als auch den einheimischen Unternehmen Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen. Das Ergebnis ist ein Szenario einer Abwärtsspirale im Bereich der sozialen Sicherungssysteme, um Aufträge für die Wirtschaft und Arbeitsplätze für die Bevölkerung zu sichern (vgl. Falkner 2000: 292f., Kötter 2000: 215).¹²⁹ Die Sozialpolitik sieht sich somit in einem zunehmend integrierten Europa nicht nur institutionellen Restriktionen ausge-

¹²⁹ Diese Argumentation entspricht den Äußerungen der politisch Verantwortlichen, wie sie in der Literatur wiedergegeben werden. Es ist nicht Aufgabe dieser Arbeit zu untersuchen, ob Alternativen zu dieser Politik bestehen.

setzt, sondern muss sich darüber hinaus in einem Umfeld eng verflochtener, offener Marktwirtschaften arrangieren. Hinzu kommt, wie oben angeführt wurde, eine Rechtssprechung, die sich in den meisten Fällen integrationsfreundlich zeigt und den Nationalstaaten aufgrund des Postulats der Freiheit des Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs zahlreiche Pflichten auferlegt hat.¹³⁰ Das Ergebnis ist gleichsam der obigen Analyse der Politikverflechtungsfälle sowohl ein Souveränitätsverlust (im Sinne rechtlicher Verfügungsgewalt) als auch ein Autonomieverlust (im Sinne faktischer Verfügungsgewalt) der Nationalstaaten und eine vielschichtige EU-Politik, die diesen Verlust nicht kompensieren kann (vgl. Leibfried/Pierson 1995b, 2000 sowie Falkner 2000: 292ff.).¹³¹

5. Schlussbetrachtungen

Die vorliegende Arbeit befasste sich mit der Frage, welche Rolle die Sozialpolitik in der Geschichte der Europäischen Integration von der Gründung bis zum Vertrag von Maastricht spielte. Welche Ergebnisse können zusammenfassend festgestellt werden? Die Einstellung der analysierten Akteure kann grob wie folgt eingeteilt werden: Die Förderung einer europäischen Sozialpolitik wurde von der Europäischen Kommission kontinuierlich vorangetrieben, unterstützt wurde sie dabei regelmäßig durch Beschlussfassungen des Europäischen Parlamentes.¹³² Die Arbeitnehmervertretungen standen einem Ausbau dieser Gemeinschaftspolitik ebenfalls grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber.¹³³ Der Europäische Gerichtshof hat in seinen Urteilen die getroffenen Rechtsakte vielfach im Sinne einer Europäisierung der Sozialpolitik interpretiert.¹³⁴ Auf der anderen Seite stehen die Arbeitgeberverbände, die abgesehen von dem Zeitraum um den Pariser Gipfel von 1972 einer europäischen Sozialpolitik skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden;¹³⁵ aus diesem Grunde war der WSA mit seiner annähernd

¹³⁰ Neben den bereits erwähnten Urteilen hat der EuGH etwa im Sinne der Kläger geurteilt als es darum ging, grenzüberschreitende Leistungen in der Gesundheitsvorsorge zu erbringen – etwa im Bereich der Zahnpflege oder Bereitstellung von Sehhilfen (vgl. Leibfried/Pierson 2000: 276ff.). Zur aktiven Rolle des EuGH bei der Gleichstellung der Geschlechter vgl. Cichowski (2001).

¹³¹ Leibfried/Pierson fassen diesen Befund in der pointierten Frage „Social Policy – Left to Courts and Markets?“ zusammen. Ihr Ergebnis fällt dabei nicht ausnahmslos kritisch aus. Der gemeinsame Währungsraum kann demnach auch Möglichkeiten für ein besseres gemeinsames Vorgehen gegen Arbeitslosigkeit bedeuten (vgl. Leibfried/Pierson 2000: 267, 284ff.). Die EU hat auf dem Gipfel von Amsterdam 1997 ein Beschäftigungskapitel in ihr *acquis communautaire* aufgenommen.

¹³² Vgl. etwa die Auseinandersetzung um den Aktionsradius der Kommission in den 1960er Jahren oder das Treaty-base game und die Entstehung der Sozialcharta Ende der 1980er Jahre.

¹³³ Vgl. etwa die Diskussionen im Rahmen des Sozialgipfels 1972 oder des Binnenmarktprojektes bis 1992.

¹³⁴ Vgl. etwa die dargestellten Urteile zur Freizügigkeit und zur Gleichstellung der Geschlechter.

¹³⁵ Vgl. etwa das Scheitern des Sozialen Dialogs in den 1970er Jahren und die regelmäßigen Verweise auf die Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit.

paritätischen Zusammensetzung aus Vertretern der Sozialpartner nicht fortwährend auf der Seite der Unterstützer. Im Europäischen Rat gab es verschiedene Phasen der Beschlussfassung und der Blockade, die sowohl zeitlich als auch themenspezifisch getrennt werden können.¹³⁶

Auffällig ist, dass wichtige Veränderungen jeweils in Zeiten weitgehender parteipolitischer Homogenität im Rat zustande kamen. Dies gilt sowohl für den Sozialgipfel von Paris als auch für das Binnenmarktprojekt mit der Einheitlichen Europäischen Akte und den Vertrag von Maastricht.¹³⁷ Diese Veränderungen waren in der Regel nicht das Ergebnis spontaner Handlungen, die in überraschende Beschlüsse mündeten, sondern vollzogen sich auf eine vorsichtige, inkrementelle Art und Weise.¹³⁸ Durch die getroffenen vagen Formulierungen, die besonders den frühen hier vorgestellten Dokumenten innewohnten, kam es entscheidend auf den politischen Willen der handelnden Akteure an, nicht nur einen Beschluss für die Chronisten gefällt zu haben. Dieser politische Wille hing bei den Entscheidungsträgern häufig von wirtschaftspolitischen und nationalen Gesichtspunkten ab.¹³⁹

Das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes dominierte lange Zeit die europäische Sozialpolitik. Diskussionen um eine Erweiterung der gemeinschaftlichen Kompetenzen im Sozialbereich intensivierten sich als Folge neuer Initiativen zum Ausbau der wirtschaftlichen Verflechtung,¹⁴⁰ ebenso war der Handlungsradius der Sozialpolitik an den Erfordernissen des Gemeinsamen Marktes ausgerichtet. Zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes wurden im Laufe der Integrationsgeschichte die bestehenden Handelshemmnisse und Diskriminierungen – zum Beispiel beim Zugang zu ausländischen Märkten – abgebaut, so dass man konstatieren kann, dass diese negative Integration ein deutliches Übergewicht gegenüber der positiven Integration besaß.¹⁴¹ Für die

¹³⁶ Vgl. etwa die Entwicklung der Aktivitäten im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter auf Gemeinschaftsebene oder die (nicht) verabschiedeten Richtlinien während der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre.

¹³⁷ Dies bedeutet aber nicht, dass eine solche Konstellation automatisch zu einer Vertiefung der Integration führt. Die jahrelange Blockadehaltung der konservativen britischen Regierung gegenüber ihren (hauptsächlich) konservativen Kollegen illustriert das Scheitern des Umkehrschlusses.

¹³⁸ Vgl. etwa den Sozialgipfel von Paris 1972 mit dem daraus folgenden Aktionsprogramm 1974 und dessen rechtlicher Unverbindlichkeit sowie die ebenfalls unverbindliche Sozialcharta 1989 und das Sozialabkommen der Elf im Maastrichter Vertrag.

¹³⁹ Vgl. etwa die schnelle Umsetzung der Richtlinien zur Freizügigkeit, der verspäteten, aber dann sehr dichten Regulierung der Gleichheit der Geschlechter sowie die Flucht aus der Integration während der Wirtschaftskrisen der 1970er Jahre und die *side payments* von Maastricht.

¹⁴⁰ Vgl. etwa das Weißbuch zur Schaffung des Binnenmarktes von 1985 oder den Werner-Bericht von 1970. In beiden Dokumenten hatte eine soziale Dimension nahezu keine Erwähnung gefunden, woraufhin in der nachfolgenden öffentlichen Debatte diese umso mehr eingefordert wurde.

¹⁴¹ Pinder definiert negative Integration als „the removal of [non-tariff] discrimination“ und positive Integration als „the formation and application of co-ordinated and common policies in order to fulfil

Sozialpolitik gilt, dass nicht nur Rechtsakte zur Beseitigung von Diskriminierungen und Mobilitätshemmnissen getroffen wurden, sondern darüber hinaus zunehmend positive Integration stattfand.¹⁴²

Die zunehmende positive Integration lässt auf eine politische Aufwertung der Sozialpolitik schließen, die ab dem Ende der 1960er Jahre einsetzte.¹⁴³ Die Nationalstaaten blieben während des gesamten Zeitraumes die entscheidenden Akteure in dem Politikfeld, da sie nur in wenigen ausgewählten Bereichen vorsichtig eine Abkehr von der Notwendigkeit einstimmiger Beschlüsse zuließen. In den Kernbereichen der sozialen Sicherungssysteme und des Arbeitsrechts war auch nach Maastricht ein Konsens zwingend vorgeschrieben bzw. eine Beschlussfassung lag prinzipiell außerhalb der Kompetenz der Gemeinschaftsorgane.¹⁴⁴ Die jahrelange „Koexistenz von Frustration und Stabilität“ (Scharpf 1985: 324) als Folge der Politikverflechtungsfälle konnte in Maastricht ansatzweise überwunden werden, wodurch der *cheap talk* der „janusköpfigen Mitgliedstaaten“ (Kötter 2000: 204) wie in den 1970er Jahren und die Blockadehaltung Großbritanniens der späten 1980er Jahre erschwert wurde.

Auffällig bei der vorgenommenen Analyse ist zudem die Entwicklung der Gewerkschaften. Am Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unterstützten sie den gefundenen Kompromiss, weil er ihnen als tragfähig erschien, um das Ziel der „Hebung der Arbeits- und Lebensstandards“ zu erreichen, im weiteren Verlauf setzten sie sich für eine intensive Koordinationstätigkeit der Kommission ein, ohne eine Ausweitung des Handlungsspielraumes zu fordern. Mit zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung und steigendem Organisationsgrad der Gewerkschaften auf europäischer Ebene passten sie ihre Position an und forderten mehr Europäisierung im Sozialbereich. Sowohl im Vorfeld des Pariser Sozialgipfels als auch im Rahmen der Diskussion um den Europäischen Binnenmarkt war die gewerkschaftliche Bewegung ein wichtiger Faktor für die Intensität der Diskussion.¹⁴⁵

economic and welfare objectives other than the removal of discrimination” (Pinder 1968: 90ff., zit. n. Kowalsky 1999:46).

¹⁴² Vgl. etwa die erste Phase der Integration mit den Richtlinien zur Herstellung der Freizügigkeit, die zweite Phase mit dem Abbau der geschlechtsspezifischen Diskriminierung und der Förderung der Arbeitnehmerrechte sowie dem Ausbau der Regelungskompetenz im Bereich der Arbeitsumwelt mit dem Ziel der Harmonisierung.

¹⁴³ So stellte der Rat 1967 erstmals die Interdependenz zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik fest, während vorher die Sozialpolitik nachrangig behandelt worden war.

¹⁴⁴ Vgl. die Regelungen im Sozialabkommen. Zudem hat die Kommission bei Fragen der Sozialen Sicherheit nie einen Vorstoß in Richtung einer Harmonisierung unternommen. Vielmehr setzte sie ihren Schwerpunkt auf die Koordination und teilweise Konvergenz von Teilbereichen durch die Veröffentlichung von Berichten, Empfehlungen und Stellungnahmen.

¹⁴⁵ Auch hier kann nicht der Umkehrschluss geltend gemacht werden: Nicht jede gewerkschaftliche Forderung nach mehr Vergemeinschaftung führte zu einer Debatte, an deren Ende eine substantielle

Alles in allem kann festgestellt werden, dass die Sozialpolitik auf dem Weg von Rom nach Maastricht eine bemerkenswerte Entwicklung vollzogen hat und sie bei Weitem keine alleinige Domäne der Nationalstaaten mehr darstellt. Um einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu errichten – und als Folge von diesem – verloren die Nationalstaaten Teile ihrer Regelungsgewalt in diesem Bereich bzw. gaben sie freiwillig zugunsten gemeinschaftlicher Kompetenz auf. Verglichen mit anderen Politikfeldern nimmt sich die Integrationstiefe vergleichsweise bescheiden aus,¹⁴⁶ was auf die hervorgehobene Bedeutung der Kernbereiche der Sozialpolitik, wie etwa der sozialen Sicherungssysteme, für die Nationalstaaten zurückzuführen ist. Die Entwicklung nach 1992 mit der Aufnahme eines Beschäftigungskapitels im Vertrag von Amsterdam und der noch nicht beendeten Debatte um eine Europäische Verfassung zeigt deutlich, dass der Entwicklungsprozess mit Maastricht noch nicht abgeschlossen war und in Zukunft weiterhin ein Thema in der Integrationsdebatte bleiben wird.

6. Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft

EG-Kommission (1958): Erster EWG-Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 17. September 1958.

EG-Kommission (1962a): Empfehlung zur Annahme einer Liste von Berufskrankheiten, ABl. 80/1962.

EG-Kommission (1962b): Empfehlung hinsichtlich der Tätigkeit der Sozialdienste für innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandernde Arbeitnehmer, ABl. 75/1962.

EG-Kommission (1962c). Zusammenfassender Bericht über die Möglichkeit einer Harmonisierung an die Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Dokument V/6841/(1,2)/62-D.

EG-Kommission (1962d): Memorandum über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Zweite Stufe, Brüssel.

EG-Kommission (Hrsg.) (1970): Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft

Änderung des bisherigen Status quo stand. Aber ob die Diskussionen Anfang der 1970er und 1990er Jahre denselben Ausgang ohne gewerkschaftliche Beteiligung genommen hätten, erscheint zweifelhaft.

¹⁴⁶ Zu diesem Ergebnis kommt Schmidt, der „die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben [...] in politikfeldspezifischen Mittelwerten“ untersucht hat. Während die Sozialpolitik von dem Ausgangswert 1 im Jahr 1950 auf 1,5 im Jahr 1992 steigt, erreicht die Außenpolitik 1992 den Wert 2,5, Bildung und Wissenschaft 1,8 und selbst „sonstige klassische Felder des Innen- und Justizministeriums“ den Wert 1,6. Ein einzelner Wert an sich genießt aufgrund der angewandten methodischen Schwierigkeiten wenig Aussagekraft; dieses ändert sich jedoch, sobald man die Werte vergleichend betrachtet (vgl. Schmidt 1999).

- [Werner-Bericht] vom 8. Oktober 1970, in: Bulletin der EG, Sonderbeilage Nr. 3/1970.
- EG-Kommission (1971): Programm für eine vorläufige Ausrichtung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik, abgedruckt in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Sonderbeilage 4/71, S. 1-84.
- EG-Kommission (1974): Sozialpolitisches Aktionsprogramm, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/74.
- EG-Kommission (1985): Weißbuch Vollendung des Binnenmarktes, KOM (85) 310 (endg.).
- EG-Kommission (1988): Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Arbeitsdokument der Kommission [Marin-Bericht], SEC (88) 1148 endg., abgedruckt in: Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4645 vom 31. Mai 1989.
- EG-Kommission (1989): Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte – Entwurf, KOM (89) 471 (endg.), auch abgedruckt in: Pauwen, Klaus (2001: 128ff.).
- EG-Kommission (1992): Richtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz (EWG/92/95), ABl. EG Nr. L 348/1 vom 28. November 1992.
- EG-Parlament (1959): Entschließung betr. Die im 1. EWG-Gesamtbericht behandelten sozialen Fragen, ABl. 1959, S. 164-170.
- Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der erweiterten Gemeinschaft (1972): Erklärung der Pariser Gipfelkonferenz, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 148, S. 1763-1767.
- Rat der Außenminister der Länder der Montanunion (1955): Schlusskommuniqueé der Konferenz von Messina vom 3. Juni 1955, abgedruckt in: Europa-Archiv vom 5. Juli 1955, S. 7974.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1958): Verordnung 3/1958 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, ABl. 1958, S. 561-590.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1967): Programm für eine mittelfristige Wirtschaftspolitik, ABl. 1967, S. 1513ff.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1996): Richtlinie 96/34/EG vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, ABl. L 145 vom 19. Juni 1996, S. 4-9.

- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1998): Richtlinie 97/81/EG vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, ABl. L 14 vom 20. Januar 1998.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1999): Richtlinie 1999/70/EG vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, ABl. L 175 vom 10. Juli 1999, S. 43-48.
- Regierungsausschuss eingesetzt von der Konferenz von Messina (1956): Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister (MAE 120d/56 (korr.)), Brüssel.

7. Literaturverzeichnis

- Adamy, Wilhelm (1989): Soziale Grundrechte in der EG, in: WSI-Mitteilungen, S. 550-558.
- Ambrosius, Gerold (1996): Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomien, Fischer Verlag, Frankfurt am Main.
- André, Achim (1973): Was heißt „Europäische Sozialunion“?, in: Bundesarbeitsblatt 10, S. 481-484.
- Arl, Thorsten Günther (1997): Sozialpolitik nach Maastricht. Kompetenzgefüge und Rechtssetzung unter EWG/EG-Vertrag und Sozialabkommen, Diss., Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.
- Arnold, Christine (1999): The Politics behind the Social Protocol of the Maastricht Treaty – does the Maastricht Treaty have a strong Social Dimension?, Department of Political Science, University of Massachusetts, im Internet unter http://www.enablery.org/~arnold/arnold_nepsa99.pdf, abgerufen am 09.05.2006.
- Bailey, Richard (1957): Die britische Einstellung zum Europäischen Gemeinsamen Markt und zur Freihandelszone, in: Europa-Archiv, 9. Folge, S. 9803-9806.
- Bellers, Jürgen (1984): Europäische Sozialpolitik, in: Woyke, Wichard (Hrsg.): Europäische Gemeinschaft. Problemfelder – Institutionen – Politik, Piper Verlag, München, S. 246-253.
- Bellers, Jürgen (2004): Der schöne Schein der EU: Nationalstaaten, Geistes- und Rechtsgeschichte, Institutionen, Verwaltung und EU-Politikfelder Forschungsbildung, Wirtschaft-Umwelt, Verkehr, Medien, Soziales, Struktur-Sozial-Agrarpolitik, Außenbeziehungen – eine fragestellungsbezogene Einführung inkl. einiger Vertiefungen, Sylva Verlag, Siegen.

- Benner, Thorsten (1998): Die soziale Dimension der europäischen Integration. Redistributive und sozialregulative Politik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Schriften des Faches Politikwissenschaft an der Universität-GH Siegen, Band 2, Siegen.
- Berié, Hermann (1966): Die Arbeitskostenerhebungen in den Industrien der EWG, in: Bundesarbeitsblatt, S. 354-358.
- Berié, Hermann (1993): Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Integration in Europa I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 222/I, Duncker & Humblot, Berlin, S. 31-107.
- Bossuat, Gérard (1999): Der Weg nach dem Gipfel von den Haag. Monnet, Brandt, Pompidou und das Europa der 70er Jahre, in: Wilkens, Andreas (Hrsg.): Interessen verbinden. Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland, Bouvier Verlag, Bonn, S. 353-386.
- Brandt, Willy (1972): Erklärung des Bundeskanzlers zur Pariser Gipfelkonferenz, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 148, S. 1761-1762.
- Breit, Ernst (Hrsg.) (1989): Für ein soziales Europa: Binnenmarkt '92. Gemeinsames Symposium der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 23. September 1988 in Köln, Bund-Verlag, Köln.
- Bührer, Werner (1993): Die Montanunion – ein Fehlschlag? Deutsche Lehren aus der EGKS und die Gründung der EWG, in: Trausch, Gilbert (Hrsg.): Die Europäische Integration vom Schumann-Plan bis zu den Verträgen von Rom: Pläne und Initiativen, Enttäuschungen und Misserfolge. Beiträge des Kolloquiums in Luxemburg, 17.-19. Mai 1989, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 75-90.
- Bulmer, Simon (1991): Britain and European Integration: of Sovereignty, Slow Adaptation, and Semi-Detachment, in: George, Stephen (Hrsg.): Britain and the European Community. The Politics of Semi-Detachment, Clarendon Press, Oxford, S. 1-29.
- Bundesregierung (1972): Deutsche Initiative für eine europäische Sozial- und Gesellschaftspolitik. Vorschläge der Bundesregierung auf der Pariser Gipfelkonferenz, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 147, S. 1757-1760.
- Bundesvereinigung der Arbeitgeber (1972): Jahresbericht 1972, o.O.

- Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter (1993): Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: *International Organization* 47, S. 41-76.
- Busch, Klaus (1978): Die Krise der Europäischen Gemeinschaft, Europäische Verlagsanstalt, Köln/Frankfurt am Main.
- Busch, Klaus (1992): Umbruch in Europa. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, 2. Aufl. (1. Aufl. 1991), Bund-Verlag, Köln.
- Cichowski, Rachel A. (2001): Judicial Rulemaking and the Institutionalization of European Union Sex Equality Policy, in: Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne/Fligstein, Neil (Hrsg.): *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, S. 113-138.
- Collins, Doreen (1975): *Social Policy of the European Economic Community*, Halsted Press, New York.
- Crijns, Leo (1973): Leitlinien einer modernen Sozial- und Gesellschaftspolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Sozial- und Gesellschaftspolitik in der Europäischen Gemeinschaft*, Verlag Neue Gesellschaft GmbH, Bonn-Bad Godesberg, S. 39-49.
- Däubler, Wolfgang (1989): Sozialstaat EG? Notwendigkeit und Inhalt einer Europäischen Grundrechtsakte, in: ders. (Hrsg.): *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 35-159.
- Däubler, Wolfgang (1997): Entwicklung und Perspektiven des Europäischen Arbeitsrechts, in: Platzer, Wolfgang (Hrsg.): *Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union. Die soziale Dimension im EU-Reformprozess*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 101-115.
- Däubler, Wolfgang (2004): Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 273-288.
- Däubler, Wolfgang/Lecher, Wolfgang (Hrsg.) (1991): *Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern. Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung*, Westdeutscher Verlag, Köln.
- Erhardt, Ludwig (1955): Gedanken zum Problem der Kooperation oder der Integration, Archiv der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn.

- Ermer, Peter et al. (1990): Soziale Politik im EG-Binnenmarkt. Bisherige Entwicklung und zukünftige Entwicklungschancen, Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Band 12, transfer Verlag, Regensburg.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge.
- Ettmayer, Wendelin (1978): Europäische Sozialpolitik-Motor der Einigung, in: ders. (Hrsg.): Arbeitsplatz und Arbeitsmarkt in Europa, Europäische Schriften Band 3, Zeitschrift der Europäischen Föderation der Europahäuser (ÖFEH), Panorama Verlag, Wien, S. 8-25.
- Europäischer Bund Freier Gewerkschaften (1972): Stellungnahme zur Gipfelkonferenz von Paris, in: Informationsdienst des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung, Beilage zu Europa Union, Bonn, Nr. 10.
- Europäisches Gewerkschaftssekretariat (1958): Erklärung des Internationalen Bundes freier Gewerkschaften vom 25. September 1958, Brüssel.
- Falkner, Gerda (1994): Die Sozialpolitik der EG: Rechtsgrundlagen und Entwicklung von Rom bis Maastricht, in: Haller, Max/Schachner-Blazizek, Peter (Hrsg.): Europa – Wohin? Wirtschaftliche Integration, soziale Gerechtigkeit und Demokratie, Leykam Buchverlagsgesellschaft, Graz, S. 221-256.
- Falkner, Gerda (1996): The Maastricht Protocol on Social Policy: Theory and Practice, in: Journal of European Social Policy, Jg. 6, S. 1-16.
- Falkner, Gerda (1998): EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community, Routledge, London.
- Falkner, Gerda (2000): EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends, in: Politische Vierteljahresschrift, 41. Jg., Heft 2, S. 279-301.
- Falkner, Gerda (2004): Kontinuität und/oder Wandel? Zahlen und Fakten zur EU-Sozialpolitik, Institut für Höhere Studien (IHS), Reihe Politikwissenschaft Nr. 100, Wien.
- Geyer, Robert (1996): EU Social Policy in the 1990s: Does Maastricht Matter?, in: Journal of European Integration, Jg. 20, Heft 1, S. 5-33.
- Gruner, Wolf D. (1999): Der Platz Deutschlands in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg aus der Sicht Jean Monnets (1940-1952), in: Wilkens, Andreas (Hrsg.): Interessen verbinden. Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland, Bouvier Verlag, Bonn, S. 31-71.

- Haas, Ernst B. (1968a): *The Uniting of Europe. Political, Social, And Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, Ca., 2. Aufl. (1. Aufl. 1958).
- Haas, Ernst B. (1968b): *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, Ca., 2. Aufl. (1. Aufl. 1964).
- Haas, Ernst B. (1970): *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and the Anguish of Pretheorizing*, in: *International Organization*, Jg. 24, Nr. 4, *Regional Integration: Theory and Research*, S. 607-646.
- Hall, Mark (1994): *Industrial Relations and the Social Dimension of European Integration: Before and After Maastricht*, in: Hyman, Richard/Ferner, Anthony (Hrsg.): *New Frontiers in Industrial Relations*, Blackwell Press, Oxford, 281-311.
- Heise, Arne (1998): *Europäische Sozialpolitik: eine Einschätzung aus gewerkschaftlicher Sicht*, Gesprächskreis Arbeit- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Heise, Bernt (1964): *Der Europäische Sozialfonds*, in: Sandmann-Bremme, Gabriele et al. (Hrsg.): *Die EWG als Sozialgemeinschaft*, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 6, Europa Union Verlag, Köln, S. 66-80.
- Heise, Bernt (1966): *Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft*, Verlag Otto Schwartz Co., Göttingen.
- Henningsen, Bernd (1992): *Die schönste Nebensache Europas – Zur Geschichte der EG-Sozialpolitik*, in: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 41, Heft 9, S. 203-212.
- Hillery, Patrick J. (1974): *Europäische Sozialpolitik: Probleme und Aussichten*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, S. 739-750.
- Hinterscheid, Matthias (1988): *Binnenmarkt und Sozialraum*, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Binnenmarkt '92 – Perspektiven aus deutscher Sicht*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 45-78.
- Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1957): *Fünfter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (9.4.1956-13.4.1957)*, Straßburg.
- Hülshoff, Michael G. (1993): *European Integration after the SEA: The Case of the Social Charter*, in: *Political Research Quarterly*, Jg. 46, Heft 3, S. 619-640.
- Internationales Arbeitsamt (Hrsg.) (1956): *Bericht einer Sachverständigen-gruppe/Soziale Aspekte einer europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit*, Genf.

- Ipsen, Hans-Peter (1972): Europäisches Gemeinschaftsrecht, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Verlag, Tübingen.
- Jachtenfuchs, Markus (1996): Politikwissenschaftliche Europaforschung, in: Kohler-Koch, Beate/Woyke, Wichard (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 5, Die Europäische Union, München, S. 214-219.
- Jansen, Bernhard (1986): Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG, in: Lichtenberg, Hagen (Hrsg.): Sozialpolitik in der EG. Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Augsburg vom 18.-20. Oktober 1984, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 9-16.
- van Jersel, J.P. (1975): Zur Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Politische Studien, Jg. 26, H. 223, S. 503-511.
- Kaelble, Hartmut (1987): Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980, Beck Verlag, München.
- Kahn-Freund, Otto (1961): Sozialpolitische Probleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 2, S. 154-173.
- Kaluza, Hildegard (1998): Der Europäische Sozialfonds. Seine Entwicklung und Funktion im europäischen Integrationsprozeß mit einem Exkurs zu seiner Bedeutung für die bundesdeutsche Arbeitsförderung, Diss., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Keohane, Robert/Hoffmann, Stanley (1990): Conclusions: Community politics and institutional change, in: Wallace, William (Hrsg.): The Dynamics of European Integration, Pinter, London, S. 276-305.
- Kleinhenz, Gerhard (1973): Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Sanmann, Horst (Hrsg.): Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 72, S. 185-232.
- Kliemann, Annette (1997): Die europäische Sozialintegration nach Maastricht, Diss., Nomos Verlagsgesellschaft, Bonn.
- Knellingen, Wilhelm (2005): „Sozialstaatswerdung“ Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik, in: Baum-Ceisig, Alexandra/Faber, Anne (Hrsg.): Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 20-44.
- Knolle, Herbert (1957): Die Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Bundesarbeitsblatt 15, S. 488-496.

- Knolle, Herbert (1960): Der Europäische Sozialfonds, in: Bundesarbeitsblatt, S. 594-597.
- Kohler-Koch, Beate/Platzer, Wolfgang (1986): Tripartismus – Bedingungen und Perspektiven des sozialen Dialogs in der EG, in: integration 4/1986, S. 166-180.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kornbeck, Jacob (1996): Großbritanniens ‚opt-out‘ aus der ‚sozialen Dimension‘ der EU-Zusammenarbeit. Ein Beispiel der Spannung zwischen nationaler und supranationaler Sozialpolitik, in: Pfaffenberger, Hans (Hrsg.): Zur Internationalisierung und Supranationalisierung der Sozialpolitik, Zentrum für europäische Studien, Universität Trier, S. 186-199.
- Körner, Beatrix (1993): Vom residualen zum institutionellen Wohlfahrtsstaat Italien: Sozialsystem im Wandel – zwischen dem Glanz der Gesetze und den Schatten der Realität, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Kötter, Ute (2000): Von sozialpolitischer Abstinenz zur Dominanz der europäischen Wirtschaftsordnung? Das Verhältnis von europäischer und nationaler Sozialpolitik in den letzten drei Dekaden, in: Schulz-Nieswand, Frank/Schewe, Gisela: Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden. Eve-Elisabeth Schewe zum 70. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin, S. 197-226.
- Kowalsky, Wolfgang (1999): Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Leske + Budrich, Opladen.
- Krebsbach, Ulrich (1974): Europäische Sozialpolitik – Hemmschuh der Integration? Das Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft und seine Auswirkungen auf die Interpretation vertraglicher Bestimmungen, Diss., Stiftung Europa-Kolleg Hamburg, Fundament-Verlag Dr. Sasse & Co., Hamburg.
- Küsters, Hanns-Jürgen (1982): Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Lampert, Heinz/Althammer, Jörg (2004): Lehrbuch der Sozialpolitik, Springer Verlag, Berlin/Heidelberg/New York, 7. Aufl. (1. Aufl. 1985).
- Lappas, Alfons (1973): Der Beitrag der Gewerkschaften zur Europäischen Integration, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Sozial- und Gesellschaftspolitik in der

- Europäischen Gemeinschaft, Verlag Neue Gesellschaft GmbH, Bonn-Bad Godesberg, S. 39-49.
- Lappenküper, Ulrich (2004): „Europa aus der Lethargie herausreißen“: Ludwig Erhards Europapolitik 1949-1966, in: König, Mareike/Schulz, Matthias (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag, Franz-Steiner Verlag, Wiesbaden, S. 105-128.
- Laurent, Pierre-Henri (1970): Paul-Henri Spaak and the Diplomatic Origins of the Common Market, 1955-1956, in: Political Science Quarterly, Jg. 85, Heft 3, S. 373-396.
- Laurent, Pierre-Henri (1972): The Diplomacy of the Rome Treaty 1956-57, in: Journal of Contemporary History, Jg. 7, Heft 3/4, S. 209-220.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (1995a): Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe, in: dies. (Hrsg.): European Social Policy between Fragmentation and Integration, The Brookings Institution, Washington, S. 43-77.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (1995b): Die soziale Dimension der Europäischen Integration, Zes-Arbeitspapier Nr. 12/95, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (2000): Social Policy: Left to Courts and Markets? In: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, 4. Aufl. (1. Aufl.: 2000), Oxford University Press, Oxford, S. 267-292.
- Lepsy, Norbert/Woyke, Wichard (1985): Belgien, Niederlande, Luxemburg. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Leske + Budrich, Opladen.
- Levi-Sandri, Lionello (1962): Die soziale Sicherheit in der Europäischen Gemeinschaft, Ansprachen des Herrn Professor Lionello Levi-Sandri in Brüssel, 10.-15. Dezember 1962, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, o.O.
- Levi-Sandri, Lionello (1968): Für eine moderne Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Rede von Prof. Lionello Levi-Sandri, gehalten am 13. März 1968 in Straßburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Levi-Sandri, Lionello (1970a): Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Realisierungen und Perspektiven, Vortrag von Lionello Levi-Sandri, gehalten in

- der Scuola di Perfezionamento in Studi europei der Universität Rom, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Levi-Sandri, Lionello (1970b): Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft zu Beginn der Siebziger Jahre, Rede von Lionello Levi-Sandri anlässlich der Vorlage des Berichts im Europäischen Parlament über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahre 1969, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Lindberg, Leon (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, Ca.
- Loth, Wilfried (2004): Konrad Adenauer und die europäische Einigung, in: König, Mareike/Schulz, Matthias (Hrsg.): *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag*, Franz-Steiner Verlag, Wiesbaden, S. 39-60.
- Lucas, Hans-Dieter (1992): *Europa vom Atlantik bis zum Ural? Europapolitik und Europadenken im Frankreich der Ära de Gaulle (1958-1969)*, Bouvier Verlag, Bonn/Berlin.
- Mäder, Werner (1992): *Sozialrecht und Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Entwicklungen auf dem Weg zur Sozialunion*, Dümmler Verlag, Bonn.
- Majone, Giandomenico (1993): *The European Community between Social Policy and Social Regulation*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 31, Heft 2, S. 153-170.
- Manow, Philip/Schäfer, Armin/Zorn, Hendrik (2004): *European Social Policy and Europe's Party-Political Center of Gravity, 1957-2003*, MPIfG Discussion Paper 04/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Marks, Gary (1992): *Structural Policy in the European Community*, in: Sbragia, Alberta (Hrsg.): *Europolitics: Institutions and Policymaking in the New European Community*, The Brookings Institution, Washington D.C., S. 191-224.
- Masberg, Dieter/Pintz, Peter (1982): *Die Sozialpolitik der europäischen Gemeinschaft*, in: Hauff, Michael/Pfister-Gaspary, Brigitte: *Internationale Sozialpolitik*, G. Fischer Verlag, Stuttgart/New York, S. 51-95.

- Maurer, Annette (1993): Die europäische Antwort auf die soziale Frage. Eine Analyse zur europäischen Binnenmarktdynamik und ihrer sozialpolitischen Implikationen, Tectum Verlag, Marburg.
- Meessen, Karl Matthias (Hrsg.) (1980): Verbände und europäische Integration, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Miller, Rudolf (1973): Das Sozialpolitische Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften, in: Bundesarbeitsblatt 10, S. 484-489.
- Miller, Rudolf (1982): 25 Jahre Römische Verträge. Stiefkind Sozialpolitik, in: Bundesarbeitsblatt 3/1982, S. 5-9.
- Mitrany, David (1943): A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization, Oxford University Press, Oxford.
- Mitrany, David (1975): The Functional Theory of Politics, London School of Economics and Political Science, London.
- Monnet, Jean (1988): Memoiren eines Europäers, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and State Craft in the European Community, in: International Organization, Jg. 45, Heft 1, S. 19-56.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 31, Heft 4, S. 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1998): The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, UCL Press, London.
- Neumann, Lothar/Schaper, Klaus (1998): Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 4. Aufl. (1. Aufl. 1990).
- Neunreither, Karlheinz (1968): Wirtschaftsverbände im Prozess der europäischen Integration, in: Friedrich, Carl J. (Hrsg.): Politische Dimensionen der Europäischen Gemeinschaftsbildung, Westdeutscher Verlag, Köln/Opladen, S. 358-445.
- o.V. (1956): Wege zum neuen Europa. Große Europa-Debatte des Deutschen Bundestages nach der Erklärung der Bundesregierung, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 59, S. 548-552.
- o.V. (1957a): Große Bedeutung für die Zukunft Europas. Europäische Wirtschaftskonferenz in Paris zum Gemeinsamen Markt und EURATOM, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 58, S. 496-497.

- o.V. (1957b): Die Probleme des Gemeinsamen Marktes. Tagung der Europa-Union in Königswinter am 22. und 23. März 1957, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 58, S. 495-496.
- o.V. (1957c): Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. IX. Die Sozialpolitik der Gemeinschaft und der Europäische Sozialfonds, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 156, S. 1461-1462.
- Parsons, Craig (2002): Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union, in: *International Organization*, Jg. 56, Heft 1, S. 47-84.
- Pauwen, Klaus (2001): Die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik bis zum Vorfeld der Revision des Maastrichter Vertrages, Diss., LIT Verlag, Münster.
- Pierson, Paul (1996): The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis, in: *Comparative Political Studies*, Jg. 29, Heft 2, S. 123-163.
- Pinder, John (1968): Positive integration and negative integration. Some problems for economic union in the EEC, in: *The World Today*, The Royal Institute of International Affairs, Jg. 24, Heft 3, S. 88-110.
- Platzer, Hans-Wolfgang (2001): Deutschland und die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik. Determinanten, Entwicklungen, Perspektiven, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Band 77, Europa Union Verlag, Bonn, S. 421-448.
- Rhodes, Martin (1995): A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension, in: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.): *European Social Policy between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington, S. 78-122.
- Rummel, Reinhardt (1975): *Soziale Politik für Europa. Ein integrationspolitisches Konzept*, Europa Union Verlag, Bonn.
- Rumpf, Jörg (2001): *Deutsche Industriegewerkschaften und Europäische Gemeinschaften. Die Europapolitik der Industriegewerkschaft Metall und der Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten der Römischen Verträge und den Ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament*, Diss., im Internet unter <http://www-brs.ub.ruhr-uni-bochum.de/netahtml/HSS/Diss/RumpfJoerg/diss.pdf>, abgerufen am 04.04.2006.

- Sanders, David (1990): *Losing an Empire, Finding a Role. British Foreign Policy since 1945*, MacMillan, London.
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John (1989): 1992: Recasting the European Bargain, in: *World Politics*, Jg. 42, S. 95-128.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle, Europäische Integration und Deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 26, Heft 4, S. 323-357.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Community and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 1, Heft 2, S. 219-242.
- Schiffler, Gerhard (1957): Der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), in: *Europa-Archiv*, 11./12.Folge, S. 9871-9878.
- Schmähl, Winfried (1997): *Europäische Sozialpolitik*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Schmidt, Manfred G. (1999): Die Europäisierung der öffentlichen Ausgaben, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven*, Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 385-394.
- Schmitter, Philipp (1981): Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America, in: Berger, Suzanne (Hrsg.): *Organising Interests in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, S. 285-327.
- Schulte, Bernd (1993): Die Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik, in: Winkler, Heinrich-August/Kaelble, Hartmut (Hrsg.): *Nationalismus-Nationalitäten-Supranationalität*, Klett-Cotta, Stuttgart, S. 261-287.
- Schulte, Bernd (1995): Von der Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion? Das unerfüllte soziale Postulat der Europäischen Gemeinschaft, in: Döring, Diether/Hauser Richard (Hrsg.): *Soziale Sicherheit in Gefahr. Zur Zukunft der Sozialpolitik*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, S. 222-246.
- Schulte, Bernd/Zacher, Hans F. (1979): Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in: Wannagat, Georg (Hrsg.): *Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart*, Bd.1, Erich Schmidt Verlag, Berlin, S. 355-380.

- Schulz, Otto (2003): Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik. Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza, Carl Heymanns Verlag, Köln, 2. Aufl. (1. Aufl. 1996).
- Schwarz, Hans-Peter (1994): Adenauer. Der Staatsmann 1952-1967, Deutscher Taschenbuch Verlag, München.
- Schwarz, Jürgen (1973): Die Europapolitik Frankreichs unter Georges Pompidou als Problem der westeuropäischen Gemeinschaftsbildung, SWP-S 219, Ebenhausen.
- Simonis, Georg (1998): Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen, Leske + Budrich, Opladen.
- Spaak, Paul-Henri (1969): Memoiren eines Europäers, Hoffmann und Campe, Hamburg.
- Streeck, Wolfgang (1994): European Social Policy after Maastricht: The 'Social Dialogue' and 'Subsidiarity', in: Economic and Industrial Democracy, Jg. 15, S. 153-177.
- Streeck, Wolfgang (1995a): From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy, in: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.): European Social Policy between Fragmentation and Integration, The Brookings Institution, Washington, S. 389-431.
- Streeck, Wolfgang (1995b): Politikverflechtung und Entscheidungslücke. Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt, in: Bentele, Karlheinz/Reisert, Bernd/Schettkat, Ronald (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf – Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York, S.101-130.
- Tegtmeier, Werner/Weinstock, Ulrich (1972): Sozial- und Gesellschaftspolitik als Element einer Europäischen Union. Perspektiven für ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa-Archiv, Folge 23, S. 801-809.
- Thiele, Rüdiger (1973): Die Europäische Gemeinschaft auf dem Wege zur Sozialunion. Rückblick und Ausblick, in: Neue Juristische Wochenschrift, S. 930-934.
- Tidow, Stefan (2000): Europäische Beschäftigungspolitik im Wandel der Integrationsprojekte, in: Deppe, Frank/Tidow, Stefan (Hrsg.): Europäische Beschäftigungspolitik. Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Band 15, Marburg, S. 9-30.

- Trausch, Gilbert (Hrsg.) (1993): Die Europäische Integration vom Schumann-Plan bis zu den Verträgen von Rom: Pläne und Initiativen, Enttäuschungen und Misserfolge. Beiträge des Kolloquiums in Luxemburg, 17.-19. Mai 1989, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- UNICE (1973): Zweites Memorandum zur Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft vom 4.4.1973, Brüssel.
- Volle, Angelika (1989): Der Wandel Großbritanniens vom zögernden Außenseiter zum widerspenstigen Partner in der Europäischen Gemeinschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 3, S. 30-43.
- von Voss, Rüdiger (1993): Arbeitgeberverbände und europäische Integration – Zur Vertretung wirtschaftlicher Interessen in Europa, in: Trausch, Gilbert (Hrsg.): Die Europäische Integration vom Schumann-Plan bis zu den Verträgen von Rom: Pläne und Initiativen, Enttäuschungen und Misserfolge. Beiträge des Kolloquiums in Luxemburg, 17.-19. Mai 1989, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 87-102.
- Wallace, Helen (1985): Europe: The Challenge of Diversity, Routledge & Kegan Paul, London/Boston/Henley.
- Weinstock, Ulrich (1989): Europäische Sozialunion – historische Erfahrungen und Perspektiven, in: Däubler, Wolfgang (Hrsg.): Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 15-33.
- Wilkens, Andreas (1999): Jean Monnet, Konrad Adenauer und die deutsche Europapolitik, in: ders. (Hrsg.): Interessen verbinden. Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland, Bouvier Verlag, Bonn, S. 73-139.
- Winterstein, Helmut (1973): Leitbilder und Zielsystem der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sanmann, Horst (Hrsg.): Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 72, S. 71-99.
- Wittkämper, Gerhard (1993): Entwicklung und Stand der Sozialpolitik in der EG, in: Kevenhörster, Paul/Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat. Internationalisierung, Individualisierung und gesellschaftlicher Wandel, LIT Verlag, Münster, S. 128-142.
- Zellentin, Gerda (1962): Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EWG und Euratom, Sythoff, Leiden.

Zimmerling, Jürgen (2000): Die Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik. Aufbau eines Europäischen Sozialsystems, in: Becker, Bert/Lademacher, Horst (Hrsg.): Geist und Gestalt im historischen Wandel. Facetten deutscher und europäischer Geschichte 1789-1989. Festschrift für Siegfried Bahne, Waxmann Verlag, Münster.