

Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik

Simone Leiber / Armin Schäfer

1. Einleitung*

Die Integration nationaler Volkswirtschaften im Rahmen der Europäischen Union (EU) erzeugt aus sich selbst heraus keine Legitimität. Menschen verlieben sich nicht in den Gemeinsamen Markt, wie der ehemalige Kommissionspräsident Delors bemerkte. Diese Einsicht hat in der Europäischen Union das Bemühen motiviert, gesellschaftliche Akteure in den Politikprozess einzubinden. Besonders wichtig waren hierbei die Sozialpartner.¹ Die Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowohl in die Politikformulierung als auch in die -umsetzung wurde zum Leitbild guten Regierens. Dies zeigte sich sowohl im Weißbuch „Europäisches Regieren“ (Europäische Kommission 2001) als auch an der Förderung des Sozialen Dialogs in den Osterweiterungsländern durch die Europäische Kommission. In einer Vielzahl von Dokumenten werden die Sozialpartner als „Schlüssel für ein besseres Regieren“ bezeichnet (Europäische Kommission 2002: Kapitel 1; 2004).

Vor allem in der Sozial- und Beschäftigungspolitik sind in den letzten Jahren neue Governance-Prozesse entstanden, die diesem Leitbild europäischer Politik entsprechen. Mit dem Maastrichter Vertrag wurden die Sozialpartner zu Mitgesetzgebern in der EU-Sozialpolitik, in der Beschäftigungsstrategie sind sie aufgefordert, zur Formulierung nationaler Aktionspläne und zur Umsetzung der EU-Leitlinien beizutragen. Sozialer Dialog und Offene Methode der Koordinierung (OMK) erleichtern die Zusammenarbeit, wo sich die klassische Gemeinschaftsmethode als zu starr erweist. In jüngerer Zeit ging die Aufwertung der Sozialpartner jedoch mit einer Ausweitung weniger verbindlicher Entscheidungsmodi einher. So stieg die Zahl der von den EU-Sozialpartnern autonom implementierten Abkommen, die zwar für die Mitgliedsorganisationen, nicht aber für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten. Des Weiteren fand eine Ausdehnung der OMK auf den Sozialen Dialog statt, das heißt auch hier wird vermehrt mit unverbindlichen Zielvorgaben und Monitoring operiert. Anstelle verbindlicher Kollektivvereinbarungen sprechen die Sozialpartner dabei lediglich Empfehlungen an ihre Mitgliedsorganisationen aus, woran sich eine regelmäßige Überprüfung der erzielten

* Für hilfreiche Kommentare danken wir Philipp Genschel, Martin Höpner, Christoph Knill, Sandra Lavenex, Britta Rehder, Wolfgang Streeck, Ingeborg Tömmel und Christine Trampusch.

1 Der Begriff „Sozialpartner“ wird hier in einem Sinn gebraucht, wie er ebenfalls von der Europäischen Kommission benutzt wird. Gemeint sind die Spitzenorganisationen auf Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten und auf der EU-Ebene. Unter „Sozialpartnerschaft“ fassen wir – synonym zu Korporatismus – jene Formen der Beziehungen zwischen den Sozialpartnerorganisationen und gegebenenfalls staatlichen Akteuren, die auf kooperativ-partnerschaftlichem Weg und in institutionalisierten Bahnen geregelt sind.

Ergebnisse anschließt. Sanktionierungsmaßnahmen im Falle mangelhafter Fortschritte sind nicht vorgesehen. In diesem Bereich lässt sich somit sogar ein doppelter Voluntarismus konstatieren: zur Verlagerung von Regelungskompetenz auf freiwillige Vereinbarungen durch die Sozialpartner (prozedurale Ebene) tritt der empfehlende, unverbindliche Modus bei der Umsetzung dieser Vereinbarungen (inhaltliche Ebene).²

Im Folgenden untersuchen wir, wie seit Anfang der neunziger Jahre neue Politikformen in der Sozial- und Beschäftigungspolitik der EU entstanden sind. Die zentrale Aussage dieses Beitrags ist, dass neue Modi der Governance die Asymmetrie von positiver und negativer Integration bestenfalls partiell aufheben. Die Regierungen der Mitgliedstaaten widersetzen sich gerade in jenen Politikfeldern einem umfangreichen Kompetenztransfer, in denen es um marktkorrigierende Eingriffe geht. Stattdessen greifen sie auf freiwillige Vereinbarungen zurück, die zwar gemeinsame Ziele vorgeben, häufig aber über kein Sanktionspotenzial verfügen; zudem delegieren sie Entscheidungen an nicht-staatliche Akteure, die in autonomen Verhandlungen Richtlinien erarbeiten.

Obwohl die Sozialpartnereinbindung als Element „guten Regierens“ angesehen wird, bleibt ihr Einfluss auf die Politikgestaltung im Mehrebenensystem der Europäischen Union begrenzt. Denn in der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik besteht kein einheitlicher Governance-Modus, der die Mitwirkung der Sozialpartner gewährleistet. Stattdessen gilt: wo die Entscheidungsmacht der EU besonders weit entwickelt ist, sind die Sozialpartner keine gleichberechtigten Partner. So ist in der Geld- und Wettbewerbspolitik nicht nur die rechtliche Verbindlichkeit hoch, sondern supranationale Akteure verfügen über eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten – Kommission, Europäischer Gerichtshof (EuGH) und die Europäische Zentralbank erfüllen ihre Aufgaben, ohne erneut die Zustimmung der Regierungen oder gesellschaftlicher Akteure einholen zu müssen. Dem stehen die verhandelten Sozialpartnerrichtlinien und die überwiegend unverbindliche Koordinierung der nationalen Beschäftigungs-, Renten-, Gesundheits-, Pflege- und Armutspolitik gegenüber. Weitere Bereiche der Wirtschaftspolitik, wie etwa Unternehmenssteuern oder Löhne, sind dem gemeinschaftlichen Zugriff gänzlich entzogen. Hier dominiert der Modus der Konkurrenz. Wir argumentieren, dass neue, weichere Governance-Formen entstehen, wenn der Weg zu verbindlicheren Regelungen oder supranationaler Zentralisierung blockiert ist (siehe auch Trubek/Mosher 2003: 37). In den von uns untersuchten Politikfeldern bestätigt sich der Zusammenhang zwischen marktschaffender Politik und hierarchischen Entscheidungen einerseits sowie marktkorrigierender Politik und weichen Verfahren andererseits. Die von den Sozialpartnern ausgehandelten arbeitsrechtlichen Richtlinien bilden insofern eine Ausnahme, als sie in bindendes Recht überführt werden. Doch auch in diesem Bereich beobachten wir eine Hinwendung zu voluntaristischen Regelungen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Reichweite neuer Governance-Formen durch den Geltungsbereich negativer Integration eingeschränkt wird.

Dieser Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt diskutieren wir die Literatur zu neuen Governance-Formen. Dabei wird deutlich, dass der Zusammenhang zwischen harten und weichen Steuerungsformen vernachlässigt wurde. Im dritten Abschnitt stellen wir dar, wie sich neue Governance-Modi in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik entwickelt haben. Sie waren eine Reaktion auf die Abwesenheit eines Kon-

2 Zum Voluntarismus-Begriff siehe Streeck (1995a).

senses darüber, welche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik die Wirtschafts- und Währungsunion begleiten sollte. Die Einigung auf unverbindliche Verfahren ist auch ohne substanzielle Übereinkunft möglich. In Abschnitt vier werden die Grenzen der neu entstandenen Governance-Formen in den untersuchten Feldern diskutiert. Im letzten Abschnitt werden Schlussfolgerungen in Bezug auf die eingangs formulierten zentralen Thesen gezogen.

2. Vom nationalen Steuerungspessimismus zur europäischen Governance

In den siebziger Jahren erwachten die europäischen Staaten aus ihrem „kurze[n] Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1984). Steigende Arbeitslosigkeit, hohe Inflationsraten und Umweltprobleme weckten Zweifel an der zuvor unterstellten Problemlösungsfähigkeit des Staats. Nur wenige Jahre nachdem Shonfield (1965) den modernen, weil planbaren Kapitalismus ausgerufen hatte, kehrten die Verwerfungen des Markts zurück. Innenpolitisch mussten vor allem sozialdemokratische Regierungen damit fertig werden, dass sie Arbeitslosigkeit und Inflation nur bekämpfen konnten, wenn die Gewerkschaften kooperierten – doch deren Ziele wichen häufig von denen der Regierung ab (Scharpf 1988). Die Explosion der Ölpreise lehrte zudem, dass eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik nicht ausschließlich vom Regierungshandeln abhing, sondern von Entscheidungen, auf die man wenig Einfluss hatte. Sowohl innen- als auch außenpolitisch waren Regierungen auf die Kooperation von Akteuren angewiesen, die sich hierarchischer Steuerung entzogen. Die Planungseuphorie der sechziger und siebziger Jahre verging, weil deutlich wurde, dass die Steuerbarkeit der Gesellschaft durch die Politik wesentlich geringer war, als zuvor angenommen wurde. Nicht nur die Steuerungsadressaten erwiesen sich als widerständig, sondern der Staat selbst war in geringerem Maß zentrale Steuerungsinstanz, als dies die Steuerungstheorie voraussetzte (Mayntz 1995).

Zwei Ursachen liegen dem Verlust des Staats an Steuerungskapazität zugrunde: Die „ungleichzeitige Denationalisierung“ (Zürn 1996: 33) von Politik und Wirtschaft sowie die Autonomie gesellschaftlicher Akteure. Die Europäische Union könnte im Prinzip auf beide Probleme eine Antwort bieten. Zum einen vergrößert sie die Reichweite politisch gesetzter Regeln. Eine gemeinsame Politik der EU-Staaten gewinnt an Handlungsfähigkeit gegenüber der denationalisierten Wirtschaft. Zum anderen ist die Europäische Union stärker noch als der Nationalstaat auf die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren angewiesen. Interessenverbände, Nicht-Regierungsorganisationen, aber auch Unternehmen werden in die Politikgestaltung einbezogen, weil der Europäischen Kommission die Ressourcen für eine eigenständige Formulierung und Umsetzung der Politik fehlen (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004). Um ihre Ziele zu erreichen, ist sie auf die Kooperation der Mitgliedstaaten sowie der Zivilgesellschaft angewiesen. Politische Denationalisierung und der Rückgriff auf kooperative statt hierarchische Verfahren sind Kernelemente europäischer Governance.

Die Europaforschung hat den Übergang von hierarchischen Steuerungsmodellen zum Governance-Konzept rasch nachvollzogen, weil ihr Forschungsgegenstand ohnehin nicht dem etatistischen Ideal der älteren Steuerungstheorie entspricht. Politik in der EU muss zwischen Entscheidungsebenen und -arenen abgestimmt werden. Governance

unterscheidet sich von Steuerung im Wesentlichen dadurch, dass die Gegenüberstellung von Steuerungssubjekt und -objekt aufgegeben wird (Mayntz 2005: 16). Je stärker Regelungen in den Vordergrund treten, bei denen Regierungen auf die Mitarbeit gesellschaftlicher Akteure angewiesen sind, desto mehr verliert die hierarchische Planung und Durchführung der Politik an Bedeutung. Allerdings übernimmt die Literatur zu *New Modes of Governance* und insbesondere die zur Offenen Methode der Koordinierung den in der Steuerungstheorie bereits angelegten und im Governance-Ansatz fortgeschriebenen „Problemlösungsbias“ (Mayntz 2001: 18-19). Konsensorientierte und kooperative Verfahren werden als Instrumente einer effektiven Problemlösung angesehen, obwohl sie häufig – wie wir zeigen werden – aus einem Mangel an Alternativen entstanden sind. Wie effektiv diese Verfahren sind, konnte bisher empirisch nicht eindeutig geklärt werden (Trubek/Mosher 2003: 45; Zeitlin 2005: 449-483).

Neue Governance-Formen haben auch deshalb die Aufmerksamkeit der politikwissenschaftlichen EU-Forschung auf sich gezogen, weil sie in dreierlei Hinsicht an andere Theoriebestände anschlussfähig sind. Erstens bekräftigt der Verweis auf EU-spezifische Entscheidungsmodi das Verständnis der EU als System *sui generis*. Nicht-hierarchische Modi der Governance werden nicht als defizitär angesehen, sondern den besonderen Eigenschaften des politischen Systems zugeschrieben. Wird, zweitens, die europäische Politik nicht als *bargaining*, sondern als gemeinsames Problemlösen verstanden, verschiebt sich der Fokus von rationalistischen Modellen in Richtung des soziologischen Institutionalismus. Präferenzen sind nicht länger exogen gegeben. Sie werden erst im Politikprozess definiert und verändern sich im Zeitverlauf – nicht zuletzt durch die Argumente anderer (Eberlein/Kerwer 2002: 4). Schließlich eröffnet die Abkehr von hierarchischen Steuerungsmodellen einen Anknüpfungspunkt an Konzepte deliberativer und partizipativer Demokratie, wie sie beispielsweise Cohen und Sabel (1997) vertreten. Die Systemstruktur der EU begrenzt die Möglichkeit, Entscheidungen zentral und ohne Partizipation der Betroffenen zu treffen. Deliberation wird dabei als Mechanismus begriffen, der eine Reform des Sozialstaats jenseits linker Besitzstandswahrung und rechter Abbaurhetorik erlaube, weil er konsensuale Problemlösungen generiere (so Sabel/Zeitlin 2003).

Diese produktive Verknüpfung unterschiedlicher Theoriebestände wurde allerdings erst durch die Selektivität der gewählten Perspektive möglich. Die Debatte der vergangenen Jahre hat sich vorwiegend anhand solcher Politikbereiche entwickelt, in denen neue Governance-Formen angewandt werden, aber weit weniger gefragt, welche Restriktionen aus dem Bestand bindenden Rechts folgen (Tömmel in diesem Band). Scharpf (2002a: 655) weist aber auf die engen Grenzen hin, in denen etwa die Europäische Beschäftigungsstrategie nach Problemlösungen suchen kann. Geld-, Fiskal- und Industriepolitik können nicht zur Minderung der Arbeitslosigkeit herangezogen werden; mit dem Argument, dass der soziale Zusammenhalt einer Gesellschaft gestärkt werden muss, lassen sich Ausnahmen von den vier Freiheiten gegenüber Kommission und EuGH kaum begründen; und eine aktive Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach Vorbild des amerikanischen *New Deal* lässt sich ohne eine Reform des Primärrechts und ein verändertes Mandat der EU-Institutionen nicht durchsetzen (Bartolini 2006: 46). Direkt und indirekt begrenzt die EU die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten,

ohne durch eigene Kompetenzen vollständig an deren Stelle treten zu können (Ferrera 2003; Leibfried/Pierson 1998).³

In der Diskussion über die europäische Governance folgte eine zweite Verengung der Debatte, weil die Entstehungsursachen unterschiedlicher Verfahren selten untersucht wurden. Doch die neunziger Jahre sahen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik eine zweifache Abkehr von der Gemeinschaftsmethode (Schäfer 2005a). Zum einen fand in der Geldpolitik ein vollständiger Transfer nationaler Entscheidungsbefugnisse auf die Europäische Zentralbank statt. Gestützt auf den monetaristischen Konsens, dass die Verantwortung für stabile Preise ohne negative Folgen für das Wirtschaftswachstum auf ein supranationales Expertengremium übertragen werden könne, einigten sich die Mitgliedstaaten mit dem Maastrichter Vertrag auf eine institutionell schlanke Währungsunion (McNamara 1999: Kapitel 6). Sie verzichteten darauf, der Europäischen Zentralbank eine europäische Wirtschaftsregierung an die Seite zu stellen, wie dies noch im Werner-Plan vorgesehen gewesen war. Vorwiegend auf deutsches Drängen sollte alles die Unabhängigkeit der Notenbank Kompromittierende vermieden werden (Kaltenthaler 2005). Zum anderen sind in den letzten Jahren Verfahren entstanden, die den Einfluss der EU-Institutionen beschneiden. Weder bei den Sozialpartner-Richtlinien noch in der Offenen Methode der Koordinierung verfügt die Kommission über die privilegierte Stellung, die ihr in der Gemeinschaftsmethode zukommt. Ebenso hat das Europäische Parlament in beiden Fällen wenig Einfluss, während es im klassischen Gesetzgebungsverfahren zur Veto-Instanz aufgewertet wurde. Fasst man die Veränderungen europäischer Governance-Formen seit der Einheitlichen Europäischen Akte zusammen, sieht man einerseits die Hinwendung zu Hierarchie und andererseits den Übergang zu Kooperation. Dabei finden sich Hierarchie und bindende Regeln vorwiegend bei der Marktschaffung, weiche Verfahren dagegen bei der Marktkorrektur.

In den nächsten Abschnitten wird die Entstehung neuer Governance-Modi in der Sozial- und Beschäftigungspolitik untersucht. Im Gegensatz zur Währungspolitik bildete sich in diesen Politikfeldern keine Übereinstimmung heraus, über welche Kompetenzen die EU verfügen sollte. Die zu beobachtenden Neuerungen stellen prozedurale Antworten auf den inhaltlichen Dissens dar. Die Delegation der Verantwortung für die EU-Sozialpolitik an die Sozialpartner einerseits und der Verzicht auf rechtlich bindende Ziele in der Beschäftigungspolitik andererseits fanden statt, weil die Mitgliedstaaten sich nicht auf eine einheitliche Politik einigen konnten.

3. Die Entstehung neuer Governance-Formen in der Sozial- und Beschäftigungspolitik

Die Europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik ist in mehrfacher Hinsicht ein interessantes Feld, um sich mit der Frage der Veränderung von Governance in der EU zu beschäftigen. Denn mit der Offenen Methode der Koordinierung ist Ende der

³ Hayek (1980 [1939]) hatte Ende der dreißiger Jahre argumentiert, dass eine politisch nicht flankierte Wirtschaftsföderation in der Summe zu „weniger Staat“ führen würde, da marktverzerrende Eingriffe national nicht länger möglich und zwischenstaatlich nicht durchsetzbar wären. Der Zweck wirtschaftlicher Integration ist aus liberaler Sicht, den Markt vor diskretionären Eingriffen durch die Politik zu schützen.

1990er-Jahre ein für die EU⁴ neues, „weiches“ Koordinierungsverfahren entstanden, das auf den ersten Blick als Paradebeispiel dessen erscheint, was der Governance-Ansatz für die Veränderung des Regierens in Europa postuliert: Regieren findet ohne die klassischen Instrumente hierarchischer Steuerung statt. Gleichzeitig wächst die Bedeutung von Netzwerken und gesellschaftlichen Akteuren wie den Sozialpartnern, deren Einbindung in den OMK-Dokumenten stets gefordert wird. Doch nicht nur in der OMK haben die Sozialpartner als Akteure europäischer Politikgestaltung in den vergangenen 20 Jahren an Gewicht gewonnen. Spätestens seit die Sozialpartner im Maastrichter Sozialabkommen zu formellen Mitgesetzgebern in der EU-Sozialpolitik wurden, ist der Soziale Dialog als Leitbild des Regierens und etabliertes Politikmuster kein rein nationales Phänomen mehr. Nach einer Hochphase in den 1990er-Jahren gibt es heute jedoch Anzeichen, dass sich der Soziale Dialog ebenfalls in Richtung einer „neuen Unverbindlichkeit“ bewegt.

3.1 Vorrang der negativen Integration

In der ersten Phase vor Maastricht war die EU-Sozialpolitik vor allem durch die von Scharpf (1985) beschriebene „Politikverflechtungsfalle“ sowie die von Streeck (1995b) daran anschließend konstatierte „korporatistische Entscheidungslücke“ charakterisiert (ausführlich Falkner 2000a). Das Einstimmigkeitserfordernis im Rat führte immer wieder dazu, dass sozialpolitische Initiativen der Kommission blockiert wurden. Dem Versuch, den Binnenmarkt mit Hilfe der europäischen Sozialcharta um eine soziale Dimension zu ergänzen, war daher kein großer Erfolg beschieden. Eine Ausnahme bildete der Bereich der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, der bereits in den Römischen Verträgen angelegt war. Über eine expansive Rechtsprechung des EuGH hat sich daraus im Lauf der Jahre ein wichtiges Feld sozialpolitischer EU-Aktivität entwickelt (z. B. Ostner/Lewis 1998). Mit der Einheitlichen Europäischen Akte kam es daneben zur Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Diese führte zu einem in quantitativer und qualitativer Hinsicht bemerkenswerten Regelungsbestand und Schutzniveau in diesem Feld (Eichener 1993, 2000; Falkner et al. 2005: Kapitel 3).

Ein verhaltenes Bild bot bis zu diesem Zeitpunkt die Entwicklung der Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf der europäischen Ebene. Zwar war bereits in den Art. 193-198 EGV der Römischen Verträge die Schaffung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) vorgesehen.⁵ Da dessen Mitglieder von den Regierungen und nicht von den Verbänden selbst ausgewählt wurden, der Ausschuss nur unverbindliche Stellungnahmen abgeben konnte und zudem oft erst sehr spät konsultiert wurde, entwickelte dieser sich jedoch nicht zu einem wirkungsvollen Einflusskanal der Verbände (Streeck/Schmitter 1991: 138; Wessels 1996: 35). In den 1970er Jahren ins Leben

⁴ Zur Anwendung ähnlicher Verfahren in der OECD und dem Internationalen Währungsfonds siehe Schäfer (2005b).

⁵ Dieser setzt sich aus Vertretern der Arbeitgeber, Gewerkschaften sowie verschiedener Verbände aus den Bereichen Landwirtschaft, Handwerk, kleine und mittlere Unternehmen, freie Berufe und Wissenschaft zusammen und muss zu allen Kommissionsvorschlägen gehört werden.

gerufene Versuche tripartistischer Konzertierung scheiterten ebenso am Widerstand der Arbeitgeber wie der von Jacques Delors wiederbelebte Soziale Dialog von Val Duchesse zwischen Vertretern der Europäischen Kommission und drei der größten europäischen Sozialpartnerorganisationen (UNICE, CEEP und EGB).⁶ Bereits damals hegte man in der Kommission die Hoffnung, den sozialpolitischen Stillstand im Rat mit Hilfe des Sozialen Dialogs zu überwinden (Falkner 2000b: 14). Doch über unverbindliche Stellungnahmen der Sozialpartner kam man nicht hinaus, denn die europäischen Arbeitgeber hatten kein Interesse, sozialpolitische Regulierung auf der europäischen Ebene zu etablieren.

Da die europäische Sozialpolitik auf Regierungsebene in der Politikverflechtungsfalle feststeckte, musste die Arbeitgebersseite sich zu diesem Zeitpunkt kaum Sorgen um eine Regulierung durch den Ministerrat machen. Die europäischen Arbeitgeber betrieben daher eine „Politik des leeren Stuhls“, indem sie sich nicht als Verhandlungspartner zur Verfügung stellten. Dieses Phänomen wurde von Streeck (1995b) in Ergänzung zur Politikverflechtung als Entscheidungslücke beschrieben. Trotz angestrebter Versuche einiger Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission waren sowohl die europäische Sozialpolitik als auch der Soziale Dialog in der Vor-Maastricht-Phase nur rudimentär entwickelt.

Dennoch blieb die europäische Integration in dieser Phase nicht ohne Folgen für die nationalen Sozialstaaten. Mit Leibfried und Pierson (1998) lassen sich drei Arten unterscheiden, wie die europäische Integration auf die Gestaltungsfähigkeit der Mitgliedstaaten einwirkt: Direkte Einflussnahme findet sowohl auf dem Wege positiver Integration statt, das heißt in Form von aktiven sozialpolitischen Initiativen, als auch über negative Integration, indem nicht mit dem Binnenmarkt kompatible Elemente nationaler Sozialpolitik angepasst werden. Indirekte Einflussnahme erfolgt, weil sich die Mitgliedstaaten durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck genötigt sehen, ihre Sozialsysteme zu reformieren. Insbesondere der Binnenmarkt erzeugt ein Optionengefälle zwischen mobilen und territorial gebundenen Faktoren, das nicht ohne Einfluss auf die nationale Politik bleibt. Vor allem Unternehmen und gut ausgebildete Arbeitnehmer können neue Exit-Möglichkeiten nutzen, um sich den Solidaritätsverpflichtungen des Sozialstaats zu entziehen (siehe auch Ferrera 2005: 2).

Positive und negative Integration unterscheiden sich durch den vorherrschenden Governance-Modus (Scharpf 1999: Kapitel 2). Bei der negativen Integration sind supranationale Akteure nicht länger auf Verhandlungen angewiesen. Rechtsprechung und die Überwachung von Vertragsverletzungen geschehen hierarchisch. Sie entfalten direkte Wirkung in den Mitgliedstaaten. Durch den Abbau nationaler Schutzwälle verschärft der Binnenmarkt zudem die Konkurrenz zwischen den EU-Staaten und erzeugt so indirekten Anpassungsdruck. Positive Integration ist dagegen von der Einigung zwischen den Akteuren abhängig. Je unterschiedlicher die Interessen der Beteiligten, desto schwieriger ist eine Übereinkunft. Dagegen entlasten, wie in den folgenden Abschnitten gezeigt wird, unverbindliche Entscheidungsverfahren und die Delegation von Be-

6 Europäische Vereinigung der Arbeitgeber- und Industrieverbände (*Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe*); Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (*Centre Européen des Entreprises à Participation Publique*); Europäischer Gewerkschaftsbund.

fugnissen an die Sozialpartner die Regierungen vom Einigungszwang. Sie schließen damit aber noch nicht automatisch die Entscheidungslücke in der EU-Sozialpolitik.

3.2 Funktionale Subsidiarität

Mit dem Maastrichter Vertrag und dem dazugehörigen Sozialprotokoll wurde eine neue Entwicklungsphase eingeläutet.⁷ Eine entscheidende Rolle für die Überwindung der langjährigen Stagnation in der EU-Sozialpolitik spielte die drohende Aufgabe der Einstimmigkeitsregel, welche die Arbeitgeber zur Kooperation bewegte. Erst „in the shadow of law“ (Bercusson 1992: 185) änderte der Arbeitgeberverband UNICE seine Politik des leeren Stuhls. Im Bereich der Sozialpolitik wurden vier institutionelle Neuerungen eingeführt: (1) Die europäische Ebene erhielt neue Kompetenzen, (2) der Anwendungsbereich für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen wurde ausgedehnt, (3) das Europäische Parlament und (4) die europäischen Sozialpartner wurden gestärkt.

Mit Maastricht ist ein zweites Verhandlungsverfahren für europäische Rechtsakte entstanden. Neben das normale Legislativverfahren über Kommission, Rat und Parlament trat das „Sozialpartnerverfahren“, bei dem die Sozialpartner auf ihren Wunsch hin eigenständig über den Inhalt einer Rahmenvereinbarung verhandeln. Das legislative Verfahren wird währenddessen gestoppt. Soll die daraus resultierende Vereinbarung per Ratsbeschluss in eine Richtlinie verwandelt werden, hat der Rat lediglich die Wahl, diese entweder als Ganzes anzunehmen oder abzulehnen. Das Europäische Parlament kann in diesem Verfahren nur eine Stellungnahme abgeben. Auch für die nationalen Sozialpartner sah das Maastrichter Sozialabkommen eine neue rechtliche Stellung vor. Es wurde eingeführt, dass die nationalen Regierungen (anstelle eines Gesetzes) den Sozialpartnern auf deren gemeinsamen Antrag hin die Umsetzung einer Richtlinie übertragen können (EGV: Artikel 137 [3-4]).

Durch das Sozialpartnerverfahren haben die europäischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen unmittelbare gesetzgeberische Mitwirkungsbefugnisse im Bereich der EU-Sozialpolitik erhalten. Diese Befugnisse übersteigen in vielen Fällen die der nationalen Spitzenverbände. Zwar ist die Aushandlung von (Rahmen-)Tarifverträgen auf nationaler oder sektoraler Ebene in fast allen EU-Ländern gebräuchlich. Eine über Lohn- und Arbeitszeitfragen hinausgehende Aushandlung sozialpolitischer oder arbeitsrechtlicher Standards, denen durch den Staat (in diesem Fall durch den Ministerrat der EU) eine *Erga-omnes*-Wirkung verliehen wird, war in dieser Form jedoch vor allem aus Belgien bekannt. Der Grund dieser Parallelität nationaler und europäischer Regelungen liegt darin, dass Belgien sich zusammen mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament im Verhandlungsprozess für eine Stärkung der Sozialpartner eingesetzt hat. Der belgischen Verhandlungsdelegation gelang es, das eigene nationale Modell frühzeitig in den Verhandlungsvorschlägen zu platzieren und somit zu exportieren. Dieses wurden in der Folge von der Europäischen Kommission aufgenommen, da man sich erhoffte, die EU-Sozialpolitik durch Einbindung der Sozialpartner voranzutreiben und die Blockaden im Ministerrat zu überwinden (Falkner 1998: 89-96). Ob-

⁷ Für einen umfassenden Überblick über die Reformen und den vorangegangenen Aushandlungsprozess vgl. Dølvik (1997: 189-240) oder Falkner (1998: 78-96).

wohl die Regelungsbereiche für EU-Sozialpartnerabkommen begrenzt sind, stellt das Sozialpartnerverfahren eine Innovation im europäischen Policy-Making dar. Es kann als erster Schritt einer Folge von prozeduralen Antworten auf intergouvernementale Blockaden in der EU-Sozialpolitik betrachtet werden. In diesem Fall griff man auf die „funktionale Subsidiarität“ (Streck 1998: 410) der Verlagerung von Entscheidungskompetenz auf die Sozialpartner zurück.

Was die praktische Nutzung dieser Neuerungen betrifft, so waren vor dem Hintergrund der bis 1991 bestehenden korporatistischen Entscheidungslücke die akademischen Erwartungen überwiegend skeptisch (beispielsweise Falkner 1993; Keller 1993; Lange 1993; Streck 1994). Im Lauf der 1990er Jahre kam es zu drei sektorübergreifenden Rahmenabkommen der europäischen Sozialpartner, die im Anschluss vom Ministerrat in Form von EU-Richtlinien verbindlich gemacht wurden.⁸ Dieses Muster wurde in der Frage des Elternurlaubs (1997) und im Bereich atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeitarbeit, 1997, sowie befristete Arbeitsverhältnisse, 1999) praktiziert. Bei vier weiteren Initiativen – zu den Themen Europäische Betriebsräte, Beweislast im Fall der Geschlechterdiskriminierung, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz sowie Information und Konsultation von Arbeitnehmern – kam bis Ende der 1990er Jahre dagegen keine Einigung der Sozialpartner zustande. Die entsprechenden Richtlinien wurden stattdessen in der Folge über das normale EU-Legislativverfahren verabschiedet.⁹

3.3 Unverbindliche Koordinierung

In der Europäischen Beschäftigungsstrategie wiederholt sich das Muster, dass die Mitgliedstaaten auf Schwierigkeiten, sich auf gemeinsame Inhalte zu verständigen, mit Ausweichstrategien reagieren – in diesem Fall mit einer Ausweitung unverbindlicher Koordinierungsprozesse. Der in den letzten Jahren viel beachtete Übergang zur Offenen Methode der Koordinierung ist der Tatsache geschuldet, dass es keinen Konsens gibt, wie eine europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik aussehen soll. Ein Verfahren, das die Regierungen vor allem darauf verpflichtet, ihre Absichten in einem Aktionsplan festzuhalten, und das den Einfluss supranationaler Akteure auf ein Minimum zurückführt, hat sich daher seit dem Ende der 1990er Jahre auf den Gipfeltreffen des Europäischen Rats als konsensfähig erwiesen.

In der Phase nach Maastricht wuchs die Bereitschaft, das Profil der Europäischen Union im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu stärken. Denn während der Gemeinsame Markt entstand und die Weichen für die Währungsunion gestellt waren, existierte keine gemeinschaftliche Beschäftigungs- oder Arbeitsmarktpolitik. Im Maastrichter Vertrag war eine solche Politik nicht vorgesehen. Mit der Abschaffung der Wechselkursanpassungen war stattdessen ein Hebel geschaffen worden, bislang verdeckte Ineffizienzen nationaler Arbeitsmarktpolitiken aufzudecken und den Deregulierungsdruck zu erhö-

8 Zu den Entwicklungen des europäischen Sozialen Dialogs auf sektoraler Ebene vgl. die Beiträge in Heft 3 (2005) der Zeitschrift *Transfer*.

9 Für eine tabellarische Übersicht aller Aktivitäten des branchenübergreifenden Sozialen Dialogs nach Maastricht im Rahmen der Art. 138-139 EGV vgl. Leiber/Falkner (2006).

hen (Dohse/Krieger-Boden 1998: 9). Die Geburtsstunde der Beschäftigungsstrategie ist der Essener Gipfel im Dezember 1994, auf dem über die Vorschläge des Delors-Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ (Europäische Kommission 1994) beraten wurde. Unter der Überschrift „Verbesserung der Beschäftigungslage“ einigte sich der Europäische Rat sowohl inhaltlich als auch formal auf ein Verfahren, das den Kern der Offenen Methode der Koordinierung bereits beinhaltet. Auch wenn das Essener Verfahren in der Substanz erfolglos blieb (Bauer/Knöll 2003: 34), diente es als Vorlage für die mit dem Amsterdamer Vertrag eingeführte und auf dem Luxemburger Sondergipfel ausformulierte Europäische Beschäftigungsstrategie (Griller et al. 2000: 536). In Luxemburg konnten die Regierungen zudem auf das im Kontext der Grundzüge der Wirtschaftspolitik angewandte Verfahren multilateraler Überwachung zurückgreifen. Sie übertrugen die dort erprobte sanktionslose Koordinierung nationaler Politiken auf die Beschäftigungspolitik. Die Kommission versuchte – wie bei den Maastrichter Konvergenzkriterien – die Mitgliedstaaten auf rechtlich bindende Ziele in der Beschäftigungspolitik zu verpflichten. Doch mit diesem Vorhaben konnte sie sich gegen den Widerstand der Regierungen nicht durchsetzen (Rodrigues 2001: 4).

Auf dem Kölner Gipfel (Juni 1999) wurde der Luxemburg-Prozess um den „Makroökonomischen Dialog“ oder Köln-Prozess ergänzt. Letzterer forderte für ein starkes, nichtinflationäres Beschäftigungswachstum das spannungsfreie Zusammenwirken von Finanz-, Geld- und Lohnpolitik. Dazu richtete er, „unter voller Anerkennung ihrer Unabhängigkeit und Autonomie in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich“ (Europäischer Rat 1999: 38), einen Dialog zwischen Sozialpartnern, Finanz- und Beschäftigungspolitikern sowie der EZB ein. Dieser Meinungsaustausch findet seitdem zweimal jährlich statt. Auch hier wurde ein Verfahren gefunden, das den grundlegenden Meinungsunterschied kaschiert, ob eine Wirtschaftsregierung in der Währungsunion notwendig ist oder nicht.¹⁰

Die Europäische Beschäftigungsstrategie und der Köln-Prozess waren Versuche, innerhalb des bestehenden wirtschaftspolitischen Rahmens – also ohne weitere Kompetenztransfers, Sanktionen oder die Ausweitung des EU-Budgets – einzelne Politikbereiche stärker auf das Ziel eines höheren Beschäftigungswachstums auszurichten. Das hierfür eingesetzte Mittel waren Verfahren, die unterhalb der Schwelle rechtlicher Verbindlichkeit blieben und vor allem auf Informationsaustausch und Freiwilligkeit setzten. In Lissabon taufte man diese Verfahren die Offene Methode der Koordinierung und verband sie gleichzeitig mit einem neuen, strategischen Ziel, welches „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ (Europäischer Rat 2000: § 5) machen und die Voraussetzung für Vollbeschäftigung schaffen sollte.

¹⁰ Immer wieder gibt es Versuche, die Euro-Gruppe als Ansprechpartner der EZB aufzuwerten. Im April 2006 forderte der Vorsitzende der Euro-Gruppe, Juncker, in einem Brief an den EZB-Präsidenten Trichet häufigere Treffen, um ein „gemeinsames Verständnis“ der wichtigsten wirtschaftspolitischen Herausforderungen im Euro-Raum und „gemeinsame Strategien“ zu entwickeln (zitiert nach Welter/Mussler 2006: 15). In diese Gespräche zwischen Finanzministern und Vertretern der Zentralbank seien zudem die Sozialpartner einzubinden. Die Initiative blieb jedoch folgenlos, weil die EZB das Ansinnen des Luxemburger Premierministers ignorierte und somit ihre Unabhängigkeit unterstrich.

Die OMK stellte eine Form der Zusammenarbeit dar, die auf fast jedes Thema angewandt werden konnte. Alleine in Lissabon wurden vier zusätzliche Anwendungsgebiete vorgeschlagen. Inzwischen gibt es mehr als zehn Prozesse offener Koordinierung (Hodson/Maher 2001: 726). Mit der OMK scheint ein *Passepartout* für die politische Koordinierung in der EU gefunden worden zu sein, das vor allem den Interessen der beteiligten Regierungen dient. Sie sind in diesen Verfahren nicht gezwungen zu handeln, aber falls einzelne Inhalte aufgegriffen werden, weil sie mit der nationalen Strategie übereinstimmen, liefern sie eine zusätzliche Begründung für die eigenen Entscheidungen. Visser (2005) sieht in der OMK daher einen „selektiven Verstärker“. Weiche Koordinierung nimmt dem Europäischen Gerichtshof und der Kommission die zentrale Stellung, die sie in der klassischen Gemeinschaftsmethode innehaben, und marginalisiert den Einfluss des Europäischen Parlaments. Die Offene Methode der Koordinierung ist stärker intergouvernemental und voluntaristisch als andere Politikinstrumente innerhalb der ersten Säule der EU. Die Kommission ist deshalb bemüht, die OMK auf die Bereiche zu beschränken, in denen es keine vertragliche Handlungsgrundlage gibt. Im Gegensatz dazu sollte sie „nicht in Anspruch genommen werden, wenn ein gesetzgeberisches Tätigwerden im Rahmen der Gemeinschaftsmethode möglich ist“ (Europäische Kommission 2001: 29).

3.4 Der doppelte Voluntarismus

Der Gipfel von Laeken Ende des Jahres 2001 kann als ein weiterer wichtiger Wendepunkt des Regierens in der EU-Sozialpolitik angesehen werden. Dieser ist gekennzeichnet durch eine Gewichtsverlagerung hin zur autonomen Sozialpartnerschaft und die Anwendung des weichen Steuerungsverfahrens OMK auch im Aktionsfeld des Sozialen Dialogs. Neben den Voluntarismus des „Regierens durch die Regierungen“ ist damit der doppelte Voluntarismus des „Regierens durch die Sozialpartner“ getreten. Letzterer beschreibt die Verlagerung von Regelungskompetenz auf freiwillige Vereinbarungen durch die Sozialpartner einerseits, bei deren Umsetzung andererseits empfehlende gegenüber verbindlichen Elementen an Bedeutung gewinnen. Dies bedeutet nicht, dass rechtsverbindliche Instrumente nicht weiterhin in einigen Feldern Bedeutung haben (Falkner et al. 2005: Kapitel 3). Parallel dazu gewinnen jedoch voluntaristische Instrumente an Gewicht.

Im Juli 2002 wurden durch die Einrichtung eines „Tripartiten Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung“ (Europäische Kommission 2002) die dreiseitigen Konsultationen zwischen den Sozialpartnern und den Regierungen der Union ausgebaut. Der Gipfel soll eine weitere Intensivierung der Sozialpartnerbeteiligung an den verschiedenen offenen Koordinierungsverfahren (in den Bereichen Makroökonomie, Beschäftigung, Sozialschutz sowie allgemeine und berufliche Bildung) ermöglichen, die seit Anfang 2000 auf europäischer Ebene entstanden sind. Nach Ratsbeschluss vom März 2003 nehmen jeweils der amtierende Ratsvorsitz, die beiden nachfolgenden Ratsvorsitze, die Kommission und die branchenübergreifenden Sozialpartnerorganisationen daran teil (Europäische Kommission 2004: 12-14). Gleichzeitig finden jedoch inzwischen OMK-Verfahren ebenfalls im Bereich des Sozialen Dialogs Anwendung. In der so genannten „neuen Generation“ von „prozessorientierten Texten“ (Europäische Kom-

mission 2004: 16-17) sprechen die Sozialpartner Empfehlungen an ihre Mitglieder aus, woran sich eine regelmäßige Bewertung der erzielten Fortschritte anschließt. Als ein Beispiel kann der „Handlungsrahmen für die lebenslange Entwicklung von Fähigkeiten und Qualifikationen“ vom Februar 2002 genannt werden.

Hinzu kommt: Sowohl in offiziellen Dokumenten als auch in der politischen Praxis wurde dem autonomen Dialog der Sozialpartner mehr Gewicht verliehen (siehe auch Kaufmann 2006). Anlässlich des Gipfeltreffens in Laeken wurde dem Europäischen Rat im Dezember 2001 von den Sozialpartnern des branchenübergreifenden Sozialen Dialogs ein „Gemeinsamer Beitrag“ vorgelegt, der den bipartistischen Sozialen Dialog stark in den Vordergrund stellt (EGB/UNICE/CEEP 2001). In den nach Maastricht folgenden europäischen Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza hat sich die Rolle der Sozialpartner nicht mehr prinzipiell verändert.¹¹ Der noch nicht ratifizierte europäische Verfassungsentwurf sieht ebenfalls keine grundlegenden prozeduralen Neuerungen mehr vor. Allerdings wurde die Stellung der Sozialpartner ausdrücklich aufgewertet. In Artikel I-48 heißt es: „Die EU anerkennt und fördert die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme. Sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner.“ Erstmals wird also die Sozialpartnerautonomie in den Verträgen besonders herausgestellt.

Des Weiteren ist insbesondere seit Anfang 2000 eine Stagnation der oben beschriebenen Sozialpartnerabkommen zu verzeichnen, die über den Rat allgemeine Rechtsverbindlichkeit erlangen (verhandelte Gesetzgebung). Stattdessen kommt es verstärkt zum Abschluss von Vereinbarungen, die autonom durch die Sozialpartner umgesetzt werden sollen und damit nicht mehr für alle, sondern nur für die durch entsprechende Tarifverträge der Mitgliedsorganisationen abgedeckten Arbeitnehmer und Arbeitgeber gültig sind. Auch die Kontrolle der Anwendung dieser Abkommen unterscheidet sich signifikant von jener der verhandelten Gesetzgebung, für die keine Sanktionsmechanismen durch die EU-Kommission, den EuGH oder nationale Vollzugsbehörden vorgesehen sind, sondern lediglich (wenn überhaupt) freiwillige Berichterstattung.

Betrachtet man die Rechtsstandard setzenden Aktivitäten¹² des branchenübergreifenden Dialogs nach Art. 138-139 EGV seit Maastricht im Überblick, wird Folgendes deutlich (ausführlich Leiber/Falkner 2006): Mit den Rahmenabkommen zu befristeten Arbeitsverträgen wurde 1999 zum letzten Mal eine erfolgreiche branchenübergreifende Einigung zwischen den EU-Sozialpartnern erzielt, die im Anschluss über eine EU-Richtlinie Allgemeinverbindlichkeit erlangte.¹³ Seit Anfang 2000 kam diese Art von

11 Durch die Eingliederung des Maastrichter Sozialabkommens in die Vertragstexte sind die beschriebenen Sozialpartnerverfahren seit Amsterdam allerdings für alle Mitgliedstaaten (einschließlich Großbritannien und Nordirland) gültig.

12 Von den Rechtsstandard setzenden Aktivitäten zu unterscheiden sind die zahlreichen Instrumente des Sozialen Dialogs mit Empfehlungscharakter wie beispielsweise Gemeinsame Stellungnahmen, Erklärungen, Leitfäden. Für eine systematische Übersicht vgl. Commission of the European Communities 2005 (1993).

13 Aus dem Bereich des sektoralen Sozialen Dialogs lassen sich zudem die Europäische Vereinbarung über die Regelung der Arbeitszeiten von Seeleuten (1998), über die Arbeitsorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt (2000) sowie die Vereinbarung über bestimmte Aspekte der Arbeitsbedingungen mobiler Eisenbahnarbeiter, die in interoperablen grenzüber-

Sozialpartnerrichtlinien dagegen nicht mehr zustande. Stattdessen entschlossen sich die Sozialpartner bei den Vereinbarungen zu Telearbeit und arbeitsbedingtem Stress die Implementation auf der Basis eines bipartistischen Abkommens eigenständig in die Hand zu nehmen. Bei zentralen europäischen Reformvorhaben wie der Revision der Arbeitszeit-Richtlinie 93/104/EG wurden erst gar keine Verhandlungen aufgenommen. Die Sozialpartnerverhandlungen für einen einheitlichen europäischen Regulierungsrahmen für Leiharbeit scheiterten im Mai 2001, da zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern keine Einigung erzielt werden konnte.

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass nach einer Hochphase im Verlauf der 1990er Jahre der Soziale Dialog nicht in die alte Bedeutungslosigkeit der 1970er und 1980er Jahre zurückfiel. Diskursiv und im Aktivitätsvolumen wurde er weiter aufgewertet. Doch es gibt deutliche Anzeichen, dass er sich, parallel zu den Veränderungen auf der Ebene der „Regulierung durch die Regierungen“, ebenfalls in Richtung Unverbindlichkeit bewegt.

4. Grenzen neuer Governance-Formen in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik

In den letzten zwei Jahrzehnten sind in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik innovative Verfahren entstanden, die zum Teil vorangegangene Blockaden überwinden konnten. In *Tabelle 1* wird der Versuch unternommen, die in den neunziger Jahren entstandenen Verfahren in das Gesamtbild der europäischen Wirtschaftspolitik einzufügen. Dabei unterscheiden wir zum einen nach Governance-Modi und zum anderen nach der Wirkungsrichtung, die entweder marktschaffend oder marktkorrigierend sein kann. Natürlich bestehen Governance-Modi in der Realität als Mischformen. So kann insbesondere „Verhandeln“ als Generalmodus europäischer Politik gelten, der sich nicht umgehen lässt. Aber gerade wenn dies der Fall ist, verdient die „supranationale Zentralisierung“ (Scharpf 2002b: 75) – in der Tabelle als „Hierarchie“ vermerkt – einiger Politikbereiche als interessante Abweichung von der Norm besondere Beachtung.

Hierarchische Entscheidungen sind besonders ausgeprägt, wo unabhängige Behörden selbständig die Verträge auslegen. In der Geldpolitik ist das die Europäische Zentralbank, in der Wettbewerbspolitik die Europäische Kommission. Der Gerichtshof interpretiert nicht nur das Recht, sondern ist selbst Rechtsetzungsinstanz geworden (Alter 1998; Weiler 1991). In der Sozialpolitik findet sich daher „Hierarchie“ insbesondere in der Interpretation des Gleichstellungsprinzips durch den EuGH, das im Primärrecht verankert ist. In diesen Fällen sind supranationale Akteure nicht auf die formale Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen, um tätig zu werden. Der Grad ihrer Autonomie unterscheidet diesen Governance-Modus von den folgenden (Scharpf 2006: 851-854). Im Gegensatz dazu kommt Sekundärrecht nur zustande, wenn der Ministerrat auf Vorlage der Kommission Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen verabschiedet. Unter dem Mitentscheidungsverfahren ist zudem die Zustimmung des Eu-

schreitenden Diensten eingesetzt sind (2004), als erfolgreiche Abschlüsse mit Recht setzendem Charakter anführen. In diesen Fällen wurde von den Sozialpartnern die durch die Arbeitszeit-Richtlinie 93/104/EG eingeräumte Möglichkeit genutzt, Bestimmungen der Richtlinie an spezifische Anforderungen der drei Sektoren anzupassen.

Tabelle 1: Governance-Modi in der EU-Wirtschafts- und Sozialpolitik

Vorherrschender Governance-Modus	Wirkungsrichtung	
	marktschaffend	marktkorrigierend
Hierarchie (supranationale Zentralisierung)	Geldpolitik; Wettbewerbspolitik; Haushaltspolitik	Geschlechtergleichstellung (Primärrecht)
Verhandlung (Politikverflechtung)	Binnenmarkt-Richtlinien (z. B. Dienstleistungsrichtlinie) Sozialschutz für grenzüberschreitend mobile ArbeitnehmerInnen	Geschlechtergleichstellung (Richtlinien) Arbeitsrecht, -bedingungen und -schutz (u. a. Sozialpartner-Richtlinien) Europäischer Sozialfonds
Kooperation (intergouvernementale Vereinbarung)	Arbeitsmarktpolitik* (Grundzüge der Wirtschaftspolitik; Europäische Beschäftigungsstrategie)	Soziale Sicherung* und soziale Eingliederung* (Offene Methode der Koordinierung)
Konkurrenz (wechselseitige Anpassung)	Lohnpolitik	–

* Wirkungsrichtung weniger eindeutig.

ropäischen Parlaments notwendig. Der in der Entstehung dieser Rechtsakte¹⁴ dominante Governance-Modus ist „Verhandlung“. Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarkts – wie etwa die Dienstleistungs-Richtlinie – oder zum Beispiel die Verordnung 1408/71, die den Sozialschutz für grenzüberschreitend mobile ArbeitnehmerInnen reguliert, aber auch arbeitsrechtliche Mindeststandards und Richtlinien im Bereich der Geschlechtergleichstellung sind Gegenstand solcher Aushandlungsprozesse. Die Sozialpartner-Richtlinien fallen ebenfalls unter diese Governance-Form. Nachdem eine Einigung erfolgt ist, werden sie bindendes Recht, dessen Umsetzung und Anwendung entweder durch Kommission und EuGH oder nationale Gerichte überwacht wird.¹⁵ Dem Modus der „Kooperation“ lassen sich dagegen die Offene Methode der Koordinierung sowie Empfehlungen und Stellungnahmen zurechnen. Das Besondere an diesem Verfahren ist, dass keine europäische Rechtsetzung angestrebt wird. Stattdessen wird ein Zielkatalog definiert, dessen Umsetzung in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt. Falls diese die europäischen Vorgaben missachten, steht außer *naming and shaming* kein Sanktionsinstrumentarium zur Verfügung.¹⁶ Schließlich gibt es

14 Von der Entstehungsphase der Rechtsakte ist die Phase nach Abschluss des Aushandlungsprozesses zu unterscheiden. Von diesem Zeitpunkt an entfalten verbindliche Rechtsakte eine hierarchische Steuerungswirkung, wenngleich für die Hierarchie im EU-System im Vergleich zum nationalen Kontext gewisse Einschränkungen gelten (Tömmel in diesem Band).

15 Sollte sich allerdings der in Abschnitt 3.4 beschriebene Trend in Richtung autonomer Sozialpartnerverhandlungen längerfristig bestätigen, gewinnt für den Bereich Arbeitsbedingungen der Modus der „Kooperation“ an Gewicht.

16 Weiche Verfahren können sowohl marktschaffend als auch -korrigierend wirken. Die arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen der Beschäftigungsstrategie und der Grundzüge der Wirtschaftspolitik haben überwiegend die Eingliederung in den Markt zum Ziel. Dies gilt zumindest teilweise auch für die Leitlinien zur sozialen Eingliederung (Armutspolitik). In den Koordinierungsprozessen im Feld der sozialen Sicherungssysteme ist dies weniger eindeutig. Hier mischen sich vor allem Ziele zur „nachhaltigen Finanzierung“ und Eindämmung der öffentlichen Kosten (beispielsweise für die Alterssicherung oder die Gesundheitsversorgung) mit Zie-

„Konkurrenz“ als Governance-Modus in Politikfeldern, die durch die europäische Marktöffnung verstärktem Wettbewerb ausgesetzt sind, wie etwa die Lohnpolitik.

Eine Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen von Governance in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik kann nur in der Zusammenschau dieser unterschiedlichen Governance-Modi vorgenommen werden. Dabei gilt: Auch der Verzicht auf aktive Politik bleibt nicht ohne Wirkung auf die betroffenen Politikfelder. Nicht-Entscheidungen, wie der Verzicht auf eine harmonisierte Mindestbesteuerung von Unternehmen, beeinflussen ebenfalls den Handlungsspielraum nationaler Regierungen. In der Währungsunion lastet besonderer Anpassungsdruck auf der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik, da Wechselkurse und die Fiskalpolitik asymmetrische Schocks nicht länger ausgleichen können. Die Lohnentwicklung wird zum funktionalen Äquivalent der Wechselkursanpassungen. Selbst ohne eine europäische Beschäftigungspolitik gibt es einen Zwang zur Arbeitsmarktliberalisierung.

Der Verweis auf den Kontext, in dem die neuen beschäftigungs- und sozialpolitischen Verfahren entstanden sind, verdeutlicht, dass von der EU teilweise gegenläufig wirkende Veränderungsanstöße für die Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung ausgehen. Das Leitbild „Sozialpartnerschaft“ konkurriert beispielsweise mit dem Ziel, verbleibende Mobilitätsbarrieren im Binnenmarkt zu beseitigen. Auf der einen Seite schwächt der Gemeinsame Markt die Position der Gewerkschaften, weil er mobilen Faktoren Fluchtmöglichkeiten aus nationalen Verhandlungszwängen eröffnet. Waren die Unternehmen im Nationalstaat zu Zugeständnissen an die Arbeitnehmer gezwungen, dreht sich dieses Verhältnis in neuen „Sozialen Pakten“ um: Die Beschäftigten formulieren Angebote, um Standortverlagerungen zu verhindern und um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhalten (Pochet/Fajertag 2000).

Auf der anderen Seite hat die Europäische Kommission seit den achtziger Jahren den Sozialen Dialog als Gegengewicht zur Erosion nationaler Sozialpartnerschaft vorangetrieben. Sowohl die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene als auch die interne Abstimmung zwischen den nationalen Verbänden wird nicht nur diskursiv, sondern auch finanziell durch die EU unterstützt. Jährlich fördert die Kommission die europäischen Sozialpartner mit etwa 35 Millionen Euro.¹⁷ Neben der finanziellen Unterstützung wird versucht, Gewerkschaften und Arbeitgeber in die Formulierung und Umsetzung der EU-Politik einzubinden. Ziel ist es, durch den Sozialen Dialog auf EU-Ebene die nationalen Sozialpartner zu stabilisieren. Die Politik der Förderung des Sozialen Dialogs wurde mit jeder Erweiterung auf die neuen Mitgliedstaaten übertragen und vor allem gegenüber den Mitgliedstaaten aus Mittelosteuropa (MOE) als wichtiger *Acquis*-Bestandteil und Prüfstein für die Mitgliedschaft ver-

len, welche auf die Qualität der Versorgung ausgerichtet sind (etwa die „Angemessenheit des Rentenniveaus“ oder der „allgemeine Zugang zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung“), vgl. beispielsweise Busch (2006: 30-42).

17 Für die Förderung des Sozialen Dialogs hat die Kommission 2005 insgesamt 16 Millionen Euro ausgegeben. Hinzu kommen 12,8 Millionen Euro für Bildungs- und Informationsmaßnahmen zu Gunsten der Arbeitnehmerorganisationen sowie weitere 6,6 Millionen Euro für die Information, Konsultation und Beteiligung der Unternehmensvertreter. Schließlich erhielten die Gewerkschaften 300 000 Euro für vorbereitende Konsultationssitzungen, in denen ihr Standpunkt zu der Gemeinschaftspolitik ermittelt und harmonisiert werden sollte. Alle Angaben sind dem Gesamthaushaltsplan für das Jahr 2006 entnommen: http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2006_VOL4/DE/index.html, 18.6.2006.

treten. Das „Europäische Sozialmodell“ sollte nicht dadurch gefährdet werden, dass die neuen Mitgliedstaaten eine andere Art von Sozialpartnerschaft praktizierten (Iankowa 2006). Schließlich findet sich auch in den beschäftigungspolitischen Leitlinien das Leitbild, die Sozialpartner in die Politik einzubeziehen. Empirische Untersuchungen beurteilen jedoch die Offenheit der OMK hinsichtlich der Partizipationschancen und der Inhalte eher skeptisch (de la Porte/Nanz 2004). Ein Haupthindernis für die Einbindung der Sozialpartner in die Beschäftigungsstrategie sehen de la Porte und Pochet (2005: 371) in der mangelnden Verzahnung dieses Verfahrens mit der nationalen Politik.

Die Untersuchung der Frage, ob sich die im Maastrichter Sozialabkommen verbesserte Stellung der Sozialpartner in der EU-Sozialpolitik auch in den nationalen Staat-Sozialpartnerbeziehungen der EU-15 positiv bemerkbar macht und Konvergenzprozesse entstehen, weist eine gemischte Bilanz auf (Leiber 2005). Zwar bleibt der nationale Korporatismus von der EU-Sozialpolitik nicht unberührt. In den meisten Ländern zeigen „weiche“ Europäisierungsimpulse, vermittelt etwa über das europäische Leitbild der Sozialpartnerschaft, nur in wenigen Einzelfällen eine Wirkung, die dann aber eine stärkere Einbindung der Sozialpartner befördert. Die einschneidendste Veränderung – mit entgegengesetzter Wirkungsrichtung –, die durch EU-Sozialrichtlinien hervorgerufen wurde, hat allerdings „hartes“ EU-Recht bewirkt. Vor allem am Beispiel Dänemarks zeigte sich, dass für den europäisierten Bereich arbeitsrechtlicher Regulierung Sozialpartnerautonomie in der Umsetzung von Richtlinien unmöglich geworden ist, da sie nicht mit älteren EuGH-Urteilen kompatibel ist. Paradoxiertweise schwächte somit die EU-Sozialpolitik die dänische Sozialpartnerautonomie. Die Sozialpartner in Dänemark fördern daher die oben beschriebene Entwicklung auf EU-Ebene in Richtung mehr Autonomie der EU-Sozialpartnerschaft (Leiber/Falkner 2006: 176-177) – auf Kosten der EU-weiten Rechtsverbindlichkeit und damit voraussichtlich auch der Effektivität. Denn es ist fraglich, ob sich das bipartistische skandinavische Sozialpartnerschaftsmodell für die Übertragung auf die gesamte EU eignet, beruht es doch auf starken Sozialpartnern mit einem hohen Organisationsgrad. Diese Voraussetzungen sind in vielen Mitgliedstaaten der EU-15 nicht gegeben. Mit den Beitrittsländern aus Mittelosteuropa sind zahlreiche Länder hinzugekommen, in denen Sozialpartnerschaft, wenn überhaupt, meist nur tripartistisch (unter Aufsicht des Staats) funktioniert. Sozialpartnerautonomie spielt dort kaum eine Rolle und der Organisationsgrad der Gewerkschaften, vor allem jedoch der Arbeitgeber, ist – trotz der Bemühungen der EU-Kommission im Erweiterungsprozess – bisher gering ausgeprägt (Iankowa 2006; Kohl/Platzer 2003).

Zusammenfassend lässt sich für die neu entstandenen Governance-Modi in der Sozial- und Beschäftigungspolitik festhalten, dass ihre Reichweite durch die Ausweitung des Markts und hierarchische Entscheidungen in angrenzenden Politikfeldern beschränkt wird. Der Bedeutungszuwachs des Governance-Modus Kooperation resultiert weniger aus der nachgewiesenen Problemlösungsfähigkeit nicht-hierarchischer, sondern aus der Blockade harter Verfahren. Die Unfähigkeit der Regierungen, sich auf gemeinsame Politikinhalt zu verständigen, lässt die sanktionslose Koordinierung nationaler Politik oder die Übertragung der Verantwortung auf die Sozialpartner attraktiv erscheinen. Doch dort wiederholt sich dasselbe Muster. Diese greifen ebenfalls auf weichere Steuerungsformen zurück, um der Diversität der verschiedenen Sozialpartnermodelle Rechnung zu tragen. Sie vermeiden ein Scheitern der Verhandlungen, indem sie ihre

Vereinbarungen auf Empfehlungen und Leitlinien beschränken. Zudem können sie dadurch unterschiedlichen Traditionen der Sozialpartnerschaft in den Mitgliedstaaten besser Rechnung tragen. Denn nicht nur die Sozialpolitik, sondern auch die Sozialpartnerschaft in den Mitgliedstaaten beruht auf unterschiedlichen Modelltraditionen, welche die Konstruktion eines Europäischen Sozialmodells erschweren.

5. Schlussfolgerungen

Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Europäischen Union steht beispielhaft für Möglichkeiten und Grenzen europäischer Governance. In diesen Fällen ist es in den 1990er- Jahren gelungen, alternative Entscheidungsverfahren einzuführen. Die Gesetzgebung durch die Sozialpartner sowie die Offene Methode der Koordinierung sind für die EU neue Formen des Policy-Makings. Sie ermöglichen eine Zusammenarbeit trotz unterschiedlicher Auffassungen, über welche Kompetenzen die EU verfügen sollte. Durch die Erweiterung haben diese neuen Governance-Formen zusätzlich an Attraktivität gewonnen, denn in der EU-27 differenzieren sich die „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ weiter aus. OMK und autonomer Sozialer Dialog sind Reaktionen darauf, dass ein einheitliches europäisches Sozial(partner)modell nicht besteht. Die Entstehung der *New Modes of Governance* lässt sich somit auf Besonderheiten des politischen Systems der EU zurückführen.

Die Ausweitung dieser nicht-hierarchischen Governance-Modi, denen in der Forschungsliteratur die größte Aufmerksamkeit gilt, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich eine Ausdifferenzierung der Governance-Formen in zwei entgegengesetzte Richtungen beobachten lässt: Einerseits haben Elemente der Kooperation gegenüber der klassischen Gemeinschaftsmethode an Bedeutung gewonnen. Wo dies in der EU-Sozialpolitik der Fall ist, wird der Einfluss supranationaler Akteure zurückgedrängt. Andererseits fand in einigen Bereichen, vor allem der Wirtschaftspolitik, ein Übergang zu supranationaler Zentralisierung statt. Ein angemessenes Verständnis europäischer Wirtschafts- und Sozialpolitik ist nur unter Berücksichtigung beider Entwicklungen möglich. In der Gesamtschau lässt sich eine Verdrängung der Hierarchie als relevantem Modus der EU-Governance ebenso wenig diagnostizieren wie eine Konvergenz der Governance-Formen zwischen Politikbereichen. Gerade im Nebeneinander unterschiedlicher Politikmuster in der eng verzahnten Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU zeigt sich (nach wie vor) die Asymmetrie von positiver und negativer Integration.

Literatur

- Alter, Karen J.*, 1998: Who Are the „Masters of the Treaty“?: European Governments and the European Court of Justice, in: *International Organization* 52, 121-147.
- Bartolini, Stefano*, 2006: Mass Politics in Brussels: How Benign Could It Be?, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 4, 28-56.
- Bauer, Michael W./Knöll, Ralf*, 2003: Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 1-2, 33-38.

- Bercusson, Brian*, 1992: Maastricht: A Fundamental Change in European Labour Law, in: *Industrial Relations Journal* 23, 177-190.
- Busch, Klaus*, 2006: Die Methode der offenen Koordinierung in der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik der Europäischen Union. Düsseldorf.
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles*, 1997: Directly-Deliberative Polyarchy, in: *European Law Journal* 3, 313-342.
- Commission of the European Communities*, 2005: European Social Dialogue Developments, in: *Commission of the European Communities* (Hrsg.), *Industrial Relations in Europe 2004*. Brüssel, 71-108.
- de la Porte, Caroline/Nanz, Patrizia*, 2004: The OMC – a Deliberative-Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pension, in: *Journal of European Public Policy* 11, 267-288.
- de la Porte, Caroline/Pochet, Philippe*, 2005: Participation in the Open Method of Co-ordination. The Cases of Employment and Social Inclusion, in: *Zeitlin, Johnathan/Pochet, Philippel/Magnussen, Lars* (Hrsg.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brüssel, 353-389.
- Dohse, Dirk/Krieger-Boden, Christiane*, 1998: Währungsunion und Arbeitsmarkt: Auftakt zu unabhängigen Reformen. Tübingen.
- Dølvik, Jon Erik*, 1997: Redrawing Boundaries of Solidarity? ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of Trade Unions in the 1990s. Oslo.
- Eberlein, Burkhard/Kerwer, Dieter*, 2002: Theorising the New Modes of European Union Governance, in: *European Integration online Papers (EIoP)* 6.
- EGB/UNICE/CEEP*, 2001: Gemeinsamer Beitrag der Sozialpartner zum Europäischen Rat von Laeken, 13.12.2001 (inoffizielle Übersetzung). Brüssel.
- Eichener, Volker*, 1993: Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft: Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz?, in: *Süß, Werner/Becher, Gerhard* (Hrsg.), *Politik und Technologieentwicklung in Europa: Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlungen im Prozess der europäischen Integration*. Berlin, 207-235.
- Eichener, Volker*, 2000: Das Entscheidungssystem der Europäischen Union: Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Opladen.
- Europäische Kommission*, 1994: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Ein Weißbuch. Luxemburg.
- Europäische Kommission*, 2001: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Brüssel.
- Europäische Kommission*, 2002: Mitteilung der Kommission – Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel. Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung eines Tripartiten Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung. Brüssel.
- Europäische Kommission*, 2004: Mitteilung der Kommission: Partnerschaft für den Wandel in einem erweiterten Europa – Verbesserung des Beitrags des europäischen sozialen Dialogs. Brüssel.
- Europäischer Rat*, 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Köln, 3./4.6.1999.
- Europäischer Rat*, 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Lissabon, 23./24.12.2000.
- Falkner, Gerda*, 1993: Sozialpartnerschaftliche Politikmuster und europäische Integration, in: *Tálos, Emmerich* (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*. Wien, 79-102.
- Falkner, Gerda*, 1998: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London/New York.
- Falkner, Gerda*, 2000a: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41, 279-301.
- Falkner, Gerda*, 2000b: The Institutional Framework of Labour Relations at the EU-Level: Provisions and Historical Background, in: *Hoffmann, Rainer/Jacobi, Otto/Keller, Berndt/Weiss, Manfred* (Hrsg.), *Transnational Industrial Relations in Europe*. Düsseldorf, 11-28.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone*, 2005: *Complying With Europe: EU Harmonisation and Soft Law in Member States*. Cambridge.

- Ferrena, Maurizio*, 2003: European Integration and National Social Citizenship. Changing Boundaries, New Structuring, in: *Comparative Political Studies* 36, 611-652.
- Ferrena, Maurizio*, 2005: The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection. Oxford.
- Griller, Stefan/Droutsas, Dimitri P./Falkner, Gerda/Forgó, Katrin/Nentwich, Michael*, 2000: Part Seven: Social Affairs, in: *Griller, Stefan/Droutsas, Dimitri P./Falkner, Gerda/Forgó, Katrin/Nentwich, Michael* (Hrsg.), *The Treaty of Amsterdam. Facts, Analysis, Prospects*. Wien/New York, 527-560.
- Hayek, Friedrich A.*, 1980 [1939]: The Economic Conditions of Interstate Federalism, in: *Hayek, Friedrich A.* (Hrsg.), *Individualism and Economic Order*. Chicago, 255-272.
- Hodson, Dermot/Maher, Imelda*, 2001: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination, in: *Journal of Common Market Studies* 39, 719-746.
- Iankowa, Elena*, 2006: Sozialer Dialog in der erweiterten EU, in: *WSI-Mitteilungen* 59, 568-574.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate*, 2004: Governance in der Europäischen Union, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden, 77-101.
- Kaltenthaler, Karl C.*, 2005: The Bundesbank and the Formation of the ECB's Monetary Policy Strategy, in: *German Politics* 14, 297-314.
- Kaufmann, Inge*, 2006: Der soziale Dialog als Gestaltungsinstrument europäischer Sozialpolitik, in: *WSI-Mitteilungen* 59, 575-578.
- Keller, Berndt*, 1993: Die soziale Sicht des Binnenmarktes. Zur Begründung einer euro-pessimistischen Sicht, in: *Politische Vierteljahresschrift* 34, 588-612.
- Kohl, Heribert/Platzler, Hans-Wolfgang*, 2003: Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa: Transformation und Integration: Die acht EU-Beitrittsländer im Vergleich. Baden-Baden.
- Lange, Peter*, 1993: Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?, in: *Politics & Society* 21, 5-36.
- Leiber, Simone*, 2005: Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft. Frankfurt a. M.
- Leiber, Simone/Falkner, Gerda*, 2006: Sozialer Dialog der EU und nationale Sozialpartnerschaft: Chronik einer paradoxen Beziehung, in: *Karlbofer, Ferdinand/Talos, Emmerich* (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft: Österreichische und Europäische Perspektiven*. Wien, 159-183.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul*, 1998: Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik, in: *Leibfried, Stephan/Pierson, Paul* (Hrsg.), *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. Frankfurt a. M., 58-99.
- Lutz, Burkart*, 1984: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des zwanzigsten Jahrhunderts. Frankfurt a. M.
- Mayntz, Renate*, 1995: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: *Beyme, Klaus von/Offe, Claus* (Hrsg.), *Politische Theorie in der Ära der Transformation*. Wiesbaden, 148-168.
- Mayntz, Renate*, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: *Burth, Hans-Peter/Görlitz, Axel* (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden, 17-27.
- Mayntz, Renate*, 2005: Governance Theory als Fortentwicklung der Steuerungstheorie?, in: *Schuppert, Gunnar F.* (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden, 11-20.
- McNamara, Kathleen R.*, 1999: *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca/London.
- Ostner, Ingal/Lewis, Jane*, 1998: Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regulierung, in: *Leibfried, Stephan/Pierson, Paul* (Hrsg.), *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. Frankfurt a. M., 196-239.
- Pochet, Philippe/Fajertag, Giuseppe*, 2000: A New Era for Social Pacts in Europe, in: *Fajertag, Giuseppe/Pochet, Philippe* (Hrsg.), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brussels, 9-40.
- Rodrigues, Maria Joao*, 2001: The Open Method of Coordination as a New Governance Tool, in: *Telò, Mario* (Hrsg.), *L'evoluzione della governance europea*, special issue of *Europa/Europe*. Rome, 96-107.

- Sabel, Charles F./Zeitlin, Jonathan, 2003: Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe. Papier für die Konferenz „The Modernisation of the European Social Model & EU Policies and Instruments“, Ioannina, Greece, 21./22.5.2003.
- Schäfer, Armin, 2005a: Verfahren wirtschaftspolitischer Koordinierung in der Währungsunion: politische oder ökonomische Logik?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 3, 362-387.
- Schäfer, Armin, 2005b: Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa. Frankfurt a. M.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation, in: Politische Vierteljahresschrift 29, 6-41.
- Scharpf, Fritz W., 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M.
- Scharpf, Fritz W., 2002a: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: Journal of Common Market Studies 40, 645-670.
- Scharpf, Fritz W., 2002b: Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan 30, 65-92.
- Scharpf, Fritz W., 2006: The Joint-Decision Trap Revisited, in: Journal of Common Market Studies 44, 845-864.
- Shonfield, Andrew, 1965: Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power. London/New York/Toronto.
- Streeck, Wolfgang, 1994: European Social Policy After Maastricht: The 'Social Dialogue' and 'Subsidiarity', in: Economic and Industrial Democracy 15, 151-177.
- Streeck, Wolfgang, 1995a: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?, in: European Law Journal 1, 31-59.
- Streeck, Wolfgang, 1995b: Politikverflechtung und Entscheidungslücke. Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt, in: *Ben-tele, Karlheinz/Reisert, Bernd/Schettkat, Ronald* (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf – Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt a. M./New York, 101-130.
- Streeck, Wolfgang, 1998: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik, in: *Leibfried, Stephan/Pierson, Paul* (Hrsg.), Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration. Frankfurt a. M.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C., 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: *Politics & Society* 19, 133-164.
- Trubek, David M./Mosher, James S., 2003: New Governance, Employment Policy, and the European Social Model, in: *Zeitlin, Jonathan/Trubek, David* (Hrsg.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford, 33-58.
- Visser, Jelle, 2005: The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe, in: *Zeitlin, Johnathan/Pochet, Philippe/Magnussen, Lars* (Hrsg.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brüssel, 173-215.
- Weiler, Joseph H. H., 1991: The Transformation of Europe, in: *Yale Law Journal* 100, 2403-2483.
- Welter, Patrick/Mussler, Werner, 2006: Das Euro-Dreigestirn. Ein Brief ohne Antwortschreiben erhellt die „innige“ Zusammenarbeit zwischen EZB, Euro-Gruppe und EU-Kommission. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.6.2006, S. 15.
- Wessels, Wolfgang, 1996: Europäische Union – Entwicklung eines politischen Systems, in: *Obr, Renate* (Hrsg.), *Europäische Integration*. Stuttgart, 19-45.
- Zeitlin, Jonathan, 2005: The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy, in: *Zeitlin, Johnathan/Pochet, Philippe/Magnussen, Lars* (Hrsg.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brüssel, 447-503.
- Zürn, Michael, 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: *Politische Vierteljahresschrift* 37, 27-55.