universität wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

Indikatorenbasierte Symbolpolitik?

Grenzen gegenwärtiger EU-Sozialpolitik vor dem strukturellen Hintergrund der Strategie „Europa 2020“

Verfasser

Mag. Christian Klopf

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 092 300

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin: em.o.Univ.-Prof.in Dr.in Hannelore Eva Kreisky

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung 8

1.1 Europäische Sozialpolitik im Sinnbild der Krise 9

1.2 Perspektiven und Methoden der (kritischen) Politikfeldanalyse 14

1.2.1 Entwicklungsgeschichtliche Aspekte 15

1.2.2 Ausgewählte argumentative Leitbilder der Policy-Analyse 20

2. Sozialstaat, Sozialschutz und soziale Eingliederung in Europa 27

2.1 Entstehungszusammenhänge und Ausprägungen von Sozialstaatlichkeit 28

2.2 Soziale Eingliederung im theoretischen Kontext 32

2.2.1 Die finanzielle Dimension der sozialen Ausgrenzung 35

2.2.2 Exklusion aus Perspektive der Wohnsituation 36

2.2.3 (Staatliche) Institutionen und ihre exkludierenden Eigenschaften 38

2.2.4 Sozialer Ausschluss und der Arbeitsmarkt 40

2.2.5 Neoliberale Interpretationen begrenzter Sozialstaatlichkeit 44

2.3 Inhaltliche Impulse der EU zur „sozialen Eingliederung“ bis 2010 49

2.3.1 Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) 50

2.3.2 Die Indikatoren von Laeken 53

2.3.3 Das soziale Europa im Kontext der Lissabon-Strategie 56

2.3.4 Integrierte Leitlinien für Beschäftigungspolitik und Wachstum 62

2.3.5 „Flexicurity“ und das Konzept der aktiven Eingliederung 66

3. EU-Sozialpolitik aus historisch-rechtlicher Perspektive 72

3.1 Die sozialpolitische Reichweite der Römischen Verträge 74

3.2 Der Europäische Sozialfonds (ESF) 79

3.3 Sozialpolitisches Aktionsprogramm von 1974 81

3.4 Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) als sozialpolitischer Wegweiser 83

3.5 Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte 86

3.6 Sozialprotokoll und -abkommen im Vertrag von Maastricht 91

3.7 Grün- und Weißbuch der Kommission zur Sozialpolitik 97

3.8 Sozial- und Beschäftigungspolitik im Vertrag von Amsterdam 105

3.9 Sozialpolitische Impulse des Europäischen Rats von Nizza 111

3.10 Der Vertrag von Lissabon und die Relevanz der Sozialpolitik 116

4. Politikgestaltung im EU-Mehrebenensystem 121
4.1 „Multilevel-Governance" als analytische Perspektive 122
4.1.1 Klassifizierung von Mehrebenensystemen 125
4.1.2 Eigenschaften des EU-Mehrebenensystems 127
4.1.3 Demokratiedefizitäre Aspekte der EU und Multilevel-Governance 132
4.2. Entscheidende sozialpolitische Akteure im EU-Mehrebenensystem 135
4.2.1 Die sozialpolitische Wirkungsform der Europäischen Kommission 136
4.2.2 Sozialpolitische Gremien (SPC und ISG) 141
4.2.3 EU-Rat „Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz" 146
4.2.4 Europäisches Mehrebensystem und Sozialpartnerschaft 150
4.2.5 Europäische Interessensvertretungen für sozialpolitische Ziele 152
5. „Europa 2020" – Zielstruktur und Indikatoren zur sozialen Eingliederung 157
5.1 Bezugsrahmen: Entstehungszusammenhänge und Gesamtstruktur 158
5.1.1 Die fünf quantifizierbaren Kernziele für 2020 159
5.1.2 Integrierte Leitlinien für die Umsetzung der Strategie Europa 2020 161
5.1.3 Leitinitiativen als zielorientierte Rahmenprojekte 165
5.1.4 Stakeholder-Einbindung und das Europa 2020-Sozialziel 169
5.2 Die Governance-Struktur von „Europa 2020" und das Sozialziel 177
5.2.1 Das Europäische Semester 178
5.2.2 Nationale Reformprogramme und Sozialberichte (NRP/NSR) 182
5.2.3 Social Protection Performance Monitor (SPPM) 187
5.2.4 Überwachungsmechanismen und länderspezifische Empfehlungen 191
5.2.5 Das Sozialinvestitionspaket im Kontext der Budgetkonsolidierungen 199
5.3 Der kombinierten Indikatoren des sozialen Kernziels 209
5.3.1 Zielwert „Armut- und/oder soziale Ausgrenzung" 210
5.3.2 Charakteristika und Datenqualität der Erhebung EU-SILC 217
5.3.2.1 Entstehungsgeschichte 217
5.3.2.2 Wesentliche Merkmale von EU-SILC 218
5.3.2.3 Interpretationsgrenzen 224

5.3.3 Teilaspekt „Armutsgefährdung“ 228
5.3.3.1 Entwicklungsrahmen des Indikators 229
5.3.3.2 Merkmale 230
5.3.3.3 Interpretationsgrenzen 234
5.3.4 Teilaspekt „Erhebliche materielle Deprivation“ 238
5.3.4.1 Entwicklungsrahmen des Indikators 238
5.3.4.2 Merkmale 240
5.3.4.3 Interpretationsgrenzen 244
5.3.5 Teilaspekt „Haushalte mit geringer Erwerbsintensität“ 246
5.3.5.1 Entwicklungsrahmen des Indikators 247
5.3.5.2 Merkmale 249
5.3.5.2 Interpretationsgrenzen 254
5.3.6 Schnittfelder und ergänzende Aspekte 256

6. Exkurs: Alternative Ansätze der Messung sozialpolitischer Erfolge 263
6.1 Ergebnisse der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission 263
6.2 Plattform „Beyond GDP“ 266
6.3 „Better Life Initiative“ der OECD 268

7. Zusammenfassende Schlussfolgerungen 271

8. Bibliographie 276

Verzeichnis der Übersichten und Grafiken

Grafische Darstellung: Social Protection Performance Monitor	S. 191
Übersicht: Governance Europäisches Semester	S. 199
Grafik: Europa 2020-Zielgruppe „Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung“	S. 216
Übersicht: Armutsgefährdungsquoten in den EU-Mitgliedstaaten 2005-2011	S. 232
Grafik: Armutsgefährdungsquote und deren Verankerung im Jahr 2008	S. 236
Übersicht: Erhebliche materielle Deprivation 2005-2011	S. 242
Übersicht: Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität	S. 251
Übersicht: Schnittfelder „Armut und soziale Ausgrenzung“	S. 259

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BAK	Bundesarbeitskammer
BAWO	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe
BEPG	Broad Economic Policy Guidelines
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
CEEP	Centre of Employers and Enterprises providing Public services
COREPER	Committee of Permanent Representatives
EAPN	European Anti Poverty Network
ECHP	European Community Household Panel
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung d. ländlichen Raums
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPM	Employment Performance Monitor
ESF	Europäischer Sozialfonds

Abkürzungsverzeichnis (Fortsetzung)

ESS	European Statistical System
ETHOS	European Typology on Homelessness and Housing Exclusion
ETUC	European Trade Union Confederation
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWSA	Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss
FEANTSA	European Federation of National Organisations Working with the Homeless
GDP	Gross Domestic Product
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILO	International Labour Organisation
ISG	Indicators' Sub-Group
JAF	Joint Assessment Framework
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LFS	Labour Force Survey
MLG	Multi-level Governance
NGO	Non-governantal Organization
NRP	Nationales Reformprogramm
NSR	National Social Report
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
OMC	Open Method of Coordination
OMK	Offene Methode der Koordinierung
SIP	Social Investment Package
SPC	Social Protection Committee
SPPM	Social Protection Performance Monitor
UEAMPE	European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises
WWF	World Wide Fund For Nature
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

1. Einleitung

Die Quantifizierung von Armut und sozialer Ausgrenzung stellt ein zentrales Instrument des sozialpolitischen Wirkens der Europäischen Union dar. Umfassende Modelle der Berechnung und statistischen Beobachtung von Armutslagen vermitteln den Eindruck eines entschlossenen Bemühens, sozial und wirtschaftlich benachteiligte Menschen zu unterstützen und jene Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand zu ermöglichen, welche ein Mindestmaß individueller Perspektiven der Lebensgestaltung bietet.

Im Verlauf einer zunehmend öffentlichkeitswirksamen Thematisierung der gesellschaftlichen Problembereiche Armut und soziale Ausgrenzung wurde eine Reihe von Indikatoren entwickelt, die Daten für evidenzbasierte Initiativen auf EU-Ebene zur Verfügung stellen. Den gegenwärtigen Höhepunkt dieser Entwicklung stellt die erstmalige Formulierung eines quantifizierbaren Ziels zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der langfristigen EU-Strategie „Europa 2020“ dar: Mindestens 20 Millionen von Armut sowie sozialer Ausgrenzung Betroffene sollen innerhalb von zehn Jahren ihre prekären Lebenssituationen überwinden.[1] Dieses Ziel stellt nicht zuletzt aufgrund der aktuellen ökonomischen Rahmenbedingungen eine anspruchsvolle Herausforderung dar.

„Poverty is a major challenge for the social policies of the Member States of the European Community. It is also a challenge to the Community as a whole: the continuing economic crisis has increased and highlighted situations of social exclusion, and the changes expected to come with 1992 require a constant watch to be kept on solidarity and cohesion within the Community.”[2] – Diese vor 20 Jahren verfasste Feststellung vermittelt den Eindruck, dass sich die Form der Beobachtung zwar mit Hilfe zahlreicher sozialstatistischer Indikatoren verbessert haben mag, die Beschreibung der Situation erscheint jedoch unverändert gegenwartsnah.

Zielführende sozialpolitische Anstrengungen gehen über die Analyse hinaus und erzeugen eine konkrete inhaltliche Wirkungsrichtung. Ein innovatives Kernelement der Strategie „Europa 2020“ besteht in der breiten Etablierung quantifizierbarer Zielsetzungen. An dieser Schnittstelle kann EU-Sozialpolitik deutlichere Konturen entwickeln, wobei

---

[1] vgl. European Council: Conclusions of the European Council of 17 June 2010; No: EUCO 13/10, Brussels, 17.6.2010, S. 12: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf (6.8.2013)
[2] Room, Graham (Hrg.): ‘New Poverty’ in the European Community; Foreword by Vasso Papandreou (European Commissioner for Employment, Industrial Relations and Social Affairs), Macmillan-Verlag, Basingstoke [u.a.] 1990, S. IX

diese in den Kontext erheblicher sozialer Auswirkungen der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise(n) zu setzen sind. Dementsprechend angemessen erscheint vor der Konkretisierung analytischer Details ein kurzer Einstieg über den aktuellen Schauplatz sich gerierender EU-Sozialpolitik.

1.1 Europäische Sozialpolitik im Sinnbild der Krise

Das europäische Sozialmodell wird transformiert: In den vergangenen Jahrzehnten wurden Strukturen traditioneller Sozialstaaten im Kampf um wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zum Teil dezimiert, infrage gestellt und gemäß den Regeln einer voranschreitenden Globalisierung adaptiert.

Im September 2008 setzte der Zusammenbruch der Großbank Lehman Brothers als Höhepunkt der Immobilienkrise in den USA eine Sturzwelle frei, die im Zuge des finanzpolitischen Desasters langfristige ökonomische Verwerfungen und in der Folge soziales Elend in sich trug. Während zunächst das sozialstaatliche Modell in Europa im Zusammenhang mit einer beispiellosen keynesianischen Wirtschaftspolitik stabilisierend wirkte, kamen die vorerst bestärkten wohlfahrtsstaatlichen Systeme im Zuge der anschließenden Budgetkonsolidierungen abermals und erheblich unter Druck.

Dieser Druck verteilte sich nicht gleichmäßig über die europäischen Staaten; strukturelle Unterschiede wurden freigelegt und ökonomische Machtverhältnisse und Überlegenheiten tendenziell ausgeweitet: Vor dem Übertritt der Finanzkrise auf die europäische Realwirtschaft im Jahr 2007 lag die Arbeitslosenquote sowohl in Spanien als auch in Griechenland bei 8,3 %. Fünf Jahre später ergibt sich 2012 ein ähnlich desaströses Bild der beiden Arbeitsmärkte: Mit einem Anstieg von 16 Prozentpunkten und darüber sind Spanien (25 %) und Griechenland (24,3 %) mit weitem Abstand am stärksten von krisenbedingter Arbeitslosigkeit betroffen. Bis September 2013 beschreibt Eurostat einen weiteren Anstieg auf etwa 27 Prozent.[3] Besonders einschneidend entwickelte sich die Situation am Arbeitsmarkt für Jugendliche: Während in Griechenland und Spanien bereits über die Hälfte der Jugendlichen unter 25 Jahren arbeitslos ist, nahm EU-weit insgesamt auch jene Gruppe der Jugendlichen zu, die sich weder in Beschäftigung noch in Ausbildung oder in einer beruflichen Schulungsmaßnahme befindet. Zwischen 2008

[3] vgl. Eurostat-Datenbank > Arbeitslosenquoten (Jahresdurchschnitte/monatliche Daten): http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=de http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_m&lang=de (19.5.2013)

und 2011 wuchs diese jugendliche Risikogruppe (je nach Altersgruppe) um bis zu drei Prozentpunkte und umfasste 2011 insgesamt 14 Millionen Menschen zwischen 15 und 29 Jahren.[4] Neben diesen negativen Entwicklungen am europäischen Arbeitsmarkt ist ein entsprechend analoges Bild bei den Kennzahlen im Bereich der Armutsgefährdung festzustellen: Die Armutsgefährdungsquote stieg in Griechenland nach letztverfügbaren Zahlen von 2008 bis 2011 um 1,3 Prozentpunkte auf 21,4 % sowie in Spanien um 2,2 Prozentpunkte auf 21,8 %.[5]

Ohne an dieser Stelle eine vertiefende Darstellung der krisenbedingten Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten anzuführen, können die zuvor genannten Werte mit jenen von Österreich und Deutschland deutlich kontrastiert werden: Die Arbeitslosenquote entwickelte sich in Deutschland zwischen 2007 und 2012 rückläufig von 8,7 % auf 5,5 %; Österreich weist im Vergleichszeitraum einen als konstant einzuschätzenden Wert von 4,4 % auf 4,3 % auf und nimmt seit Sommer 2011 den Spitzenrang jenes EU-Staates mit der geringsten Arbeitslosigkeit ein. Trotz leicht gestiegener Arbeitslosenquoten im Jahr 2013 befinden sich Österreich und Deutschland gemeinsam im obersten Spitzenfeld und bezeugen vergleichsweise robuste Arbeitsmarktlagen – hier auch im Kontext einer risikobehafteten Euro-Schuldenkrise.[6] Nicht zuletzt auch aus diesem Grund beschreiben die Armutsgefährdungsquoten zwischen 2008 und 2011 in diesen beiden Ländern einen konstanten Verlauf innerhalb der statistischen Schwankungsbreite; die letztverfügbaren Werte 2011 schildern in Deutschland eine Armutsgefährdung von 15,8 % der Bevölkerung, in Österreich liegt der Anteil deutlich niedriger bei 12,5 %.[7]

An diesen beiden Enden der Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union ist beispielhaft abzulesen, dass der Zielvorstellung eines sich zunehmend vereinenden Europas die gemeinsame soziale und ökonomische Wegrichtung abhandengekommen ist. Unter der Prämisse einer europaweiten Stärkung der sozialen Kohäsion gegründet und erweitert, befindet sich die EU im fünften Jahr der vielgestaltig zu Tage getretenen Krise in verschiedener Hinsicht gespaltener als je zuvor. Eine Ursache hierfür wird gemeinhin in

---

[4] vgl. Allinger, Bernadette: Hilfe für Jugendliche im Abseits; in: Trendreport 1/2013, S. 5: http://forba.at/data/downloads/file/755-Trendreport_1_2013_RZ_Webversion.pdf (6.8.2013)
[5] vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward – Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 25
[6] vgl. Eurostat-Datenbank > Arbeitslosenquoten (Jahresdurchschnitte/monatliche Daten): http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=de http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_m&lang=de (19.5.2013)
[7] vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward – Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 25-26

der unzureichenden Harmonisierung beziehungsweise zu geringen wechselseitigen Abstimmung unterschiedlich gewachsener Strukturen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie im fiskalpolitischen Bereich erkannt.[8]

Ähnlich unterschiedlich wie die phasenabhängige Bezeichnung der US-Immobilien-, Finanz-, Wirtschafts-, Staatsschulden- oder Euro-Krise fallen die Erklärungsmodelle für die Entwicklungen der letzten Jahre aus: Die Soziologen Sebastian Schief und Ivo Straub verwenden in ihrem Artikel *„Die Krise verstehen – Konzepte und Analysen zum besseren Verständnis der derzeitigen Verwerfungen"* eine Einordnung der Erklärungsperspektiven in die neoklassische und neoliberale sowie in die keynesianische Interpretation; des Weiteren ergänzen sie diese Kategorisierung um den Aspekt *„Die Krise als systemimmanentes Problem kapitalistischer Gesellschaften"*.[9] Diese Herangehensweise verrät, dass die Deutungshoheit über jene ökonomischen Hintergründe der zu Tage tretenden Krisen-Ansichten keine ungeteilte ist. Eine Darstellung der gegenwärtigen Entwicklungen im Bereich der EU-Sozialpolitik ist in diesem rätselhaften Kontext verortet, hat aber die eindeutigen sozialen Auswirkungen und damit einher gehenden sozialpolitischen Herausforderungen zu berücksichtigen.

Doch auch abgesehen von jenen krisenbedingten Rückschlägen der letzten Jahre wurden Fortschritte im Bereich des sozialen Zusammenhalts innerhalb der Europäischen Union nicht kontinuierlich und umfassend erzielt. In einem im Jahr 2008 erschienen Bericht der Europäischen Kommission wird unter anderem festgestellt, dass vom wirtschaftlichen Wachstum der vorangegangenen Dekade nicht alle Menschen gleichmäßig profitieren konnten, wobei sich die Analyse insbesondere auf jene von Armutsgefährdung betroffene Bevölkerungsgruppe bezieht: *„In fact, a country becomes richer, it can raise the general standards of living in the country, but not necessarily for everyone at the same time and to the same extent. Usually, those that are most directly involved in economic activity, shareholders and people employed, are the first to benefit from economic growth, while those relying on benefits or pensions need to wait for social protection mechanisms to play their role of redistribution. [...] The assumption that economic*

[8] vgl. Nousios, Petros/Overbeek, Henk/Tsolakis, Andreas: Globalisation and European integration – The nature of the beast; in: Nousios, Petros u.a. (Hrsg.): Globalisation and European Integration – Critical approaches to regional order and international relations; Routledge, New York 2012, S. 3-26

[9] vgl. Schief, Sebastian/Staub, Ivo: Die Krise verstehen – Konzepte und Analysen zum besseren Verständnis der derzeitigen Verwerfungen; in: Newsletter Studienbereich Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit (07/2013), Nr. 12, S. 12-24

growth will raise the standards of living of all, just as the tide lifts all boats together, is often not observed in practice."[10]

Die Narration des Gründungsmotivs der Europäischen Union enthält neben dem friedensstiftenden Moment vor allem auch das Versprechen, im Zuge des gemeinschaftlich erzielten ökonomischen Aufschwungs den Lebensstandard (für alle) zu heben und den sozialen Zusammenhalt innerhalb Europas zu stärken. Bestimmte Aspekte dieses Wohlstandsversprechens konnten, in unterschiedlicher Ausprägung, weder vor dem Krisenjahr 2009 noch danach eingelöst werden. Nicht zuletzt diese Erfahrungen führten dazu, dass auf EU-Ebene sozialpolitische Inhalte eingefordert und auch verstärkt wahrgenommen wurden. Ursprünglich aus einer von wirtschaftlichen Zielvorstellungen geprägten europäischen Beschäftigungspolitik entstanden, etablierte sich – unabhängig von kompetenzrechtlichen Gegebenheiten – nach und nach ein breit angelegtes sozialpolitisches Engagement auf europäischer Ebene, das im Jahr 2010 erstmals Eingang in eine langfristige EU-Zielstruktur fand: Als fünftes Kernziel der Strategie „Europa 2020" wurde festgehalten, dass innerhalb von zehn Jahren europaweit 20 Millionen weniger Menschen von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sein sollen.[11]

Seit 2008 beschreiben jene diese Zielgruppe eingrenzenden Indikatoren einen EU-weiten Anstieg der von Armut und sozialer Ausgrenzung Bedrohten um rund vier Millionen Personen.[12] Zwischen den letzten Quartalen 2008 und 2012 kam es EU-weit zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit um acht Millionen auf insgesamt rund 26 Millionen Personen.[13]

Vor dem Hintergrund dieser folgenschweren Dimension gesellschaftlichen Schadens warnte Heinz Patzelt, Generalsekretär von Amnesty International Österreich, eindringlich vor der Bedrohung der sozialen Mindeststandards innerhalb der Europäischen Union. Im Rahmen der Vorstellung des Jahresberichts 2013 jener internationalen Menschenrechtsorganisation wurde diese Warnung unter anderem damit zum Ausdruck gebracht, dass beispielsweise in Spanien erst aufgrund einer Selbstmordwelle nach De-

---

[10] European Commission: Social protection and social inclusion 2008: EU indicators; Commission Staff Working Document, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2009, S. 16
[11] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Europa 2020-Ziele: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_de.htm (23.5.2013)
[12] vgl. Homepage Eurostat – Europa 2020 Indikatoren (letztverfügbares Jahr: 2011 am 23.5.2013): http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators ()
[13] vgl. Eurostat-Datenbank > Arbeitslosigkeit (vierteljährliche Erhebungsergebnisse): http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsq_ugan&lang=de (23.5.2013)

logierungen in einigen Gemeinden der Beschluss gefasst wurde, ein Räumungsverbot zu erlassen, wenn kein unverzüglicher Wohnersatz zur Verfügung steht.[14]

Die vorliegende Arbeit wurde im starken Bewusstsein dieses skizzierten Bezugsrahmens der sozialen Krise in Europa konzipiert und widmet sich der Frage, ob und in welcher Form das Kernziel zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ auf die sozialpolitischen Ausrichtungen und Realitäten der nationalen Ebenen einwirkt. Dieses Vorhaben führt zu einem Einstieg mit folgenden wesentlichen Fragestellungen:

- Über welchen Gestaltungsrahmen verfügt das sozialpolitische Engagement der Europäischen Union in rechtlicher sowie in struktureller Hinsicht?
- Existieren langfristige Tendenzen und Wirkungsrichtungen einer EU-Sozialpolitik?
- Welche Elemente einer umsetzungsorientierten Governance-Struktur umfasst die langfristige EU-Strategie „Europa 2020“?
- Wie ist die sozialpolitische Zielgruppe des Kernziels zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung definiert? Welche Aussagen können in Bezug auf die Eigenschaften der relevanten Indikatoren getroffen werden?
- Existieren schlagkräftige Antworten der EU-Sozialpolitik auf die (krisenbedingten) sozialen Verwerfungen in Europa?

Bei der Beantwortung dieser Fragestellungen werden nicht zuletzt auch Widersprüche und inkonsistente Ansätze wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischer Inhalte der Europa 2020-Strategie eine Rolle spielen. Einen wesentlichen Aspekt bildet darüber hinaus auch die Rolle der politisch-agierenden Akteure unter den spezifischen Bedingungen des Mehrebenensystems der EU.

Als Instrumente für die Behandlung dieser Thematik stehen in erster Linie empirische Analysen rezenter Studien, statistische Auswertungen und Vergleiche, offizielle Dokumente der Europäischen Union sowie themenspezifische Expertenberichte zur Verfügung. Der zentrale methodisch-theoretische Zugang besteht in der kritischen Policy-Analyse, wobei Elemente des Multi-Level Governance-Ansatzes eine wichtige Rolle spielen werden, um das realpolitische Umsetzungspotential jener sozialen Strategieinhalte

[14] vgl. Brickner, Irene: Amnesty: Soziale Mindeststandards in EU bedroht; in: „Der Standard“ Nr. 7391 vom 23. Mai 2013, S. 5

der EU auf den nationalstaatlichen Ebenen erfassen zu können. Eine Darstellung historisch-rechtlicher Entwicklungsverläufe der EU-Sozialpolitik wird einen zusätzlichen Erkenntnisrahmen bilden.

1.2 Perspektiven und Arbeitsweisen der (kritischen) Politikfeldanalyse

Eine politikwissenschaftliche Arbeit, die Antworten auf Fragestellungen in einem begrenzten politischen Wirkungsbereich untersuchen will, steht vor der Herausforderung, unter den zahlreichen relevanten Faktoren und Akteuren jene zu lokalisieren, die für die Beantwortung der zentralen Fragestellungen eine wesentliche Rolle spielen. Diese Feststellung beschreibt für sich genommen keinen außergewöhnlichen Prozess, aber sie verdeutlicht die Schwierigkeit, für diese Vorgangsweise ein Universalwerkzeug ausfindig zu machen. Je nach gewähltem Politikfeld und hierin federführend agierender Politikebene muss ein breites Set an Werkzeugen zur Verfügung stehen, um die Wirkungszusammenhänge bearbeiten zu können. Für diese Aufgabe bietet die Politikfeldanalyse (auch „Policy-Analyse“) ein geeignetes Spektrum an Zugängen und nicht zuletzt die notwendige kreative Gewandtheit: *„In recent decades, increasing awareness of the multi-actor, multiple perspective, and polycentric character of many policy processes have led to the development of a variety of different perspectives on the styles and roles of policy analysis, and to new analytical tools and approaches – for example, argumentative approaches, participative policy analysis, and negotiation support.”*[15]

Die politikwissenschaftliche Forschung im deutschsprachigen Raum befasste sich erst ab den 1970er Jahren zunehmend mit konkreten Politikfeldern, thematisierte aber auch aufgrund der dadurch steigenden öffentlichen Resonanz verstärkt problemorientierte Ebenen politischer Prozesse. Damit wurde eine graduelle Hinwendung zu inhaltlichen Dimensionen von Politik (policies) vollzogen, die prozesshafte Ausgestaltung von Machteinflüssen (politics) und das institutionelle Gefüge (polity) wurden bei diesen Fragestellungen vorrangig in ihren Eigenschaften als Einwirkungsfaktoren berücksichtigt.[16] Diese Erweiterung der Perspektiven für politik- und verwaltungswissenschaftliche

[15] Thissen, Will A. H./Walker, Warren E. (Hrg.): Public Policy Analysis – New Developments; erschienen in der Reihe: International Series in Operations Research & Management Science, Volume 179, Springer-Verlag, New York [u.a.] 2013, Vorwort S. V

[16] vgl. Jann, Werner: Politikfeldanalyse; in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrg.): Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe; Band 2, Dritte, 3. Aufl., Verlag C.H.Beck, München 2005, S. 706-707

Forschungsvorhaben begleitete gewissermaßen die steigende Wahrnehmung der öffentlichen Politik als Lösungsinstanz für konkrete Probleme; diese sachorientierte Zuschreibung setzte mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein und verstärkte sich ab den 1970er Jahren. In diesem Zusammenhang spielten der Auf- und Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Systeme sowie die damit einhergehende Eingrenzung von Zielgruppen für öffentlich ausgetragene Problemlösungsverfahren eine Rolle. Die Fokussierung politikwissenschaftlicher Betrachtungsweisen auf Politikinhalte und -strategien führte dementsprechend auch zu einer Pluralisierung der Analysekonzepte, da die jeweils bestimmenden Faktoren untersuchter politischer Inhalte einen spezifischen Zugang erfordern. Die Lösung eines „kollektiven Problems" wird des Weiteren durch das Zusammenwirken und durch den Widerstreit zahlreicher Akteure in (halb)öffentlichen Räumen erwirkt; die substanziellen Inhalte der öffentlichen Politiken stellen infolgedessen zumeist komplexe Produkte veränderlicher Machtverhältnisse dar.[17]

1.2.1 Entwicklungsgeschichtliche Aspekte

Die relativ späte Etablierung und Verwertung dieses Forschungsansatzes in der deutschsprachigen Politikwissenschaft lässt keine historisch verankerte Tradition auf diesem Gebiet vermuten. Dennoch wurde im 17. und 18. Jahrhundert die sogenannte „Policey-Wissenschaft" praktiziert, die nicht nur eine ähnliche Fachbezeichnung aufweist, sondern auch inhaltlich spezifische Sachgebiete des staatlichen Wirkens behandelte.[18]

Der Begriff „Policey" wurde erst im Verlauf des 19. Jahrhunderte auf die inhaltliche Bedeutung im Bereich der staatlichen Polizeigewalt reduziert und erfasste ursprünglich ein breites Spektrum staatlich-geregelter Tätigkeitsbereiche. Dennoch war der wissenschaftliche Zugang nicht mit der heutigen Politikfeldanalyse vergleichbar: Die Policeywissenschaft war mit der Legitimation staatlicher Einflussnahme in bestimmten Bereichen befasst und ergründete des Weiteren die diesbezüglich geeignete organisatorische und institutionelle Umsetzung im Bereich der Verwaltung.[19] Die Orientierung an einer grundsätzlich erstrebenswerten staatlichen Ordnung lässt einen inhaltlichen Bezug zur Policy-Forschung nicht unmittelbar zu; die analytische Perspektive hingegen, spezifische staat-

[17] vgl. Knoepfel, Peter/Larrue, Corinne/Varone, Frédéric/Veit, Sylvia: Politikanalyse; Verlag Barbara Budrich, Opladen [u.a.] 2011, S.45-52
[18] vgl. Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse; 2., aktualisierte Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 27
[19] vgl. Schneider, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 28

lichen Handlungsfelder in den Fokus zu setzen, ist ein relevanter Bezugspunkt für die deutsche Policy-Analyse.[20] Wenngleich die kritische Dimension historisch begründet keine Bedeutung im heutigen Sinne hatte, suchte die Policey-Forschung gewissermaßen nach einer förderlichen Strukturierung staatlichen Wirkens beispielsweise in den Bereichen der allgemeinen Wohlfahrt, Steuereinhebung oder inneren Sicherheit.[21] Eine Weiterentwicklung dieser wissenschaftlichen Ausrichtung wurde jedoch von einer zunehmend dominierenden juristischen Strömung unterbrochen: *„Erst im 19. Jahrhundert verlor sich die Gesetzgebungstheorie in prozeduralen Analysen ohne Policy-Bezug. Sie folgte damit der Ausdifferenzierung der juristischen Teilgebiete im Zeitalter des Rechtspositivismus. Das Verwaltungsrecht wurde juristischer."*[22]

Diese historische Ausprägung bot nicht zuletzt auch aufgrund dieses Bruches im Entwicklungsverlauf keine geeigneten Anknüpfungspunkte für die sich vergleichsweise spät etablierende politikwissenschaftliche Fachrichtung der Politikfeldanalyse im deutschsprachigen Raum – vielmehr knüpften die ersten Arbeiten an US-amerikanische wissenschaftliche Leitbilder und Modelle an.[23] In den USA liegen die Ursprünge der Policy-Forschung Anfang der 1950er Jahre im ausgeprägt behavioristisch geleiteten Wissenschaftsverständnis verortet, gesellschaftliche Probleme mit Hilfe empirisch-analytischer Methoden lösen zu können. In diesem Sinne sollten sämtliche verfügbare sozialwissenschaftlichen Theorien und Methoden in einer interdisziplinären Form dazu verwendet werden, die Handlungen politischer Akteure und öffentlicher Institutionen zu erklären und auf ihre lösungsorientierten Eigenschaften zu hinterfragen. Der von Daniel Lerner und Harold Dwight Lasswell 1951 herausgegebene Sammelband „The Policy Sciences" markiert den Anfang der Policy-Forschung in den USA.[24]

Allerdings führte dieser Anspruch auch zu Unsicherheiten, welche Methoden und Theorien für die Analyse bestimmter Problemstellungen in begrenzten Politikfeldern herangezogen werden sollten beziehungsweise ob es aufgrund der nicht ausschließlich norma-

---

[20] vgl. Beyme, Klaus von: Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0; Oldenburg Wissenschaftsverlag, München 2009, S. 30-31

[21] vgl. Schneider, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 28

[22] Beyme, Klaus von: Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0; Oldenburg Wissenschaftsverlag, München 2009, S. 32

[23] vgl. Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse; 2., aktualisierte Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 27

[24] vgl. Schneider, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 18-19

tiven Ausrichtung der Policy-Forschung sowie aufgrund der Diversität behandelter Fragestellungen überhaupt eine methodisch-theoretischen Konzeptualisierung erfolgen kann. Bereits damals wurden die quantitativen Methoden der Wirtschaftswissenschaften jenen politikwissenschaftlichen Forschungsansätzen in Hinblick auf die Präzision der Ergebnisse gegenübergestellt.[25] Lasswell und Lerner vermitteln in ihrem Hauptwerk wie folgt die zentralen Prinzipien der Policy-Forschung: *„The policy-science approach has the further implication that it includes, in addition to knowledge about the policy-making process itself, the assembling and evaluating of knowledge – from whatever source – which appears to have an important bearing upon the major problems of the time. [...] The cultivation of the technique of bringing about easy co-operation among 'interdisciplinary teams' is one of the principal tasks of an evolving policy science."*[26]

Insbesondere die Perspektive auf Problemlösungen, aber auch der damit einher gehende normative Anspruch führte in den USA zu einer raschen Etablierung als wissenschaftliche Disziplin, wobei sich jedoch sehr bald zwei verschiedene Strömungen herausbildeten, nämlich eine vornehmlich anwendungsorientierte und eine wissenschaftlich-akademische Ausrichtung. Diese beiden Zugänge trennt eine bis heute nicht überwundene Bruchlinie, wobei jene anwendungsorientierten Policy-Analysen zumal im Verruf stehen, vor allem die Meinung der Auftraggeber widerzuspiegeln; die wissenschaftlich-akademischen Policy-Forschungen erfüllen wiederum ihre beratende Funktion im politischen Lösungsfindungsprozess meist nur unzureichend.[27] Auch begrifflich wurde die stärker multidisziplinär agierende und im Zuge der Politikberatung zunehmend finanziell gewinnbringende „Policy Science" von der neu entstandenen politikwissenschaftlichen Fachrichtung der „Policy Analysis" unterschieden. Während sich unter dem Policy Science-Überbegriff vor allem multidisziplinäre, problem- und anwendungsorientierte Beratungsnetzwerke und Think-Tanks entwickelten, an welchen sich auch vermehrt Ökonomen beteiligten, war die akademische Disziplin der Policy-Analyse bemüht, die innovativen Fragestellungen in einen erweiterten methodisch-theoretischen Rahmen der Politikwissenschaft zu integrieren.[28]

---

[25] vgl. Lindblom, Charles E.: Policy Analysis; in: The American Economic Review, Vol. 48, No. 3, Juni 1958, Published by the American Economic Association, S. 298

[26] Lerner, Daniel/Lasswell, Harold D. (Hrsg.): The Policy Sciences – Recent Developments in Scope and Methods; Stanford University Press, Stanford 1951, S. 14

[27] vgl. Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse; 2., aktualisierte Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 23

[28] vgl. Schneider, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 20

Während in den USA bereits in den 1950er und verstärkt in den 1960er Jahren eine nachhaltige Etablierung der Policy-Forschung einsetzte, wurde diese Entwicklung im deutschsprachigen Raum zunächst eher kritisch beurteilt: Zum einen wurde die wissenschaftliche Unabhängigkeit der politikberatenden Strömung angezweifelt, zum anderen wurde die wissenschaftlich-orientierte Ausrichtung von einigen Vertretern als nicht ausreichend normativ betrachtet. Die Inhalte der Policy-Analyse inkludieren auch deskriptive Beschreibungen konkreter politischer Maßnahmen und darüber hinausgehend Darstellungen von spezifischen Auswirkungen staatlichen Handelns, wodurch normative Gesichtspunkte – im Sinne gebotener Vorgehensweisen von Regierungen – neben dieser realpolitischen Orientierung ins Hintertreffen geraten können. Auf der anderen Seite wurden die normativen Elemente der Policy-Forschung im Bereich der Politikberatung von anderen Vertretern der Politikwissenschaft als konformistisch eingestuft und ein kritisches Hinterfragen von Machtverhältnissen eingefordert.[29]

Demzufolge wurde dieser Forschungsansatz von europäischen Wissenschaftlern keineswegs unreflektiert aufgegriffen, sondern durchlief eine längere Phase der Transformation: *„Die Policy-Analyse sowohl in ihrer beschreibend-erklärenden als auch beratenden Form blickt auf ein Zeit der Verunsicherung zurück. In den 80er Jahren wurde die Erklärungskraft ihrer steuerungstheoretischen Annahmen und der Nutzen der verwendeten Begrifflichkeit ebenso wie die methodologische und demokratisch-legitimatorische Basis ihrer Beratungstätigkeit nachdrücklich in Zweifel gezogen. So wurde kritisiert, daß die Phasen ihres politischen Instrumente, die sie unterscheidet, in der unordentlichen Wirklichkeit nicht greifen und die erwünschten Wirkungen hervorbringen. [...] Darüber hinaus wurde der praktisch-beratenden Policy-Analyse vorgeworfen, sie diene als technokratisches Herrschaftsinstrument.“*[30]

In der Bundesrepublik Deutschland in den 1960er und 1970er Jahren zu einer Reihe von Auftragsforschungen, die sich im Rahmen von diversen Reformbemühungen an Politikfeldern orientierten und teilweise über den politikberatenden Anspruch hinausgingen, indem mit Hilfe transdisziplinärer Studien Wirkungszusammenhänge eigenständig thematisiert wurden. Des Weiteren wurden in dieser Zeit bereits Studien in Auftrag gegeben, welche die Umsetzung von Politikmaßnahmen auf Bundes- und Landesebene beo-

[29] vgl. Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse; 2., aktualisierte Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 26-27

[30] Héritier, Adrienne: Einleitung – Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung; in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung; Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993, S. 9

bachteten beziehungsweise deren Wirkungen evaluierten, wobei diese ersten Arbeiten der Implementierungsforschung auf angelsächsische Einflüsse zurückgeführt werden.[31] Dieser Aufschwung der politikberatenden Policy-Forschung in Deutschland steht eng im Zusammenhang mit den Reformvorhaben der sozial-liberalen Koalition ab 1969; die Analysen wurden vornehmlich von Wissenschaftlern durchgeführt, die in den vorherigen Jahrzehnten in den USA studierten oder lehrten. In diesem Sinne fand im Bereich der politikberatenden Policy-Forschung ein unmittelbarer Wissenstransfer statt. Dennoch – oder womöglich auch aus diesem Grund – etablierte sich die Politikfeldanalyse als Wissenschaftsdisziplin in der Bundesrepublik Deutschland erst deutlich später; grundlegende Lehrbücher entstanden demzufolge erst Ende der 1980er Jahre und in den frühen 1990er Jahren.[32]

Wichtige ideengeschichtliche Prägungen für die anwendungsorientierte Ausrichtung der Policy-Forschung sind aus den Strömungen des Pragmatismus und des Pluralismus herzuleiten; beide philosophischen Konzepte wurden in der ersten Hälfe des 20. Jahrhunderts in den USA populär.[33] Während der Pragmatismus die „lebenspraktische Bedeutung des Nachdenkens, Reflektierens in den Mittelpunkt stellt“ und folglich einen Elfenbeinturm wissenschaftlicher Forschung ablehnt, unterstreicht der Pluralismus die positive Qualität der Vielfalt, die sich nicht zuletzt in Ergebnissen empirischer Forschungen widerspiegelt. Diese pluralistische Perspektive bekräftigt die zentrale Position des Individuums – auch als Hauptakteur für Veränderungen. Die Verbindung beider Denkrichtungen wirkte auf die Policy-Forschung ein und prägte deren Anspruch, eine realitätsbezogene und für das jeweilige Individuum nutzbringende Umsetzung geistig-abstrakter Erkenntnisse zu forcieren.[34]

Die universitäre Forschung im deutschsprachigen Raum integrierte diese grundsätzliche Ausrichtung der Policy-Analyse auch mit Hilfe einer ausgeprägten Perspektivensetzung auf die gescheiterte Rationalität dieser Forschungsrichtung: Bei gleichzeitiger Betonung pluralistischer Sichtweisen und individueller Bezugssysteme legt die post-positivistische

---

[31] vgl. Jann, Werner: Politikfeldanalyse; in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrg.): Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe; Band 2, Dritte, 3. Aufl., Verlag C.H.Beck, München 2005, S. 707

[32] vgl. Schneider, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 28-29

[33] vgl. Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse; 2., aktualisierte Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 18-19

[34] vgl. Schubert, Klaus: Pragmatismus, Pluralismus und Politikfeldanalyse: Ursprünge und theoretische Verankerung; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0; Oldenburg Wissenschaftsverlag, München 2009, S. 42-45

„kritische Policy-Analyse“ das Augenmerk nicht zuletzt auf die Unzulänglichkeit technischer Instrumente bei der Klärung von Problemstellungen in konkreten Politikfeldern. Jürgen Habermas bereicherte diese Einschätzung mit seiner Feststellung asymmetrischer Verhältnisse in den Bereichen der Kommunikation und des Wissens. Aber nicht nur die Kritische Theorie der Frankfurter Schule beeinflusst die akademische Weiterentwicklung und Etablierung der Policy-Forschung im deutschsprachigen Raum in diese perspektivische Richtung, auch die theoretischen Einflüsse der partizipatorischen Policy-Analysen leistet hier einen wesentlichen Beitrag: Das Scheitern vieler politikberatenden Politikfeldanalysen wird insbesondere auch auf eine unzureichende Einbeziehung jener von politischen Maßnahmen betroffenen Personen zurückgeführt.[35]

Mittlerweile hat die Policy-Forschung hierzu ein breites Spektrum qualitativer und quantitativer Forschungsausrichtungen entwickelt, wobei aktuelle Tätigkeitsbereiche und Herausforderungen beispielsweis in den Bereichen der transnationalen Netzwerke, politischen Mehrebenensysteme sowie der Policy-Lernprozesse zu finden sind.[36] In diesem Sinne konkludierte der Politikwissenschaftler Michael Thomas Greven: *„Im Großen und Ganzen hat die Policy-Forschung, ursprünglich von einigen wenigen Kollegen aus den USA importiert und eigenständig an wenigen Standorten weiterentwickelt und in der Lehre dominant gemacht, sich zu einen bedeutenden, vielleicht sogar dem bedeutendsten Teilbereich des Faches neben den Internationalen Beziehungen entwickelt.“*[37]

1.2.2 Ausgewählte argumentative Leitbilder der Policy-Analyse

Im Zuge der Herausbildung politikfeldorientierter Forschungsansätze mit dem Anspruch, praxisbezogenes Wissen für die Politikberatung zu generieren, wurden konkrete Pläne entwickelt, die den jeweiligen Erkenntnispfad in möglichst allgemeiner Form leiten sollten. Diese Schemen wurden im Laufe der methodischen und theoretischen Vertiefung und Verbreiterung dieser Forschungsrichtung sukzessive angepasst und mit neuen Elementen und Rückkopplungen versehen, die wiederum zumeist neue Perspektiven offenlegten. Wie bereits erwähnt, gilt der US-amerikanische Politikwissenschaftler

[35] vgl. deLeon, Peter: Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Arbeitsweise; in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung; Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993, S. 475-476

[36] vgl. Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung – Theorien, Methoden, Anwendungen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 11-12

[37] Greven, Michael Th.: Deutsche Policy-Forschung aus kritischer Perspektive; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0; Oldenburg Wissenschaftsverlag, München 2009, S. 462

Harold Lasswell als ein richtungsweisender Begründer der anwendungsorientierten und interdisziplinären Policy-Science; er schuf im Rahmen seiner Arbeiten ein Phasenmodell, das den Ablauf eines politischen Problemlösungsprozesses in wenigen Schritten darstellt und in der Folge auch dessen Analyse leiten soll. Das in insgesamt sieben Schritten konzipierte Modell beschreibt die ersten Stufen der Informationsaufbereitung über ein existierendes Problem, die Entscheidungsfindung über politische Maßnahmen sowie deren administrative Umsetzung und auch die Beendigung dieser Initiativen. Am Ende dieses Phasenmodells steht eine Evaluierung in Hinblick auf die zu Beginn des Lösungsprozesses erwarteten Ergebnisse und gesetzten Ziele.[38]

An diesem originären Zugang wird ersichtlich, dass die Unterteilung in Analyseabschnitte ein zentrales Mittel darstellt, um Untersuchungen in einem breit gefächerten Themenspektrum zu strukturieren. Allerdings spiegelt dieses Modell auch die politikberatende Praxis wider. In der Folge wurde das erwähnte Phasenmodell um den Aspekt einer kreislaufmäßigen Beschreibung erweitert: *„Policy-making proceeds through a sequence of approximations. A policy is directed at a problem; it is tried, altered, tried in its altered form, altered again and so on. In short, incremental policies follow one upon the other in the solution to a given problem."*[39]

In diesem Zusammenhang sind vor allem die Arbeiten des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers David Eastons zu erwähnen; wenngleich sein in den 1960er Jahre entwickeltes Systemmodell politische Prozesse in einer stark reduzierten Form beschreibt, bildet es bis heute einen wichtigen Referenzpunkt für Politikfeldanalysen. Easton stellt das politische System in den Mittelpunkt – allerdings nicht als vorrangige Analyseeinheit, sondern in Form einer undurchsichtigen „Black Box", auf welche Forderungen und unterstützende Kräfte als Inputs einwirken. Diese werden im politischen System verarbeitet und führen zu Outputs in Form von Handlungen und Entscheidungen des Systems. Diese Outputs wirken wiederum – im Zusammenhang mit den Reaktionen der Umwelt, die als bedeutender Faktor um diesen Kreislauf positioniert ist –auf die Input-Seite ein, was das Kreislaufmodell abrundet.[40] Im Vergleich zum Phasenmodell von Lasswell weist dieser Kreislauf deutlich auf die Lernvorgänge innerhalb politischer Sys-

---

[38] vgl. Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0; Oldenburg Wissenschaftsverlag, München 2009, S. 78-79

[39] Lindblom, Charles E.: Policy Analysis; in: The American Economic Review, Vol. 48, No. 3, Juni 1958, Published by the American Economic Association, S. 301

[40] vgl. Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse; 2., aktualisierte Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 24-25

teme hin und markiert keinen dezidierten Endpunkt im Rahmen der Umsetzung politischer Maßnahmen. Diese Darstellung übte auch deshalb großen Einfluss auf spätere Analysemodelle aus, da die institutionellen und konstitutionellen Komponenten zugunsten einer einwirkungs- und ergebnisorientierten Beschreibung der Dynamiken politischer Lösungsprozesse erstmals deutlich in den Hintergrund politikwissenschaftlicher Analysen rückten.[41] Der fehlende Anspruch, das politische System als einen Teil des Erkenntnisinteresses einzubeziehen, wurde aber auch kritisch interpretiert, wonach das Modell von David Easton auch zur Verschleierung politischer Prozesse beitrage.[42] Dieses Konzept stützt allerdings auch das Selbstverständnis der frühen Policy-Forschung in ihrer praxisorientierten und politikberatenden Ausrichtung.

Spätere Konzepte integrieren die Perspektive auf das politische System: Der Politikwissenschaftler Thomas Dye greift in den 1970er Jahren Eastons Modell auf, konzentriert sich jedoch auf Fragestellungen über die Eigenschaften des politischen Systems in Hinblick auf deren Einfluss auf den jeweiligen Output.[43] In diesem Sinne führte die Darstellung des politischen Systems als „Black Box“ bei Eastons Modell zu einer nachhaltigen Verbreiterung des Spektrums forschungsrelevanter Einwirkungsfaktoren in Hinblick auf politische Entscheidungen.[44] Theodore J. Lowi setzt in seinen Arbeiten den Fokus wiederum vor allem auf die prägende Wirkung der konkreten Politikinhalte auf die Politikprozesse: In diesem Zusammenhang wird zumeist Lowis Beitrag hervorgehoben, dass redistributive Maßnahmen der Politik aufgrund der strukturverändernden Wirkungen im Rahmen gewünschter Umverteilung bei der Umsetzung auf größere Widerstände stoßen als rein distributive Inhalte und Strategien.[45]

Abgesehen von der systematisierten Strukturbeschaffenheit dieser skizzierten Modelle enthält die vorliegende Arbeit gleichwohl Elemente dieser klassischen Ansätze der Policy-Forschung: Im zweiten Kapitel „Sozialstaat, Sozialschutz und soziale Eingliederung in Europa“ wird eine Input-Perspektive dargestellt, die sich sowohl auf jene von Easton beschriebenen Einflüsse und Faktoren der „Umwelt“ bezieht (Ausprägungen von Problemlagen in Bezug auf die lösungsorientierte Strategie „soziale Eingliederung“) als auch

[41] vgl. Easton, David: A Framework for Political Analysis; Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1965, S. 69-75
[42] vgl. Parsons, Wayne: Public Policy – An introduction to the theory and practice of policy analysis; Edward Elgar Publishing, Cheltenham [u.a.] 1995 (Nachdruck 2005), S. 24
[43] vgl. Dye, Thomas R.: Politics in States and Communities; Prentice-Hall, 4. Auflage, Englewood Cliffs [u.a.] 1981, , S. 1-2
[44] vgl. Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse; 2., aktualisierte Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 25
[45] vgl. Schneider, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 23

politische Impulse auf Ebene der Europäischen Union berücksichtigt. Eine Analyse des EU-Mehrebenensystems behandelt die von Dye aufgegriffene Frage, inwiefern die spezifische Beschaffenheit eines politischen Systems dessen Output prägen. Das fünfte Kapitel über die relevanten Inhalte und hierfür entscheidenden strukturellen Instrumente der Strategie „Europa 2020“ enthält sowohl eine phasenbezogene Darstellung der Entwicklung eines Lösungsprozesses als auch Ausführungen über rückkoppelnde Governance-Komponenten. Der hierin enthalte Abschnitt 5.2.5 „Das Sozialinvestitionspaket im Kontext der Budgetkonsolidierungen“ verweist wiederum auf die Relevanz der Beiträge von Theodore J. Lowi, wonach die konkreten Inhalte und Wirkungsrichtungen politischer Maßnahmen maßgebliche Faktoren darstellen.

Nicht nur die supranationale Beschaffenheit des politischen Systems der Europäischen Union beansprucht aktuellere Zugänge der Policy-Forschung, auch das zweite Kapitel über die historisch-rechtliche Perspektive der EU-Sozialpolitik repräsentiert einen zeitgemäßen Zugang – jenen der ausgeprägten Relevanz des Policy-Lernens. Dieser Lernbegriff beinhaltet allerdings keineswegs nur informationsbasierte Weiterentwicklungen, sondern vor allem auch inhaltliche Neuausrichtungen von Politiksystemen sowie eine Änderung von Zielen, Werthaltungen und Betrachtungsweisen.[46] Historische Entwicklungen haben aber auch eine Bedeutung im Rahmen von Politikfeldanalysen, weil sie aktuelles politisches Agieren mit beeinflussen: *„In contrast to evidentiary arguments, storylines emphasize the complex ways that cognitive elements are located in the competing normative interpretations of political phenomenon. Ambiguous storylines that relate to varied value commitments of actors hold such coalitions together. As condensations of facts and values, they are seen to be the basis for coordinating and operating policy coalitions.”*[47]

Während diese Geschichte der Selbstverständnisse europäischer und nationaler Institutionen für die vorliegende Arbeit insbesondere mit Blick auf jene Traditionen relevant erscheint, die mit dem Sozialstaat und seinen zugewiesenen Funktionen im Zusammenhang stehen, ermöglicht der Blick auf Lernprozesse nicht zuletzt auf EU-Ebene eine Zukunftsperspektive: Die EU-weite Implementierung politischer Inhalte setzt nicht zuletzt im Bereich der Sozialpolitik einen komplexen Lernprozess voraus, der in unterschiedlichen Verhandlungsräumen entschieden und auf zahlreichen Stufen der Verwaltung voll-

[46] vgl. Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse; 2., aktualisierte Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 156-157
[47] Fischer, Frank: Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices; Oxford University Press, Oxford 2003 (Nachdruck 2012), S. 113

zogen wird. Lerntheoretische Konzepte wurden in den letzten Jahrzehnten von post-positivistischen Sichtweisen fortwährend bereichert; in dieser Tradition verstehen sich auch Hinweise auf bezeichnende sprachliche Transportwege politischer Inhalte, welche die Arbeit stellenweise marmorieren. Herbert Gottweis spricht in diesem Zusammenhang von „Politik als einen Prozess des Schreibens, des Organisierens von Realität“ und versteht in der Berücksichtigung des „narrativen Charakters des Politischen“ bei Policy-Analysen zukunftsweisende post-positivistische Ansätze der Politikwissenschaft.[48]

Dieser Gesichtspunkt erscheint verstärkt vor dem Hintergrund der expliziten sprachlichen Konsistenz von EU-Dokumenten sinnstiftend. Beispielgebend verdeutlicht Stefan Bernhard, dass der Begriff „Armut“ eine andere semantische Wirkung entfaltet als der auf EU-Ebene zunehmend verwendete Fachausdruck „soziale Ausgrenzung“: Während die „armen Subjekte“ mit in ihren charakteristischen Eigenschaften persönlich unbeteiligt in ihrer Eigenverantwortlichkeit belassen werden können, weist der Ausdruck „Ausgrenzung“ auf ein gesellschaftliches Tun hin, das exkludierend wirkt. Die gesellschaftliche Verantwortlichkeit für gegensätzliches Handeln in Form „sozialer Eingliederung“ ist im Sinngehalt verpackt und kann einen sozialpolitischen Auftrag begründen.[49] Gleichsam entfalten auch Benennungen von statistischen Indikatoren neben ihrer definitorischen Sinnstiftung eine (sozial)politische Wirkungsrichtung; diesbezügliche Betrachtungswinkel sollten im Rahmen dieser Arbeit mitunter ausgeleuchtet werden.

Diese theoretischen Elemente unterstreichen die bewusste Berücksichtigung interpretativer Zugänge. Wenngleich die quantitativen Komponenten der sozialstatistischen EU-Indikatoren einen wichtigen Rahmen dieser Politikfeldanalyse setzen, sollen qualitative Auslegungen eine äquivalente Anwendung finden, um über den technischen Gehalt der Botschaften hinauszutreten: *„An interpretive approach to policy analysis, then, is one that focuses on the meanings of policies, on the values, feelings, or beliefs they express, and on the processes by which those meanings are communicated to and ‘read‘ by various audiences. [...] Interpretive philosophies, such as phenomenology and hermeneutics, contend that human meanings, values, beliefs, and feelings are embodied in and transmitted through artifacts of human creation, such as language, dress, patterns of action and interaction, written texts, or built spaces. In the context of policy analysis,*

[48] vgl. Gottweis, Herbert: Post-positivistische Zugänge in der Policy-Forschung; in: Maier, Matthias Leonhard [u.a.] (Hrsg.): Politik als Lernprozess – Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse; Verlag Leske + Budrich, Opladen 2003, S. 130-131

[49] vgl. Bernhard, Stefan: Die Konstruktion von Inklusion – Europäische Sozialpolitik aus soziologischer Perspektive; Campus Verlag, Frankfurt/New York 2010, S. 182

this means focusing on policy or agency artifacts as the concrete symbols representing more abstract policy and organisational meanings."[50] Im Zuge dieser Erweiterung des Analysespektrums können beispielsweise auch die symbolische Kraft und Wirkungen von Statistik mit berücksichtigt werden. Die Quantifizierung von Zielen, Problemlagen und Erfolgen suggeriert exakte Wissensbasiertheit von Entscheidungsgrundlagen, die zum Teil weder von politischen Akteuren noch von der breiten Öffentlichkeit hinterfragt werden (können); teilweise besteht womöglich auch die Tendenz, gegebene Zahlen respektvoll als Wahrheit hinzunehmen. Diesbezüglich sollen in dieser Arbeit auch statistische Definitionen dahingehend interpretativ beleuchtet werden, inwiefern sie den kommunizierten Ansprüchen gerecht werden.

Aktuelle Arbeiten des Politikwissenschaftlers Frank Fischer erweitern unter der Formel „The Argumentative Turn" die Perspektive auf Policy-Analysen, indem die Erzählungen politischer Akteure und der Argumentationsweg hierauf bezogener Forschungsarbeiten in den Mittelpunkt gestellt werden. Dieser Ansatz schließt an Jürgen Habermas' Werke an, indem politische Argumentationslinien immer mit (institutionellen) Machtbeziehungen und der Ausübung von Macht in Verbindung zu setzen sind. In diesem Zusammenhang wird zum einen darauf hingewiesen, dass politische Argumente immer diesbezügliche Beeinflussungen aufweisen, zum anderen wird aber auch den Verfassern von Policy-Analysen im Rahmen ihrer Argumentation eine politische Rolle zugewiesen – auch wenn diese mit rational-technischen Inhalten Objektivität vermitteln. Die diskursive Kraft von spezifisch gewählten Fragestellungen und von darauf aufbauenden Argumentationslinien wird als wichtiger Faktor erkannt, die nicht zuletzt auch Policy-Lernprozesse prägt.[51]

Wenngleich im Rahmen der vorliegenden Auseinandersetzung mit dem Politikfeld „EU-Sozialpolitik" kein stringentes diskursanalytisches respektive kommunikationstheoretisches Verfahren zum Einsatz kommt, vermittelt dieser theoretische Beitrag dennoch einen hilfreichen Zugang: Nicht nur jene auf EU-Ebene beauftragten Policy-Analysen, auch die Argumentationslinien der vorliegenden Arbeit sind Teil dieser Dynamiken und Wirkungen. Auch Buchstein und Jörke bekräftigen in ihrem Beitrag die grundlegenden Einflüsse der positivismuskritischen Arbeiten von Jürgen Habermas und Michel Foucauld auf aktuelle Zugänge kritischer Policy-Analysen. In diesem Zusammenhang

[50] Yanow, Dvora: Conducting Interpretative Policy Analysis; Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods, Vol. 47, Sage Publications, Thousand Oaks 2000, S. 14
[51] vgl. Fischer, Frank: Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices; Oxford University Press, Oxford 2003 (Nachdruck 2012), S. 181-184

erwähnen die Autoren beispielsweise Foucaults Hinweis, dass die Ausübung von Macht in modernen Gesellschaften zu einem großen Teil auf „Soft Power“ beruht, wobei hier vor allem auch auf die Anreizsysteme wohlfahrtsstaatlicher Strukturen hingewiesen wird; aber auch Habermas‘ diskursethischer Auftrag, sich auf kleinere politische Arenen zu konzentrieren und etablierte Strukturen wie Parteien oder Institutionen nicht allein ins Zentrum von Analysen zu setzen, wird hervorgehoben.[52] Beide Zugänge berühren wesentliche Aspekte jener in dieser Arbeit behandelten Fragestellungen: Einerseits bilden Ausgestaltungen und Wirkungen spezifischer Soft Law-Instrumente der EU-Sozialpolitik wichtige Analyse-Schwerpunkte, zum anderen stellen alternative Verfahren politischer Partizipation sowie Formen der Stakeholder-Beteiligung nicht zuletzt im Rahmen der EU-Strategie „Europa 2020“ aufschlussreiche Prozesse dar.

Ein weiterer zentraler Input der kritischen Policy-Analyse stellt die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte dar: Die feministische Kritik an herkömmlichen Forschungsansätzen machte bewusst, dass nicht nur institutionalisierte Strukturen und Politikinhalte geschlechterspezifisch diskriminierend wirken können, sondern auch persistierende Auslassung diesbezüglicher Fragestellungen. Gerade in Hinblick auf die Kernziele der langfristigen EU-Strategie „Europa 2020“ wird es wesentlich sein, ob geschlechtsspezifische Entwicklungen und Problemlagen ausreichend sichtbar gemacht werden. An dieser Stelle ist zu ergänzen, dass feministische Kritik auch die inhaltlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Policy-Forschung veränderte, wodurch neue Forschungsperspektiven und Realitäten im Bereich des Geschlechterverhältnisses generiert wurden.[53]

Zusammenfassend betrachtet zeigt sich, dass ein voller Werkzeugkoffer zur Erstellung einer Policy-Analyse zur Verfügung steht; das Öffnen zahlreicher Durchgänge auf dem Argumentationsweg wird damit möglich. Die vorliegende Arbeit stellt eine Auswahl an zugänglichen Wegen dar. Werden darüber hinaus stellenweise Impulse in andere Richtungen spürbar, wäre es schön, wenn sie zu weiterführenden Anbindungen ermutigen.

---

[52] vgl. Buchstein, Hubertus/Jörke, Dirk: The Argumentative Turn toward Deliberative Democracy – Habermas’s Contribution and the Foucauldian Critique; in: Fischer, Frank/Gottweis, Herbert (Hrsg.): The Argumentative Turn Revisited, Duke University Press, Durham u. London 2012, S. 290-291

[53] vgl. Bensimon, Estela Mara/Marshall, Catherine: Like It or Not: Feminist Critical Policy Analysis Matters; The Journal of Higher Education, Vol. 74, No. 3, May/June 2003, S. 337-339

2. Sozialstaat, Sozialschutz und soziale Eingliederung in Europa

Die soziale Agenda der Europäischen Union basiert - neben den Bereichen Gesundheit, Langzeitpflege und Pensionen - insbesondere auf dem Konzept der „sozialen Eingliederung".[54] Hinter dieser Bezeichnung verbirgt sich eine Vielzahl zum Teil divergierender sozialpolitischer Strategien in Europa, die unter dieser Begrifflichkeit subsumiert eine gemeinsame Stoßrichtung suggerieren. Der folgende Abschnitt stellt eine überblickshafte Darstellung der theoretischen Hintergründe des zumeist integrativ-konnotierten Prinzips der Inklusion im Bereich der Sozialpolitik dar. Darauf aufbauend soll ein möglichst differenziertes Bild der Inhalte und Grenzen des sozialpolitischen Engagements der EU umrissen werden, um im weiteren Verlauf die sozialen Aspekte der EU-Strategie „Europa 2020" auf inhaltliche Zusammenhänge zuvor gewonnener Einblicke zu hinterfragen.

Im Zuge dieser Herangehensweise wird insbesondere die spezifische Form der Politikgestaltung im EU-Mehrebenensystem behandelt werden, um die Gestaltungspielräume europäischer Sozialpolitik aus der Perspektive der verfügbaren Verhandlungsebenen zu beleuchten. An dieser Stelle und im Bereich der vertraglichen Grundlagen wird nicht zuletzt das Verhältnis einer wirtschafts- und wettbewerbsorientierten politischen Zielrichtung der Europäischen Union zu einer sich herausbildenden eigenständigen EU-Sozialpolitik eine wichtige Rolle spielen. Gerade die ersten sozialrechtlichen Errungenschaften auf europäischer Ebene stehen vielmehr im Zeichen der Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarkts und sind nur über diesen strategischen Umweg für den Einzelnen als sozialpolitisches Engagement der EU erkennbar.[55] Vor dem Hintergrund der zu realisierenden Arbeitnehmerfreizügigkeit wurden zum einen sozialrechtliche Mindeststandards gesetzt und zum anderen wurde eine schrittweise Koordinierung der nationalen Sozialschutzsysteme forciert.[56] Mit der „Offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung" wurde in der Folge ein neues Tätigkeitsfeld für sozialpolitische Entwicklungen auf EU-Ebene geschaffen.[57]

Ein einleitender Abriss über die Entwicklungszusammenhänge der Sozialstaaten in Europa kontrastiert die sozialpolitische Strategie der EU mit traditionellen Strukturen.

---

[54] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Sozialschutz und soziale Eingliederung: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=750 (30.10.2012)
[55] vgl. Schieren, Stefan: Europäische Sozialpolitik; Wochenschau Verlag, Schwalbach 2012, S. 137-138
[56] vgl. Busch, Berthold/Pimpertz, Jochen: EU-Sozialpolitik – Einflüsse auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland; IW-Positionen Nr. 54, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2012, S. 47
[57] vgl. Preunkert, Jenny: Chancen für ein soziales Europa? Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 17-25

2.1 Entstehungszusammenhänge und Ausprägungen von Sozialstaatlichkeit

Die Entwicklung der europäischen Sozialstaaten ist eng mit der Aufklärung und den bürgerlichen Revolutionen verbunden und gilt als Reaktion auf die sich verschärfende „Soziale Frage" im 18. und 19. Jahrhundert. Die vergleichsweise besitzlose Arbeiterschaft war zwar eine wichtige Grundlage für den Aufstieg des Bürgertums und bildete vor allem in den urbanen Gebieten Europas eine zunehmende Bevölkerungsgruppe, deren fehlende Absicherung vor ökonomischen und sozialen Risiken führte hingegen zu einem untragbaren Ausmaß menschlichen Elends. Weder die zentralen Prinzipen der bürgerlichen Revolutionen wie Freiheit und Gleichheit, noch das für stabile politische Verhältnisse notwendige Mindestmaß an sozialem Frieden spiegelte sich in den damaligen realen gesellschaftlichen Verhältnissen wider. Die „Soziale Frage" wurde jedoch nicht nur aus humanitärer Perspektive ein drängendes Problem, sondern verkörperte auch eine existenzielle Herausforderung für das Gegenkonzept der bürgerlichen Idee, die individuelle Leistung der Adelsherrschaft vorzuziehen.[58]

Demnach stehen an der Geburtsstunde des Sozialstaats nicht zuletzt die Etablierung und der Überlebenskampf einer neuen politischen Ordnung, die vorrangig den individuellen (wirtschaftlichen) Erfolg als Grundlage von Herrschaft und Mitbestimmung definierte. Die Auswirkungen der industriellen Produktionsweise bedrohten diesen ökonomischen und politischen Fortschritt, da die Verelendung der Arbeiterschaft eine soziale Opposition schuf, die keine stabile Grundlage für den Fortbestand der neuen Gesellschaftsstruktur bildete: *„Weil die sich entfaltende Industriegesellschaft die wechselseitige Abhängigkeit der Menschen unvorstellbar erhöhte, wuchs allmählich die Einsicht, dass allein mittels privater Vorsorge und öffentlicher Fürsorge eine dauerhafte Bewältigung der sozialen Frage nicht möglich sei."*[59]

Damit einhergehend führte die Entstehung der demokratischen Nationalstaaten zu Mitbestimmungsrechten dieser sozial benachteiligten Arbeiterschaft, wodurch erste sozialstaatliche Leistungen im Kontext postulierter Gleichheitsrechte erkämpft werden konnten. Die ideellen Voraussetzungen für die Entwicklung des Sozialstaats waren somit in erster Linie die demokratische Organisation nationaler Gemeinschafts- und Gleichheitsvorstellungen; in diesem Rahmen konnte der - vor allem von sozialdemokratischen Par-

[58] vgl. Geisen, Thomas: Sozialstaat in der Moderne. Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in Europa; in: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.): Sozialstaat in Europa – Geschichte, Entwicklung, Perspektiven; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2001, S.22-23

[59] Eichendorfer, Eberhard: Geschichte des Sozialstaats in Europa – Von der „sozialen Frage" bis zur Globalisierung; Verlag C.H.Beck, München 2007, S. 32

teien erkämpfte - materielle Ausgleich in Teilbereichen der gesellschaftlichen Ordnung vollzogen werden.[60] Die zunehmend an Einfluss gewinnende Arbeiterbewegung und die Entstehung der Gewerkschaften wurden allerdings nicht zuletzt auch als Bedrohung der bestehenden Gesellschaftsordnung wahrgenommen, weshalb jene als berechtigt erachteten Forderungen der grundlegenden sozialen Absicherung bestimmter Risiken (vor allem Arbeitslosigkeit und Krankheit) auch deshalb aufgegriffen wurden, um die politische Sprengkraft dieser immer besser organisierten Interessensgemeinschaft zu entschärfen.[61]

Im Zuge dieser Entwicklungen wurde - als konsequente Folge der Aufklärung - die geänderte Sichtweise erkennbar, dass Bedingungen in der Welt nicht gottgegeben, sondern gestaltbar sind. Eine Besserung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse war ein zentraler Bestandteil der neuen Überzeugung, Fortschritt konstruieren zu können. Die Entstehung des Sozialstaates war in diesem Sinne sowohl ein humanitärer Befreiungsakt als auch ein Resultat des erstarkten Glaubens an die Möglichkeit gesellschaftlicher Weiterentwicklung.[62] Am Beginn der Einführung sozialversicherungs- und arbeitsrechtlicher Verbesserungen für die Arbeiterschaft stand demzufolge ein politischer Kampf um gesellschaftliche Inklusion: *„Die staatliche Sozialpolitik bildete vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis 1945 einen wesentlichen Angelpunkt divergierender gesellschaftspolitischer Optionen. Ihr Entwicklungsprozess ist von konfligierenden politischen und gesellschaftlichen Interessen wie deren Kräfteverhältnisse bestimmt. Dies zeigt sich an Schüben, Stagnationen und Brüchen im Entwicklungsverlauf.“*[63]

Bedeutende Bruchlinien im Verlauf der sozialstaatlichen Entwicklung stellen die Erfahrungen mit dem unzureichenden Abfederungsvermögen der sozialen Sicherungssysteme während und nach dem Ersten Weltkrieg und im Verlauf der Weltwirtschaftskrise ab dem Ende der 1920er Jahre dar. Die in der Folge zunehmenden sozialen Problemlagen bildeten mit die Basis für die europaweite Ausbreitung faschistischer und autoritärer Regime. Insbesondere das Trugbild des nationalsozialistischen Versprechens der sozia-

---

[60] vgl. Geisen, Thomas: Sozialstaat in der Moderne. Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in Europa; in: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.): Sozialstaat in Europa – Geschichte, Entwicklung, Perspektiven; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2001, S.34-37

[61] vgl. Ulrich, Carsten G.: Soziologie des Wohlfahrtsstaates – Eine Einführung; Campus Verlag, Frankfurt/New York 2005, S. 23

[62] vgl. Geisen, Thomas: Sozialstaat in der Moderne. Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in Europa; in: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.): Sozialstaat in Europa – Geschichte, Entwicklung, Perspektiven; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2001, S.23

[63] Tálos, Emmerich: Vom Siegeszug zum Rückzug – Sozialstaat Österreich 1945 – 2005; Studienverlag, Innsbruck [u.a.] 2005, S. 16

len Verschmelzung wirkte sich entscheidend auf die sozialpolitische Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg aus.[64] Aber auch die Systemkonkurrenz zur realsozialistischen Gesellschaftsordnung sowjetischer Prägung beeinflusste die politischen Strategien nachhaltig und begünstigte die Etablierung sozialer Marktwirtschaften insbesondere in Europa.[65] Die Weiterentwicklung der sozialstaatlichen Systeme nach 1945 ist – vor allem in Deutschland und Österreich – weitaus stärker von der korporatistischen Perspektive geprägt. Insbesondere die im Zuge des Wirtschaftswachstums einsetzende Massenproduktion und die damit entstehende Massenkaufkraft führten zur sozialen Eingliederung der Lohnarbeitenden im Sinne der fordistischen Ausprägung des demokratischen Kapitalismus der Nachkriegsjahre.[66]

Das Zusammenwirken des Massenkonsums mit dem wirtschaftlichen Wachstum des Nachkriegskapitalismus und der Verwirklichung der Massenproduktion war durch einen weitgehenden sozialen Konsens gekennzeichnet, der durch Komponenten wie einer zum Teil ausgeprägt institutionalisierten Sozialpartnerschaft, keynesianistischen Maßnahmen und wohlfahrtsstaatlichen Strukturen gestützt wurde. Diese organisierte Verschränkung zwischen Kapital und Arbeit in zahlreichen aufstrebenden Industriegesellschaften dieser Zeit konnte, wenngleich je nach Land sehr unterschiedlich ausgeprägt, bis weit in die 1970er Jahre Vollbeschäftigung aufrechterhalten und verkörperte einen widerstandsfähigen sozialen Konsens mit Blickrichtung auf leistungsorientierte Wachstumserwartungen.[67]

Der keynesianistische Wohlfahrtsstaat stellt eine typisch-fordistische Ausprägung dieses Konzepts dar: *„First, economically, it aims to secure full employment in relatively closed national economies and to do so primarily through demand-side management. In this way it tries to adjust demand to the supply-driven needs of Fordist mass production with its dependence on economies of scale and full utilisation of relatively inflexible means of production. And, second, it tries to regulate collective bargaining within limits consistent with full employment levels of growth, to generalize norms of mass consumption beyond those employed in Fordist sectors so that all citizens might share the fruits*

[64] vgl. Opielka, Michael: Sozialpolitik – Grundlagen und vergleichende Perspektiven; Rowohlt Verlag Hamburg 2004, S. 24
[65] vgl. Hobsbawm, Eric: Das Zeitalter der Extreme – Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts; Carl Hanser Verlag, München u. Wien 1995, 285-293
[66] vgl. Geisen, Thomas: Sozialstaat in der Moderne. Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in Europa; in: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.): Sozialstaat in Europa – Geschichte, Entwicklung, Perspektiven; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2001, S.38
[67] vgl. Esser, Josef: Fordismus/Postfordismus; Artikel in: Lexikon der Politikwissenschaft; Band 1, hg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, Verlag C.H.Beck, 3. Aufl., München 2005, S. 254

of economic growth (and thereby reinforce effective domestic demand), and to promote forms of collective consumption favourable to the Fordist mode of growth."[68]

Demgemäß wandelte sich sozialstaatliches Handeln von der Eingliederung finanziell mittelloser und politisch ausgeschlossener Gesellschaftsschichten in das bürgerliche Machtgefüge zum akzelerierenden Faktor kapitalistischer Wachstumsvorstellungen. Da der fordistische Wohlfahrtsstaat zum einen Massenkaufkraft hervorbringt und zum anderen durch arbeits- und sozialrechtliche Verbesserungen und durch die Einführung von Leistungen, die über die rudimentäre Absicherung sozialer Risiken hinausgehen, den Einsatz der Arbeitskraft fördert, kann sich die Entwicklung vom bürgerlich-kapitalistischen zum wettbewerbsorientierten Nationalstaat vollziehen. Die soziale Marktwirtschaft nimmt aber auch die ökonomischen Vorteile der Förderung des „Humankapitals" wahr, indem vor allem auch der öffentliche Bildungssektor auf- und ausgebaut wird.[69]

In Ergänzung dieser Elemente zeichnet sich der Großteil der europäischen Sozialstaaten durch eine ausgeprägte Erwerbszentriertheit aus, womit der Einsatz der menschlichen Arbeitskraft als Rechtfertigung für sozialstaatliche Leistungen (z.B. Arbeitslosengeld) im Sinne des Sozialversicherungsprinzips herangezogen wird. Aber auch die Familienkonstellation wird als Zugangskriterium zum sozialstaatlichen Leistungsspektrum herangezogen, wobei in bestimmten Teilbereichen beispielsweise das bürgerliche Ideal der kinderreichen Ehe unterstützt wurde. Dementsprechend abhängig war die Stabilität des Sozialschutzes von Frauen – zumindest bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein - von der Aufrechterhaltung ihrer Beziehungen.[70]

Diese sozialstaatlichen Elemente des Fordismus finden sind jedoch nicht zuletzt auch im Beschäftigungspolitik-Segment der EU-Sozialpolitik wieder, allerdings vollzog sich in diesem Zusammenhang ein Wandel: *„So, in the end, the final word in EU policy was more focused on making individuals more employable that on their working and living situations. Although, for an unemployed person, getting a job may improve his or her*

---

[68] Jessop, Bob: The transition to post-Fordist and the Schumpeterian workfare state; in: Burrows, Roger/Loader, Brian (Hrsg.): Towards a Post-Fordist Welfare State?; Routledge, London 1994, S. 17

[69] vgl. Geisen, Thomas: Sozialstaat in der Moderne. Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in Europa; in: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.): Sozialstaat in Europa – Geschichte, Entwicklung, Perspektiven; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2001, S.37

[70] vgl. Tálos, Emmerich: Vom Siegeszug zum Rückzug – Sozialstaat Österreich 1945 – 2005; Studienverlag, Innsbruck [u.a.] 2005, S. 23

living situation, it does not necessarily have this effect. Jobs, for instance, may be poorly paid and in this way contribute little to a person's financial well-being."[71]

Dieser Wandel spiegelt inhaltlich den Übergang zum Post-Fordismus wider: Nachdem sich die Erwartungen des nachhaltig fortschreitenden ökonomischen Wachstums nicht erfüllten und spätestens in den 1980er Jahren ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa den gesellschaftlich-ökonomischen Ausgleich fordistischer Prägung ins Wanken brachte, begab man sich auf die Suche nach neuen Formen sozio-ökonomischer Strukturierung.[72] Sozialpolitik wurde in der Folge nicht zuletzt auf EU-Ebene inhaltlich neu definiert und hob sich aus verschiedenen Gründen von der holistischen Tradition nationaler Wohlfahrtsstaaten ab. Ein themenorientierter Zugang wurde vor allem unter den Schlagworten „Sozialschutz und soziale Eingliederung" verfolgt, wobei der Kampf gegen soziale Exklusion bald die zentrale strategische Zielrichtung darstellte.[73]

2.2 Soziale Eingliederung im theoretischen Kontext

Bei der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Begriff der Inklusion stehen zumeist Bedingungen für die Teilnahme an bestimmten sozialen Segmenten im Vordergrund; bei den thematisierten Voraussetzungen handelt es sich zumeist um Merkmale oder Handlungsanforderungen. Die konkreten Bedingungen für Inklusion und Exklusion werden strukturell von Gesellschaften unterschiedlich festgelegt und stellen eine soziale Differenzierungsform dar.[74] Diese Bedingungen unterliegen sowohl historisch als auch in Bezug auf die relevanten gesellschaftlichen Teilbereiche einem laufenden Wandel. Mit Blick auf den thematischen Fokus auf die Frage der sozialen Inklusion auf europäischer Politikebene werde ich mich auf theoretische Analysen funktional differenzierter, moderner Gesellschaften beschränken und geschichtliche Entwicklungen hier weitgehend ausblenden.

---

[71] Muntigl, Peter: Dilemmas of Individualism and Social Necessity; in: Muntigl, Peter/Weiss, Gilbert/Wodak, Ruth: European Union Discourses on Un/employment – An interdisciplinary approach to employment policy-making and organizational change; John Benjamins Publishing Company, Amsterdam 2000, S. 184

[72] vgl. Esser, Josef: Fordismus/Postfordismus; Artikel in: Lexikon der Politikwissenschaft; Band 1, hg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, Verlag C.H.Beck, 3. Aufl., München 2005, S. 254

[73] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Armut und soziale Ausgrenzung: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=de (17.10.2012)

[74] vgl. Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 6 – Die Soziologie und der Mensch; Westdeutscher Verlag, Opladen 1995, S. 242

Aufgrund ihrer Differenziertheit können moderne Gesellschaften keinen einheitlichen Bedingungskodex für jeweilige In- und Exklusion erstellen, sondern sind auf Regelungen ihrer Funktionssysteme angewiesen: *„Die politische Prominenz von Personen – vom Wähler bis zum Abgeordneten, bis zum prominenten Politiker – wird allein durch das politische System geregelt; [...] Die Teilnahme am Wirtschaftssystem regelt sich über Eigentum und Einkommen, die Teilnahme am Erziehungssystem über Schule, Schulzeugnisse und Schulabschlüsse – und zum Beispiel nicht über den Heiligen Geist (er heißt in diesem Falle Begabung). An wissenschaftlicher Forschung kann man nur teilnehmen, wenn man über den Forschungsstand informiert ist, [...]"*[75]

Der Zugang zum Arbeitsmarkt hat in diesem Zusammenhang eine ausschlaggebende Bedeutung. Als wichtiger Teilbereich sozialer Eingliederung ermöglicht ein geregeltes Einkommen nicht nur im Idealfall die ökonomische Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, es öffnet Zugänge zu bestimmten Funktionssystemen und definiert zu einem hohen Grad die soziale Stellung. Im Gegensatz zu bedarfsorientierten Sozialleistungen wird das Erwerbseinkommen grundsätzlich anerkennend mit Selbständigkeit und Erfolg in Verbindung gebracht.

An Arbeiten von Robert Castel anknüpfend verwendet auch der österreichische Soziologe Heinz Steinert im Zusammenhang mit Exklusion – insbesondere mit Bezug auf den Arbeitsmarkt – die Bezeichnung „die Überflüssigen". Diese Zuschreibung verdeutlicht, dass der Fokus der Hintergrundanalysen zumeist nicht auf die Verursacher und „Exklusionsgeneratoren"[76] gerichtet wird, die bestimmte Merkmale als überflüssig abwerten; im Vordergrund steht vielmehr die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit.[77] In gleicher Weise aber muss Exklusion nicht nur anhand systemtheoretischer Aspekte, sondern nicht zuletzt auch in ihrer individuellen Dimension als Aufgabe und Problem betrachtet werden. Die Verursachungszusammenhänge sollen dadurch neben der persönlichen Ebene der „Überflüssigen" ihr abstraktes Gesamtbild entfalten.

Soziale Eingliederung setzt voraus, dass bestimmte Gruppen oder Personen unserer Gesellschaft zumindest teilweise exkludiert wurden. Im Vordergrund des konzeptuellen

---

[75] ibid., S. 246

[76] Hahn, Alois: Exklusion und die Konstruktion personaler Identitäten; in: Raphael, Lutz/Uerlings, Herbert (Hrsg.): Zwischen Ausschluss und Solidarität – Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike; Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2008, S. 67

[77] vgl. Steinert, Heinz: Die Diagnostik der Überflüssigen – Bedauerliche Kosten der Wissensökonomie; in: Bude, Heinz/Willisch, Andreas (Hrg.): Exklusion – Die Debatte über die „Überflüssigen", Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2008, S. 110-130

Anspruchs der sozialen Eingliederung steht zwar nicht die Frage der Verursachungszusammenhänge, die konkreten Maßnahmen zielen hingegen zumeist darauf ab, konstatierte Mangelzustände zu beheben. Im Sinne des oben geäußerten Gedankens sollen zum einen die „Überflüssigen" wieder - in erster Linie in den Arbeitsmarkt - reintegriert werden, um gesellschaftliche Rehabilitation zu erfahren, zum anderen sollen die ökonomischen, sozialen und institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um eine Wiedereingliederung partiell Ausgeschlossener zu ermöglichen. Dennoch wird gerade bei der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Begriffspaar Inklusion und Exklusion deutlich, dass mit diesem Konzept eine deutliche Grenzziehung einhergeht. Die Vorbedingungen für eine erfolgreiche soziale Eingliederung treten vor allem in Bezug auf das Individuum unmissverständlich deutlich zu Tage: *„Die Inklusionsprozesse verdienen eine besondere Aufmerksamkeit, weil sie die Schnittstelle bilden zwischen den Teilsystemen einerseits, deren Positionen intern hierarchisch differenziert sind (Ungleichheit) und den zur Umwelt des Systems gehörenden Individuen andererseits, die für sich die formale Gleichheit und Gleichberechtigung reklamieren."*[78]

Auf Ebene der individuellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeitsmarkt-Integration stehen vor allem Bedingungen in den Bereichen Bildung (Qualifikation, Sprachkenntnisse), körperliche und psychische Gesundheit und Flexibilität. Staatliche Strukturen haben die bestmöglichen Voraussetzungen zu schaffen, bei „Mangelerscheinungen" in diesen Bereichen korrigierend tätig zu werden, um soziale Eingliederung zu ermöglichen. Dieser Aspekt der Inklusion umfasst präzise Maßnahmen beruflicher Qualifikation und gesundheitlicher Rehabilitation. Ziel ist der Bezug eines regelmäßigen Einkommens, dessen Höhe vor Exklusion schützt. Aufgrund bestehender prekärer (atypischer) Beschäftigungsverhältnisse kann gegenwärtig allerdings nicht sichergestellt werden, dass ein Schutz vor allen Dimensionen der Exklusion aufrechterhalten werden kann. Eine mögliche Einteilung der verschiedenen Dimensionen ist (neben der Arbeitsmarkt-Exklusion) jene in

- ökonomische,
- räumliche,
- institutionelle,
- soziale und
- kulturelle

[78] Stichweh, Rudolf/Windolf, Paul (Hrsg.): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 17

Exklusion.[79] Neben den verschiedenen Funktionssystemen unterstreicht diese Untergliederung den multidimensionalen, differenzierten Charakter der gesellschaftlichen Exklusion, während Inklusion zumeist mit dem Schutz vor oder der Beseitigung von Exklusion ausreichend definiert erscheint. Gerade hier könnte ein Zusammenhang mit der zum Teil konturlosen theoretischen Basis des Konzepts der „sozialen Eingliederung" zu finden sein; vor diesem dimensionalen Hintergrund werden nachfolgend einige relevante inhaltliche Aspekte der Exklusion komprimiert behandelt:

2.2.1 Die finanzielle Dimension der sozialen Ausgrenzung

Diese Kategorie unterstreicht zum einen den exkludierenden sowie dominanten Charakter des Geldes und zum anderen die zumeist unzureichenden Höhen der mindestsichernden Sozialleistungen. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass die Höhe der sogenannten „mindestsichernden Sozialleistungen" zumeist bewusst niedrig gehalten wird, um finanzielle Arbeitsanreize aufrecht zu erhalten. Ökonomische Exklusion wird in diesem Sinne von wohlfahrtsstaatlichen Systemen bewusst in Kauf genommen, um arbeitsmarktfernen Personen keine Alternative zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit zu bieten. Die ausschlaggebende Rolle des Geldes erklärt sich auch aus seiner Position in Bezug auf die Zugänge zu den diversen Funktionssystemen: *„Die latente Dominanz des Geldmediums erklärt sich daraus, dass die Interpenetrationsbeziehungen zwischen den verschiedenen Funktionssystemen asymmetrisch strukturiert sind: Zahlungen sind ein unentbehrlicher Teil der Programme aller Funktionssysteme, nicht dagegen Wahrheit, Liebe und Macht."*[80]

Bilden Sozialleistungen die Basis des Einkommens, ist es den betroffenen Personen zumeist nicht möglich, einen durchschnittlichen Lebensstandard zu erreichen; dementsprechend hoch ist der Grad der Armutsgefährdung.[81] Ähnlich wie Armut kann auch Exklusion nicht ausschließlich aus der Perspektive ökonomischer Aspekte erfasst werden. Dennoch ist diese Kategorie in kapitalistisch strukturierten Gesellschaften (und in Bezug auf deren Funktionssysteme) ein zentrales Kriterium für zielführende Inklusions-

[79] vgl. Thomas, Stefan: Exklusion und Selbstbehauptung – Wie junge Menschen Armut erleben; Campus Verlag, Frankfurt am Main 2010, S. 21
[80] Deutschmann, Christoph: Geld als universales Inklusionsmedium moderner Gesellschaften; in: Stichweh, Rudolf/Windolf, Paul (Hrsg.): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 229
[81] vgl. Thomas, Stefan: Exklusion und Selbstbehauptung – Wie junge Menschen Armut erleben; Campus Verlag, Frankfurt am Main 2010, S. 21

strategien. Die meisten Geldleistungen moderner Sozialschutzsysteme zielen darauf ab, ökonomische Exklusion aufgrund unzureichender Erwerbseinkommen zu vermeiden, vor allem wenn sich dieser Mangel auf bestimmte favorisierte Ursachen zurückführen lässt. Bei (womöglich selbstgewählter) Arbeitslosigkeit trotz bestehender Arbeitsfähigkeit wird ökonomische Exklusion hingegen – jedenfalls bei langjähriger Arbeitsmarktferne – als „Stimulus" für eine unverzügliche Arbeitsmarktintegration in Form niedriger Leistungshöhen herbeigeführt. Hier wird deutlich, dass die konkrete Gestaltung von Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Exklusionsdimension auch von ideellen Haltungen beeinflusst ist.

Die Frage, bis zu welcher Höhe eine mindestsichernde Sozialleistung als adäquat einzustufen ist, lässt viel Spielraum zu – denn auch der sanktionierende Charakter des finanziellen Arbeitsanreizes verliert beispielsweise im Zusammenhang mit dem Phänomen der „Working Poor" seine griffige Kontur. Auch der jeweilige Grad der Umverteilungswirkung von Sozialsystemen bestimmt die Vermeidung ökonomischer Exklusion und ist Gegenstand politischer Richtungsdebatten.[82]

Dieser gedankliche Spannungsbogen skizziert, dass auch die ökonomische Dimension der sozialen Eingliederung keineswegs bedingungslos behandelt wird.

2.2.2 Exklusion aus Perspektive der Wohnsituation

Diese Kategorie beschreibt z.B. den tendenziellen Ausschluss von den Wohnräumen und Arbeitsplätzen der finanzkräftigen und einflussreichen gesellschaftlichen Zentren sowie die Verdrängung an die unvermögenden Peripherien. Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist die deutlichste und gravierendste Form der räumlichen Exklusion.[83]

Ein Darstellungsvorteil dieser Ausprägung von Exklusion ist die graduelle Bildhaftigkeit. Zwischen den Zentren und den äußersten Peripherien existieren mannigfache Schattierungen von räumlichen Formen von Ausgeschlossenheit: „*Die soziale Zusammensetzung einer Bewohnerschaft, die vorherrschenden sozialen Lagen und die Verhaltensweisen der Bewohner formen Milieus, die ihrerseits Rückwirkungen auf die Orientierungen, die Verhaltensmöglichkeiten und Lebenschancen der Bewohner haben. [...] Die starke*

[82] vgl. Fink, Marcel: Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Österreich; in: Kurswechsel – Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Heft 3/2010, S. 69
[83] vgl. Thomas, Stefan: Exklusion und Selbstbehauptung – Wie junge Menschen Armut erleben; Campus Verlag, Frankfurt am Main 2010, S. 21

Konzentration von ökonomisch, sozial und kulturell marginalisierten Gruppen in manchen Quartieren kann daher selbst zu einem Faktor von Benachteiligung werden, man könnte auch sagen: aus benachteiligten Quartieren können benachteiligende Quartiere werden.“[84]

Ein wichtiges Merkmal dieser Exklusionsdimension ist der unterschiedliche Grad an Mobilität. Bei fortschreitender Ghettoisierung wird eine (Re-)Integration sozial Ausgegrenzter in die sozialen und ökonomischen Zentren zunehmend schwierig, wie insbesondere die Entwicklungen in der nördlichen Pariser Banlieue deutlich machten. Gerade der hier spezifische Exklusionsfaktor des Migrationshintergrundes macht sichtbar, dass räumliche und soziale Mobilität an den ausgeschlossenen Rändern der Gesellschaft nicht im gleichen Maße gegeben ist wie in den Zentren. Der Politikwissenschaftler und Ökonom Mario Candeias spricht in diesem Zusammenhang von „unsichtbaren Orten prekärer Inklusion“, in denen gewaltsame Unruhen vor allem jene Funktion haben würden, die ausgegrenzte und immobile Realität der Banlieues in das Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit zu bewegen.[85]

Neben geographisch-räumlichen Fragen fällt aber auch die jeweilige Wohnsituation in diese Kategorie. Räumliche Exklusion wird aus dieser Perspektive nicht nur in der absoluten Form der Wohnungs- und Obdachlosigkeit sichtbar, sondern tritt in verschiedenen Ausprägungen auf. Der Dachverband „European Federation of National Organisations Working with the Homeless” (FEANTSA) hat eine „Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung“ (ETHOS) erarbeitet, die insgesamt 13 Kategorien umfasst. Diese werden wiederum den vier Bereichen „Ungenügendes Wohnen“, „Ungesichertes Wohnen“, „Wohnungslos“ und „Obdachlos“ zugeordnet.[86]

In diesen 13 Kategorien spiegeln sich die eingangs erwähnten Schattierungen der Dimension räumlicher Exklusion deutlich wieder. Umgekehrt müssen auch Maßnahmen der sozialen Eingliederung in dieser Dimension vielfältige Zugänge aufweisen: *„Die Wohnungs- und Obdachlosenforschung in den letzten Jahrzehnten hat eine Fülle von*

---

[84] Häussermann, Hartmut/Kronauer, Martin: Räumliche Segregation und innerstädtisches Ghetto; in: Stichweh, Rudolf/Windolf, Paul (Hrsg.): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 158

[85] vgl. Candeias, Mario: Von der Anomie zur Organisierung: Die Pariser Banlieue; in: Castel, Robert/ Dörre, Klaus (Hg.): Prekariat, Abstieg, Ausgrenzung – Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts,; Campus Verlag, Frankfurt/Main 2009, S. 377

[86] vgl. BAWO - Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Hg.): Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe in Österreich – Wohnungslosenerhebung 2006-2007-2008, Wien 2009, S. 71-71

Ergebnissen und Daten dokumentiert und erfasst, u.a. zur Sozialstruktur, Umfang, Ausmaß, Ursachen und Folgen, mit biographischen Studien sowie Untersuchungen zum Hilfesystem. Einen umfassenden theoretischen Rahmen, eine umfassende Theorie der Wohnungslosigkeit gibt es dennoch nicht."[87]

2.2.3 (Staatliche) Institutionen und ihre exkludierenden Eigenschaften

„Institutionen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie das soziale Leben ordnen, indem die wechselseitigen Erwartungshaltungen der in einem Sozialraum engagierten Akteure auf vordefinierte Funktionen und Rollen hin verdeutlicht werden. [...] Ein Herausfallen aus der institutionalisierten Welt bedeutet den Ausschluss aus den strukturierten, öffentlichen Bereichen der Sozialwelt, in der die Menschen ihr Leben organisieren und den sozialen Austausch pflegen."[88] Hier spielen Wirkung, Erreichbarkeit und Durchlässigkeit staatlicher Organisationsstrukturen eine zentrale Rolle – wie auch die Zugangsregelungen öffentlicher Dienstleistungen. Politische Entscheidungsträger verfügen in dieser Dimension von Exklusion über den eigenverantwortlichen Gestaltungsspielraum.

Vor allem die Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaats führte dazu, dass staatliche Institutionen immer unmittelbarer individuelle Lebenschancen mitgestalteten. Die Lenkungseffekte sozialstaatlicher Programme können nicht nur aus der positiven Perspektive der Förderung persönlicher Möglichkeiten sowie des Schutzes vor bestimmten Risiken erklärt werden, sondern auch mit der drohenden Exklusion von der Leistungsbereitstellung. In diesem Zusammenhang kann von einer graduellen Exklusion gesprochen werden, die sich v.a. im Sozialversicherungs-, Sozialschutz-, Bildungs-, Gesundheits- und Pflegesystem manifestiert. Jede Leistung der wohlfahrtsstaatlichen Systeme ist an bestimmte Bedingungen geknüpft - in erster Linie an den Bedarf. Neben dem Bedarf gibt es aber noch eine Reihe von weiteren Bedingungen und zu erfüllenden Voraussetzungen, die auch bestimmte Verhaltensformen belohnen und andere sanktionieren.

Eine der gravierendsten Formen der Exklusion, welche von staatlichen Institutionen vollzogen wird, ist jene, die einer Person aufgrund fehlender Staatsbürgerschaft in prägnanten Abstufungen zuteilwird. Die Historikerin Beate Althammer stellt in Verbindung zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaats fest: „*Im Sinne einer langfristigen Grundrichtung*

[87] Paegelow, Claus: Handbuch Wohnungsnot und Obdachlosigkeit – Einführung in das Arbeitsfeld der Wohnungslosen- und Obdachlosenhilfe; Eigenverlag, Bremen 2004, S. 17
[88] Thomas, Stefan: Exklusion und Selbstbehauptung – Wie junge Menschen Armut erleben; Campus Verlag, Frankfurt am Main 2010, S. 133

könnte man behaupten, dass die modernen Nationalstaaten des 19. und frühen 20. Jahrhunderts zu einer zunehmenden rechtlichen, politischen und sozialen Inklusion ihrer eigenen Staatsangehörigen bei gleichzeitig verschärfter Exklusion der Ausländer tendieren. Arme und Fremde wurden also zu Objekten gegenläufiger Strategien: Während der Arme allmählich als vollwertiger Staatsbürger anerkannt und durch Wohlfahrtspolitik abgesichert wurde, blieb der Fremde von politischer Partizipation ausgeschlossen, seine Bewegungen wurden immer mehr überwacht, seine wirtschaftlichen und sozialen Rechte unter Vorbehalt gestellt, seine Position gestaltete sich insgesamt immer prekärer."[89]

Insbesondere mit Bezug auf rezente politische Programme aktiver rechtspopulistischer und -nationaler Parteien in Europa muss davon ausgegangen werden, dass obige Einschätzung auch noch zu Beginn des 21. Jahrhundert tendenziell zutrifft. Dennoch muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich die Position von AusländerInnen und MigrantInnen insbesondere vor dem Hintergrund des Internationalen Rechts in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nachhaltig verbessert hat. Doch nicht zuletzt das Beispiel der Europäischen Integration zeigt, dass internationale Kooperation auch eine gemeinsame exkludierende Haltung gegenüber von Armut verfolgten Menschen außerhalb der wirtschaftlichen Einheit zum Inhalt haben kann.[90]

Staatlich institutionalisierte In- und Exklusion steht in engem Zusammenhang mit der öffentlichen Akzeptanz bestimmter Risiken. Während es sich bei Arbeitslosigkeit und Krankheit um sozialstaatlich (bis zu einem gewissen Grad) abgesicherte – legitimierte – Risiken handelt, werden andere Gefahren – als Beispiel könnten hier negative soziale und psychische Auswirkungen bestimmter Werbeinhalte genannt werden – nicht öffentlich anerkannt. In der sogenannten „Risikogesellschaft" werden Risiken vor allem auch auf Basis vertiefender Analysen definiert. Risiken ohne wissenschaftliche Verifizierung werden von staatlicher Seite zum Teil weiterhin ignoriert.[91]

Vor einigen Jahrzehnten war es beispielsweise noch keine Selbstverständlichkeit, dass unter Drogensucht leidende Menschen unter dem Risiko „Krankheit" registriert und

---

[89] Althammer, Beate: Armut und Fremdheit im europäischen Nationalstaat der Moderne; in: Raphael, Lutz/Uerlings, Herbert (Hrsg.): Zwischen Ausschluss und Solidarität – Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike, Peter Lang GmbH – Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2008, S. 278-279

[90] vgl. ibid., S. 280

[91] vgl. Gugerli, David: Das Risiko der Risikogesellschaft; in: Neue Zürcher Zeitung vom 26. März 2013 (Nr. 71), Feuilleton, S. 22

von öffentlicher Hand Unterstützungen erhielten. Ähnlich verhielt es sich mit dem gesundheitspolitischen Risiko bestimmter psychischer Erkrankungen; auch hier wurden erst relativ spät bestimmte Therapie-Angebote von den Krankenkassen abgedeckt. Hier wird deutlich, dass wissenschaftliche Beurteilungen sozialpolitische Maßnahmen prägen, aber auch verhindern und verzögern können.[92]

Im Zusammenhang mit dem sozialpolitischen EU-Konzept der sozialen Eingliederung ist entscheidend, dass nationale soziale Schutzsysteme in erster Linie bestimmte Risiken abdecken. Die Finanzierbarkeit und Relevanz des Risikos stehen hier im Vordergrund, was zur Folge hat, dass je nach Verfasstheit des sozialen Netzes auch der ausschließende Charakter staatlicher Institutionen mehr oder weniger häufig in Erscheinung tritt.

Das sozialpolitische Engagement der Europäischen Union zeichnet sich auch aufgrund des begrenzten Durchsetzungsvermögens stärker dadurch aus, dass zielgruppenspezifische Programme ins Leben gerufen werden, welche die nationalen Politiken beeinflussen wollen. Als Beispiel könnte an dieser Stelle die EU-Strategie zur Roma-Integration angeführt werden.[93] Der vorwiegend auf europäischer Ebene verwendete Begriff „soziale Eingliederung“ macht auch deutlich, dass nationale Institutionen gerade in ihren sozialpolitischen Wirkungsfeldern in Teilbereichen durchaus mit Exklusion in Verbindung gebracht werden können.

2.2.4 Sozialer Ausschluss und der Arbeitsmarkt

Wie bereits eingangs erwähnt bietet ein regelmäßiges Erwerbseinkommen den besten Schutz vor sozialer Exklusion und in der Folge nimmt die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eine prioritäre Stellung in vielen Politikbereichen ein. Diese grundsätzliche Feststellung muss jedoch relativiert werden, da sowohl Arbeitsplatzqualität als auch Einkommenshöhe ausschlaggebend für die tatsächliche Einlösung dieses Versprechens sind. Wie an späterer Stelle dargestellt wird, können so genannte ‚Working Poor‘ bzw. prekär Beschäftigte trotz Arbeitsplatz nicht von Armutslagen und sozialer Ausgrenzung bewahrt werden.

---

[92] vgl. Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne; Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1986, S. 38-42

[93] vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“ - KOM(2011) 173 endgültig: http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_de.pdf (26.1.2012)

Dessen ungeachtet führt der Verlust des Arbeitsplatzes - oder mehr noch längerfristig bestehende Arbeitsmarktferne – zumeist in eine existenzbedrohende Lebenssituation, deren Überwindung die Voraussetzung für eine gesellschaftliche Wiedereingliederung bedeutet. Arbeitslose Personen werden heute zwar zumeist nicht mehr außerhalb der sozialen Sicherungssysteme in extremer Armut belassen, sondern erhalten in den meisten Fällen Arbeitslosengeldleistungen und sind Zielgruppe eines aktivierenden Systems arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen; allerdings muss diese Aktivierung nicht automatisch soziale Ausgrenzung beenden, wenn von öffentlicher Seite nicht ausreichend darauf geachtet wird, dass die Beschäftigung arbeitsrechtlichen Standards entspricht und ein existenzsicherndes Einkommen bietet.[94]

Gerade der häufig verwendete Begriff „Aktivierung“ lässt den Eindruck entstehen, die arbeitslose Zielgruppe der entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stelle einen passiven Adressatenkreis dar, der erst in einen Zustand der Unternehmungslust zu versetzen sei. Es muss demgegenüber festgestellt werden, dass die arbeitsmarktpolitischen Angebote vielfach nicht den individuellen Vorstellungen und Begabungen entsprechen, was einer aktiven Haltung der Betroffenen entgegenwirkt – insbesondere nach den Erfahrungen, die ein gesunkener Arbeitsmarktwert mit sich zieht. *„Im Falle der «Überflüssigen» geht es um mehr als um strukturelle Benachteiligung am Arbeitsmarkt. Es geht vor allen Dingen um das bohrende, quälende und selbstzerstörerische Gefühl, in einer Welt der Erwerbsarbeit und des Wohlstands nicht mehr mithalten zu können und im sympolitischen System von Erwerbspositionen und beruflichen Statuslagen nicht repräsentiert zu sein, kurz: «überflüssig» zu sein. [...] Aus den Zusammenhängen sozialer Anerkennung und Wertschätzung fallen sie heraus und stranden im Niemandsland dauerhafter Arbeitslosigkeit.“*[95]

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass arbeitsmarktpolitische „Aktivierung“ nicht in jeder Form sozial eingliedernd wirken kann und mehrdimensionaler Ansätze bedarf. Allerdings führt Perspektivenlosigkeit und Verunsicherung von insbesondere langzeitarbeitslosen Personen dazu, dass prekäre Beschäftigungsverhältnisse oder Tätigkeiten in Sozialprojekten des zweiten Arbeitsmarktes als letzte Verbindung zum Erwerbsleben

---

[94] vgl. Bartelheimer, Peter: Warum Erwerbsausschluss kein Zustand ist; in: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.): Prekariat, Abstieg, Ausgrenzung – Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts; Campus Verlag, Frankfurt/Main 2009, S. 140-141

[95] Vogel, Berthold: Überflüssige in der Überflussgesellschaft? Sechs Anmerkungen zur Empirie sozialer Ausgrenzung; in: Bude, Heinz/Willisch, Andreas (Hrg.): Exklusion – Die Debatte über die „Überflüssigen“, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2008, S. 157

bewusst gewählt werden.[96] Dieser Befund ist in erster Linie als ein Indikator dafür zu verstehen, welche maßgebliche Funktion ein Arbeitsplatz bei der Definition des Selbstwerts einnimmt. An zweiter Stelle muss die persönliche Beeinträchtigung, die nicht zuletzt aus der demütigenden Phase der Arbeitslosigkeit resultiert, als Grund für die Inanspruchnahme angeführt werden und erst zuletzt die niederschwellige strukturierende Funktion selbst prekärer Beschäftigungsformen.

Steht Arbeitslosigkeit zu Beginn der Erwerbsbiographie, muss davon ausgegangen werden, dass die frühe Erfahrung mit sozialer Exklusion auch langfristige Auswirkungen nach sich zieht. Jugendarbeitslosigkeit stellt auch aus diesem Grund ein erhebliches gesellschaftliches Problem dar, da der Eintritt in ein selbstständiges und eigenverantwortliches Leben als blockiert erlebt wird. Auf dieser Lebensphase lastet der erhebliche Druck, die richtigen Entscheidungen für das weitere Erwerbsleben zu treffen: *„The widening of possibilities for a personal meaningful life-course by making the ‚right' choices with respect to education and work aggravates the pressure that they feel in every corner of their lives: that is, to take personal responsibility for making the right choices and benefiting from the chances they meet."*[97]

Gerade Jugendarbeitslosigkeit wird mit Qualifizierungsmaßnahmen entgegen getreten; hier wird davon ausgegangen, dass gerade zu diesem Zeitpunkt eine Erhöhung der Arbeitsmarktfähigkeit die langfristig vorteilhafteste Investition darstellt. Vor allem für Risikogruppen wie MigrantInnen bedeutet eine fehlende Anbindung an den Arbeitsmarkt auch eine folgenreiche Hürde zur gesellschaftlichen Integration. Allerdings kann die fehlende gesellschaftliche Integration als erschwerender Faktor bei der Arbeitsplatzsuche Jugendlicher mit Migrationshintergrund nicht durch Ausbildungsmaßnahmen neutralisiert werden. Arbeitsmarktfähigkeit kann demnach nicht nur als das Ergebnis richtiger Entscheidungen hinsichtlich der eigenen Ausbildung verstanden werden, sondern wird von heterogenen Faktoren beeinflusst, die nicht immer mit kurzfristigen Maßnahmen ausgeglichen werden können. Gerade die familiäre Sozialisation und Erfahrungen in anderen Sozialräumen können die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Berufsleben erschweren oder fördern. Das Abgleiten in die gemeinsame Erfahrungswelt

[96] vgl. Sondermann, Ariadne/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf: Die Überzähligen – Teil der Arbeitsgesellschaft; in: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.): Prekariat, Abstieg, Ausgrenzung – Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts; Campus Verlag, Frankfurt/Main 2009, S. 160

[97] Weil, Susan Warner et al.: Unemployed Youth and Social Exclusion in Europe – Learning for Inclusion?; Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005, S. 107

der Straße stellt für viele Jugendliche die einzige Fluchtmöglichkeit vor familiären Problemen dar und wird zu einem Ort der Solidarität.[98]

„Aktivierungsmaßnahmen“ können vor diesem Hintergrund nicht dieselbe Erfolgschance haben, dennoch können diese je nach Ausformung die Wahrscheinlichkeit, soziale Exklusion überwinden und vermeiden zu können, erhöhen. Die intergenerationelle Übertragung sozialer Benachteiligungen ist eine bedeutende Problemstellung - insbesondere was Schwierigkeiten bei der Anbindung an den Arbeitsmarkt betrifft.[99] Hier können Ausbildungskonzepte nur begrenzt Unterstützung bieten.

Die Verbindung zwischen Bildung und Arbeitsmarktchancen stellt dennoch einen wesentlichen Ansatzpunkt für eine erfolgreiche Inklusionsstrategie dar: *„Da große Teile des Arbeitsmarktes qualifikationsbezogen strukturiert sind, kommt formalen Qualifikationen auch im weiteren Erwerbsverlauf eine weit reichende Bedeutung zu. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der starken Institutionalisierung von Berufen bzw. des beruflichen Ausbildungssystems. Diese drückt sich in qualifikationsspezifischen Marktchancen aus, aber häufig auch in formalen Zugangskriterien. Der öffentliche Dienst beispielsweise hat insbesondere bei den Beamtenlaufbahnen klare qualifikationsbasierte Zulassungsregeln.“*[100]

Einen weiteren manifesten Faktor im Bereich der Arbeitsmarkteinbindung stellen geschlechtsspezifische Benachteiligungen dar. Frauen leisten auch heute noch einen Großteil der familiären Arbeit und übernehmen neben der Kindererziehung auch in überproportionalem Ausmaß Pflegeverantwortung für Angehörige. Die zeitliche Inanspruchnahme für diese Aufgaben drückt sich in einer im Vergleich zu Männern hohen Teilzeitquote aus: Im Jahr 2010 betrug diese bei Frauen im Jahresdurchschnitt 44,3% und bei Männern 7,3%. Auch die Anzahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse ist bei Frauen annähernd doppelt so hoch wie bei Männern.[101]

---

[98] vgl. Thomas, Stefan: Exklusion und Selbstbehauptung – Wie junge Menschen Armut erleben; Campus Verlag, Frankfurt am Main 2010, S. 62-64

[99] vgl. Sondermann, Ariadne/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf: Die Überzähligen – Teil der Arbeitsgesellschaft; in: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.): Prekariat, Abstieg, Ausgrenzung – Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts; Campus Verlag, Frankfurt/Main 2009, S. 162-168

[100] Hillmert, Steffen: Soziale Inklusion und Exklusion: die Rolle der Bildung; in: Stichweh, Rudolf/ Windolf, Paul (Hrsg.): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 87

[101] vgl. Online-Informationssystem ELIS (Economic and Labour Market Information System), Bereich “Arbeitsmarkt und Wirtschaft”: http://www.dnet.at/elis/Arbeitsmarkt.aspx

Die Auswirkungen dieser Voraussetzungen sind zum einen stark ausgeprägte Einkommensunterschiede, brüchige Erwerbsverläufe von Frauen und die überproportionale Besetzung von leitenden Positionen mit Männern. Eine geeignete Maßnahme, um dieser Exklusionsdynamik entgegenzutreten, stellt die verstärkte öffentliche Investition in Kinderbetreuungsplätze, Ganztagsschulen und leistbare Pflegeeinrichtungen dar. Ein weiterer Ansatzpunkt liegt bei der Wahl der beruflichen Ausbildung: Noch immer entschließen sich viele Mädchen für Lehrberufe, die zu Erwerbsverläufen im Niedrigeinkommensbereich führen. Zwar herrscht nach den Entwicklungen seit den 1980er Jahren bei der Anzahl der Berufs- und Hochschulabschlüsse beinahe ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den Geschlechtern, bei der Berufswahl ist hingegen eine ausgeprägte geschlechtsspezifische Segregation feststellbar, deren nachteilige Effekte für Frauen auf dem Arbeitsmarkt deutlich spürbar sind.[102] Zwar ist heute das Geschlecht per se nicht mehr formelles Ausschlusskriterium für gesellschaftliche Positionen, die ungleichen Voraussetzungen ergeben jedoch eine deutliche Schlechterstellung der Frau in der Arbeitsrealität. Die Kategorie „Geschlecht“ macht in diesem Sinne Ungleichheitsursachen erkennbar und belegt die gesteigerte Schwierigkeit von Frauen, Führungspositionen in ihrer beruflichen Karriere zu erobern.[103]

2.2.5 Neoliberale Interpretationen begrenzter Sozialstaatlichkeit

Ein von Kompromisslosigkeit geprägter Austragungsort von kritischen Diskursen in Bezug auf neoliberale Denkkonzepte ist im sozialpolitischen Theoriebereich zu verorten. Kaum ein anderes politisches Gebiet bietet eine bessere inhaltliche Grundlage, die unterschiedlichen Vorstellungen einer gerechten und bestmöglich organisierten Gesellschaft deutlich zutage treten zu lassen.

Die als „neu“ vermarktete Variation wirtschaftsliberaler Überzeugungen des 18. Jahrhunderts grenzt sich zwar vordergründig von Theorien eines Adam Smiths oder David Humes ab, reduziert staatliches Handeln aber ebenfalls auf die institutionalisierte Sicherstellung marktwirtschaftlicher Freiheiten. Die Etablierung des Neoliberalismus ist mit der 1929 einsetzenden Weltwirtschaftskrise, dem daran anschließend populär ge-

[102] vgl. Hillmert, Steffen: Soziale Inklusion und Exklusion: die Rolle der Bildung; in: Stichweh, Rudolf/ Windolf, Paul (Hrsg.): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 90

[103] vgl. Degele, Nina: Differenzierung und Ungleichheit – Eine geschlechtertheoretische Perspektive; in: Schwinn, Thomas (Hg.): Differenzierung und soziale Ungleichheit – Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung; Humanities Online, Frankfurt am Main 2004, S. 379-381

wordenen keynesianischen Interventionismus sowie mit den sozialdemokratischen Reformen und wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen in Verbindung zu setzten. Die neoliberale Kritik reagierte auf die neuen Entwicklungen mit einer Erklärung von Krisen als direkte Folgen von staatlichem und politischem Scheitern.[104]

Konnten neoliberale Ideologien zunächst vor allem im angelsächsischen Raum und in den USA Fuß fassen, lässt sich der Siegeszug ihrer wirtschaftspolitischen Grundzüge bis heute nachzeichnen; mittlerweile wurde der Fundus neoliberaler Prinzipien zur global dominierenden Leitidee.[105] In den 1970er und 1980er Jahren setzten sich die Inhalte in Form einer fortschreitenden Liberalisierung der Finanzmärkte unter Federführung der Regierungsspitzen Margaret Thatcher und Ronald Reagan endgültig durch. Als hilfreicher Partner stand dabei das abschreckende Beispiel der realsozialistischen Diktaturen zur Seite; die Freiheit der Wirtschaft wurde zum Symbol einer rettenden Alternative zur staatlichen Repression des Ostblocks. Vor diesem Hintergrund wurden wohlfahrtsstaatliche Errungenschaften als Spurrinnen auf dem Weg in die Hölle des Totalitarismus „entlarvt".[106]

Insbesondere vor diesem Hintergrund ist auch der Prozess der Europäischen Integration als Gegenkonzept zum kommunistischen Ostblock zu begreifen; in den Jahren der grundlegenden wirtschaftspolitischen Ausrichtung der Europäischen Gemeinschaften fanden neoliberale Inhalte fruchtbaren Boden vor. Die entwicklungsgeschichtlichen Bedingungen für eine sozialpolitische Prägung der EU - womöglich wohlfahrtsstaatlicher Natur - scheinen aus dieser Perspektive betrachtet denkbar ungünstig gewesen zu sein.

Auf dem zerrissenen Kontinent bildet sich im Westen ein supranationales Konstrukt heraus, das nationalstaatliche Eingriffe in die Wirtschaftsdynamiken reduzieren soll, indem vertragliche Schranken errichtet werden. Die Sozialökonomin Anne Karrass illustriert in diesem Zusammenhang - auf Milton Friedman verweisend - das neoliberale Schreckensbild eines Staatsgebildes, das sich zum Monster entwickelt und eine Gefahr für die Freiheit des Einzelnen darstellt; ein übergeordnetes zügelndes Konstrukt soll daher als Schutzschild vor dieser Bedrohung dienen: *„Aus neoliberaler Sicht soll der Staat*

---

[104] vgl. Ptak, Ralf: Grundlagen des Neoliberalismus; in: Butterwege, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf: Kritik des Neoliberalismus; 2., verb. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 13-19
[105] vgl. Kapeller, Jakob/Huber, Jakob: Politische Paradigmata und neoliberale Einflüsse am Beispiel von vier sozialdemokratischen Parteien in Europa; in: ÖZP, 2009/2, facultas.wuv, Wien 2009, S. 163-165
[106] vgl. Altvater, Elmar: Globalisierter Neoliberalismus; in: Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (Hrsg.): Neoliberalismus – Analysen und Alternativen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 50-51

sehr zurückhaltend agieren, wird jedoch von verschiedener Seite dazu angehalten, öfter und stärker in die Wirtschaft zu intervenieren. Um dies zu verhindern, bietet sich die Konstruktion von Sachzwängen an, auf welche die Interventionsbefürworter – zumindest vermeintlich – keinen Einfluss nehmen können. Ein Beispiel dafür könnte die Europäische Union sein, die auf vielfältige Weise das wirtschaftspolitische Handeln ihrer Mitgliedstaaten beeinflusst.“[107]

Dieser Logik folgend müsste angenommen werden, das neoliberale Verhältnis zum Sozialstaat bestehe in gänzlicher Ablehnung. Diese Haltung wird zumindest nicht in dieser Ausprägung vermittelt, vielmehr kritisieren Verfechter des Neoliberalismus beispielsweise den „überzogenen Sozialstaat“, der „mittlerweile nicht mehr finanzierbar“ geworden sei - oder die freiheitsbeschränkende Eigenschaft einer bevormundenden Sozialverwaltung. Diesem Zerrbild werden marktwirtschaftlich organisierte Alternativen - zunächst ergänzend - gegenübergestellt, die eine kostengünstigere und wirkungsvollere Bereitstellung sozialer Dienstleistungen und Schutzsysteme gewährleisten sollen.[108] Das Angebot des freien Marktes für soziale Sicherheit sei langfristig betrachtet billiger und zuverlässiger, weshalb die gänzliche Ablösung des „schwerfälligen“ Sozialstaats zumindest nicht ausgeschlossen wird.

Staatliche und demokratische Strukturen und Institutionen werden zwar hinsichtlich ihres in marktwirtschaftliche Prozesse intervenierenden Potenzials abgelehnt, ihre regulativen Funktionen in Bezug auf die Sicherstellung günstiger Bedingungen für wirtschaftliches Handeln werden hingegen für ausgewählte Bereiche in Anspruch genommen. Hier ist vor allem das arbeitsrechtliche Feld zu nennen, das in vielen Gesichtspunkten wirtschaftsliberale Dynamiken unterstützt und sichert.[109] Dieser Blickrichtung folgend könnte das relativ frühzeitige Engagement der Europäischen Gemeinschaft im Bereich arbeitsrechtlicher Bestimmungen ein Indiz dafür sein, dass Sozialpolitik zu Beginn der Union nicht als progressives Handlungsfeld auf europäischer Ebene verstanden wurde – auch wenn rückblickend diese Regelungen gemeinhin als erste sozialpolitische Schritte der EU interpretiert werden.[110] Demzufolge wird an späterer Stelle eine Prüfung der

---

[107] Karrass, Anne: Die Europäische Union als Beispiel für institutionalisierte (Sach-)Zwänge; in: Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (Hrsg.): Neoliberalismus – Analysen und Alternativen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 243

[108] vgl. Butterwegge, Christoph: Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-) Politik; in: Butterwege, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf: Kritik des Neoliberalismus; 2., verb. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 136

[109] vgl. Martin, Bernhard: Sozialpolitik in Zeiten neoliberaler Transformation – Soziologische Diagnose Österreichs nach dem Beitritt zur Europäischen Union; Dissertation, Universität Wien, 2003, S. 54-55

[110] vgl. Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 2

konkreten Inhalte dieser gemeinschaftlichen Eingriffe in den Arbeitsmarkt aufschlussreich sein.

Ein weiteres Zugeständnis neoliberaler Ideologien an den Staat besteht darin, dass die Absicherung in den untersten Einkommensbereichen weiterhin von öffentlicher Seite gewährleistet bleiben soll. Zwar wird kritisiert, dass beispielsweise eine unangemessene Höhe und eine zu günstige Ausgestaltung von Arbeitslosengeldleistungen sowie mindestsichernden Leistungen finanziellen Arbeitsanreizen entgegenwirken, die prinzipielle staatliche Verantwortung in diesen Bereichen wird aber vorerst akzeptiert. In diesem Sinne wird der Sozialstaat in die Rolle eines unvermögenden Anbieters rudimentärer Armutsverminderung gedrängt.[111] Der finanzielle Zwang zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit müsse aber sichergestellt sein. Ein Grund für diese Zugeständnisse könnte das systembedrohende Potenzial eskalierender Armut in Gestalt der ihr innewohnenden revolutionären und extremistischen Triebkraft sein. Der Politologe Christoph Butterwegge weist in diesem Zusammenhang vor allem auf einen drohenden Aufstieg der extremen Rechten hin: *„Je höher die soziale Ungleichheit wird, um so schwerer fällt es einer Gleichheitspostulaten der bürgerlich-demokratischen Revolution folgenden Gesellschaft, ihre Legitimationsgrundlage zu erhalten und rechtsextreme Ideologien einzudämmen.“*[112]

Demzufolge könnten die Politik der Armutsreduzierung und deren gemäßigte Wirkung in Richtung einer leicht entschärften Einkommensverteilung zur Aufrechterhaltung neoliberaler Bedingungen beitragen. Eine Auseinandersetzung mit Armutsbekämpfung hat demnach neben humanitären Beweggründen vitale wirtschaftspolitische Interessen zumindest mit einzubeziehen - insbesondere dann, wenn staatliche Sozialpolitik ideologisch auf ihre armutsmindernde Funktion reduziert wird. Die neoliberalen Forderungen eines zunehmenden Rückbaus wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen werden vor allem mit dem Argument einer wirtschaftsfreundlichen Standortpolitik untermauert. Sowohl Arbeitskosten als auch Steuerleistungen sollen minimiert werden, was in der Folge zu budgetären Problemen bei der Bedeckung sozialstaatlicher Leistungen führt. Hier setzt das

---

[111] vgl. Butterwegge, Christoph: Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-) Politik; in: Butterwege, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf: Kritik des Neoliberalismus; 2., verb. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 138

[112] Butterwegge, Christoph: Marktradikalismus, Standortnationalismus und Wohlstandschauvinismus – die Sinnkrise des Sozialen als Nährboden der extremen Rechten; in: Butterwegge, C./Hickel, Rudolf/Ptak, Ralf: Sozialstaat und neoliberale Hegemonie - Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie; Elefanten Press Verlag, Berlin 1998, S. 152

Argument eines „unfinanzierbaren und überbordenden Sozialstaats“ ein, womit sich der erfolgreiche politische Wirkungskreislauf schließt.

Die Bewältigung der Herausforderung einer immer durchdringender werdenden Globalisierung der Wirtschaft wurde vor allem ab Beginn der 1980er Jahre zu einer der Hauptaufgaben der Europäischen Integration. Auf europäischer Ebene wurden in dieser Zeit eine wirtschafspolitische Abkehr von bis dato vorherrschenden keynesianischen Modellen und eine Hinwendung zu neoliberalen Antworten eingeläutet.[113] Der 1992 unterzeichnete und im November 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht ist der unmissverständliche Ausdruck dieser Entwicklung und führte zu einer Kompetenzverschiebung zahlreicher für Liberalisierungsinteressen zentraler Bereiche in Richtung EU-Ebene. In der Folge wurden Privatisierungen in Sektoren vorangetrieben, die vormals fest in staatlicher Hand waren. Hier sind in erster Linie der Telekommunikations-, Post- und Energiesektor zu nennen. Hiermit wurde eine scharfe Trennung zwischen den öffentlichen und privaten Zuständigkeits- und Wirkungsbereichen umgesetzt.[114]

Diese Entscheidungen hatten in der Folge nicht zuletzt negative Auswirkungen auf die sozialpolitischen Handlungsspielräume der europäischen Nationalstaaten: Die Veräußerung öffentlicher Güter und Infrastrukturen schmälerte den Einflussbereich hinsichtlich staatlicher Maßnahmen für soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung und förderte zugleich die Reduzierung nationaler Sozialpolitik auf diese Agenden. Der Sozialpolitik-Experte Martin Seeleib-Kaiser zieht aus seinen Untersuchungen zum Verhältnis zwischen Sozialpolitik und Globalisierung folgende Schlussfolgerung: *„Der Prozess der Globalisierung führt zu einer Neudefinition des staatlichen Interventionismus, der sich an seinem wirtschaftlichen Nutzen messen lassen muss. Solange im politischen Diskurs sozialpolitische Programme als ökonomisch nutzstiftend oder effizienz- bzw. wettbewerbssteigernd gedeutet werden, haben sie auch im Zeitalter der Globalisierung gute Chancen beibehalten oder gar ausgebaut zu werden.“*[115]

---

[113] vgl. Huffschmid, Jörg: Economic Policy for a Social Europe – A Critique of Neo-liberalism and Proposals for Alternatives; Palgrave Macmillan, Basingstoke u.a. 2005, S. 14

[114] vgl. Engartner, Tim: Privatisierung und Liberalisierung – Strategien zur Selbstentmachtung des öffentlichen Sektors; in: Butterwege, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf: Kritik des Neoliberalismus; 2., verb. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 116-117

[115] Seeleib-Kaiser, Martin: Globalisierung und Sozialstaat; in: Rosenberger, Sieglinde/Tálos, Emmerich: Sozialstaat – Probleme, Herausforderungen, Perspektiven; Mandelbaum Verlag, Wien 2003, S.76

2.3 Inhaltliche Impulse der EU zur „sozialen Eingliederung“ bis 2010

Wie im nächsten Kapitel noch genauer dargestellt wird, fällt der Bereich Sozialpolitik innerhalb der EU im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in die Kompetenz der nationalstaatlichen Ebene. Die begrenzte Relevanz der EU bei der aktiven Gestaltung sozialpolitischer Maßnahmen führte zu einer konzeptuellen Positionierung, die vor allem eine positive Richtung ohne ausgeprägte inhaltliche Verpflichtung verkörpert. Die politische Kategorie „Social Inclusion“ formuliert – ähnlich wie „Social Protection“ – ein unumstrittenes Themenfeld, das mit unverbindlichen Absichten gefüllt werden kann. Die Politik der EU zur sozialen Eingliederung scheint zumindest begrifflich unverdächtig zu sein – eine theoretische und eventuell ideologische Verortung ist nicht auf den ersten Blick erkennbar.

Die Wurzel dieser begrifflichen Festlegung wurde in der Kommissionspräsidentschaft von Jacques Delors gelegt, der Mitte der 1980er Jahre den Ausdruck „soziale Ausgrenzung“ im Zusammenhang mit Diskussionen über ein soziales Europa einsetzte.[116] Zu diesem Zeitpunkt erfolgte die Thematisierung sozialer Aspekte vorrangig in Verbindung mit Fragestellungen zur Entwicklung eines gemeinsamen Binnenmarktes.[117] Das eventuelle sozialpolitische Potenzial der Europäischen Integration wurde zunächst vielmehr als Argument für eine stärkere wirtschaftliche Verflechtung herangezogen. Zum Abschluss eines Seminars mit dem Titel „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ erklärte Kommissionspräsident Jacques Delors im Juni 1993 dementsprechend unverholen: *„Der Wohlfahrtsstaat wird zu einem Fass ohne Boden und kann die Ausgrenzung nicht länger verhindern. […]Es muss daher eine auf einem Sozialvertrag beruhende neue Synthese angestrebt werden, die auf Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Solidarität und Umweltverträglichkeit basiert.“*[118]

Das sozialpolitische Engagement der EU setzte keineswegs auf wohlfahrtstaatliche Konzepte, sondern suchte neue Wege: Soziale Ausgrenzung sollte als Effekt einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik beendet werden. Der inhaltliche Grundstein des Konzepts der

---

[116] vgl. Atkinson, Rob/Davoudi, Simin: The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities; in: Journal of Common Market Studies, Volume 38 (Issue 3), September 2000, S. 439

[117] vgl. Preunkert, Jenny: Chancen für ein soziales Europa? Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 95

[118] Pressemeldung der Europäischen Kommission vom 7. Juni 1993 „Hauptpunkte der Ansprache von Jacques Delors zum Abschluss des Seminars ‚Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung‘, Kopenhagen, 4. Juni 1993 – Dem Kampf gegen die Ausgrenzung eine neue Dimension verleihen“; Reference IP/93/443: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/93/443&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en (31.1.2012)

„sozialen Eingliederung“ wurde auf dieser Basis gelegt. Im März 2000 wurde auf einem Sondergipfel das Programm der Lissabon-Strategie verabschiedet, das in Grundzügen den sich in den Jahren davor abzeichnenden Ansatz verfolgt und die soziale Komponente im Sinne einer wirtschaftsorientierten positiven Rückkopplung weiter ausbaut. Europa sollte bis 2010 zum „dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ werden. Der sozialpolitische Grundpfeiler dieser neuen Strategie wurde jedoch erstmals mit einem Verfahren zur Umsetzung implementiert, nämlich in Gestalt der „Offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung“.[119]

2.3.1 Die Offene Methode der Koordinierung (OMK)

Der Ursprung dieser Koordinierungspraxis liegt in der Entwicklung und Umsetzung der EU-Beschäftigungsstrategie: Im 1993 verfassten Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sind zahlreiche Verweise auf die Notwendigkeit einer verstärkten Koordinierung auf Gemeinschaftsebene in den Bereichen Beschäftigungspolitik, Forschung und Wirtschaft zu finden. Unter anderem wird grundsätzlich bekräftigt: *“An open and comprehensive framework for trade and economic relations under internationally agreed rules, enforced multilaterally, with strong coordination of policy-making in all areas beyond those rules, is the only recipe for maximizing growth in an interdependent world.”*[120]

Dieses Prinzip der Koordinierung wurde auf viele verschiedene Politikbereiche ausgeweitet und verkörpert ein zentrales ‚Soft Law‘-Element der EU: Im Vordergrund dieser Verfahren steht der gegenseitige Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten in den jeweiligen Politikfeldern und die Suche nach konkreten Best-Practice-Beispielen. Da hier vordergründig nicht Harmonisierungsbestrebungen verfolgt werden, eignet sich die Offene Methode der Koordinierung insbesondere für Politikbereiche, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf nationalstaatlicher Kompetenzebene angesiedelt sind.[121]

---

[119] vgl. Atkinson, Tony u.a.: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, New York 2002, S. 5

[120] Weißbuch der Europäischen Kommission „Growth, competitiveness employment – The challenges and ways forward into the 21st century” vom 5. Dezember 1993 - COM(93)700: http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf (31.1.2012)

[121] vgl. Puetter, Uwe: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU; Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien 2009, S. 136

Allerdings werden in bestimmten Politikbereichen ausdrückliche Leitlinien als gemeinsame strategische Grundlage der EU verfasst, die eine bestimmte Richtung vorgeben und die Offene Methode der Koordinierung (kurz: OMK) thematisch lenken. Demnach ist zwischen jenen OMK-Prozessen zu unterscheiden, die auf Basis solcher Leitlinien realisiert werden (v.a. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik) und jenen, die vornehmlich dem Informationsaustausch dienen (z.B. Jugendpolitik, Tourismus, IKT-Entwicklungen). Das Motiv für die Ausgestaltung gemeinsamer Leitlinien ist zumeist die Erkenntnis, dass in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten der EU in diesem Politikfeld ähnliche Probleme und Herausforderungen bestehen. Ein weiterer Hintergrund liegt darin, dass bestimmte Probleme nur überstaatlich konstruktiv gelöst werden können und auf diesem Wege zugleich auch eventuelle zwischenstaatliche Konfliktpotenziale neutralisiert werden können, die beispielsweise im Bereich der wirtschaftlichen Beziehungen zahlreich vorhanden sind.[122]

Vor diesem Hintergrund wurde die OMK zur Triebfeder der Herausbildung einer europäischen Sozialpolitik, die aufgrund nationaler Kompetenzzuschreibungen kaum – wie an späterer Stelle darzustellen sein wird – regulativ wirken kann, aber im Rahmen koordinierender Verfahren Themen und Entwicklungstendenzen auf EU-Ebene zur Diskussion stellt und in die nationalen sozialpolitischen Auseinandersetzungen – mehr oder weniger erfolgreich - rückwirken lässt: *„Im Bewusstsein des Bedarfs an gemeinsamer sozialpolitischer Steuerung im Binnenmarkt und der Schwierigkeiten, die dabei entstehen, haben sich in der EU Formen der Zusammenarbeit jenseits der Gemeinschaftsmethode etabliert. [...] Die neuen Governanceformen setzen den bisherigen regulativen, zentral und hierarchisch festgelegten und einheitlichen Regulierungen also freiwillige, Schritt für Schritt entwickelte flexible Formen entgegen, bei denen Lernprozesse und die Beteiligung der Zivilgesellschaft prägende Merkmale sind.“*[123]

Wie bereits erwähnt wird der Ursprung der OMK in der Beschäftigungspolitik verortet, die wiederum im 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam Eingang in die politische Agenda der EU fand. Da es sich hierbei um einen Politikbereich handelt, der sich in der Zuständigkeit der Nationalstaaten befindet, konnte im Vertrag nur das Instrument einer besseren Koordination beschäftigungspolitischer Maßnahmen in den Mitglieds-

[122] vgl. Langhoff, Udo: Die offene Methode der Koordinierung (OMK) – Chance oder Risiko für Integration und Demokratie in der Europäischen Union; in: Beiträge zur europäischen Integration aus der FHVR Berlin – Band 3, Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin 2006, S. 7

[123] Bernhard, Stefan: Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem – Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung; Wissenschaftlicher Verlag Berlin, Berlin 2005, S.40

ländern der Europäische Union festgehalten werden. Im Wortlaut wurde die „Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“[124] in den Vertrag über die Europäische Union aufgenommen.

Auf dieser Grundlage konnte sich die Offene Methode der Koordinierung in den sozialpolitischen Bereichen etablieren; dieser Prozess wurde auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Lissabon im März des Jahres 2000 in Gang gesetzt und bei der Frühlingskonferenz in Laeken im Juni 2001 weiter konkretisiert und weiterentwickelt.[125] Im Verlauf dieses Prozesses wurden die Festlegung von Leitlinien der Union und auch die Formulierung kurz-, mittel- und langfristiger Ziele fixiert. Außerdem wurde die Erarbeitung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks zur Ermittlung von Best-Practice-Beispielen und zur Fortschrittsanalyse festgelegt sowie eine regelmäßige Berichterstattung über nationale Maßnahmen zur Erreichung der Leitlinien und gemeinsamen Zielsetzungen geschaffen. Im Sinne einer Dynamik des gegenseitigen Lernens und Prüfens sollte der Prozess der „Offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung“ einer regelmäßigen Evaluierung zugeführt werden.[126] Ein Ranking der Mitgliedstaaten im Bereich des sozialpolitischen Outputs wurde Teil dieser Entwicklung.

Für diesen Prozess mussten Messgrößen entwickelt werden, deren Beschaffenheit bei einem informellen Treffen der EU-Sozialminister im Juli 2001 konkretisiert wurde.[127] Die einzelnen Indikatoren sollten die Ergebnisse von Sozialpolitik und nicht in erster Linie einen Vergleich des Ausmaßes investierter Finanzmittel widerspiegeln. Außerdem sollen die Kennzahlen jeweils den Kern eines eindeutig definierten Problems treffen und normative Interpretationen ermöglichen. Sie sollen des Weiteren statistischen Qualitätskriterien entsprechen (robust und valide sein); durch sozialpolitische Entscheidungen beeinflussbar, aber nicht manipulierbar sein; keine missverständlichen Botschaften

---

[124] Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte; Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0173010078 (7.2.2012)

[125] vgl. Buchkremer, Jenny/Zirra, Sascha: Die Offene Methode der Koordinierung – Ein Beitrag zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungspolitiken? (Projektkoordination: Prof. Dr. Martin Heidenreich); Abschlussbericht, Deutsche Förderungsgemeinschaft 2007, S. 161: http://www.sozialstruktur.uni-oldenburg.de/mitarbeiter/zirra/omk_bericht.pdf (7.2.2012)

[126] vgl. Preunkert, Jenny: Chancen für ein soziales Europa? Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 27

[127] vgl. Krause, Peter/Ritz, Daniel: EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), 1, S. 154

an die Öffentlichkeit senden sowie Probleme der sozialen Inklusion in ihrer Multidimensionalität erfassen.[128]

Des Weiteren sollen die Indikatoren eine EU-weite Vergleichbarkeit der Messergebnisse ermöglichen und möglichst auch internationalen Standards entsprechen (v.a. jenen der UNO und der OECD); sie sollen zeitnah und modifizierbar konzipiert sein; die Datenerhebung sollte nicht zu großen Aufwand verursachen und wenn möglich auf bereits existierende Datenquellen zurückgreifen.[129]

2.3.2 Die Indikatoren von Laeken

Vom 13. bis 15. Dezember 2001 fand im nördlichen Brüsseler Stadtteil Laeken ein Treffen des Europäischen Rates statt, bei dem erstmals ein Set von 18 Indikatoren für soziale Eingliederung angenommen wurde, das den gemeinsamen Zielsetzungen der Europäischen Union im sozialpolitischen Bereich eindeutig definierte, quantifizierbare Messgrößen zur Seite stellt. Im Vorfeld wurde ein Expertenteam - bestehend aus Tony Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier und Brian Nolan – mit der Erstellung der wissenschaftlichen Grundlagen des Indikatorensets beauftragt.[130]

Für die gesamte Indikatorenliste wurden folgende drei Prinzipen festgelegt: Zum einen sei auf die inhaltliche und dimensionelle Ausgewogenheit zu achten, zum anderen sollte die Relevanz der Indikatoren innerhalb der Bereiche ausgeglichen sein; außerdem sei darauf zu achten, dass die Indikatoren gegenüber den europäischen Bürgern möglichst transparent und zugänglich sind.[131] Die inhaltliche Kategorisierung der Indikatoren wurde zunächst in die vier Bereiche

- finanzielle Armut,
- Beschäftigung,
- Gesundheit und
- Bildung

[128] vgl. ibid., S. 154
[129] vgl. Atkinson, Tony u.a.: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, New York 2002, S. 21-23
[130] vgl. Krause, Peter/Ritz, Daniel: EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), 1, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., S. 155
[131] vgl. Atkinson, Tony u.a.: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, New York 2002, S. 24-25

gegliedert.[132] Die Einigung auf diese Indikatoren stellt einen entscheidenden Schritt für den politischen Anspruch auf EU-Ebene dar, sozialen Fortschritt messbar und überprüfbar zu machen. Hier wurde der Boden dafür aufbereitet, neben den wirtschaftlichen und arbeitsmarktspezifischen Kennzahlen eine aussagekräftige Aufstellung an Kenngrößen zu etablieren, welche die soziale Situation in den Mitgliedstaaten widerspiegeln: *„The incorporation of the promotion of social inclusion within the overall strategy of the EU, and the agreement at the Nice Summit in December 2000 to advance social policy on the basis of an open method of coordination at Union level, represented a major step, and gave an express role for social indicators. The open method of coordination, which is designed to help member states progressively to develop their own policies, involves fixing guidelines for the Union, establishing quantitative and qualitative indicators to be applied in each member state, and periodic monitoring."*[133]

Hand in Hand mit der Entwicklung und Festlegung dieser 18 Indikatoren ging auf EU-Ebene eine zentrale Entscheidung auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung: Es musste eine Einigung über gemeinsame Definitionen von messbaren Größen in den multidimensionalen Bereichen Armut, Inklusion und soziale Ausgrenzung gefunden werden. Auch wenn die Europäische Union zu diesem Zeitpunkt 15 Mitgliedstaaten umfasste und über eine sozial und wirtschaftlich „homogenere" Beschaffenheit als nach der Erweiterung der Jahre 2005 und 2007 verfügte, mussten diese Definitionen nachhaltig länderübergreifenden Vergleichen standhalten.[134] Vor dem Hintergrund einer (zum Teil noch immer vorherrschenden) theoretischen Heterogenität in diesem Bereich muss der Lissabon-Prozess nicht zuletzt auch in seiner Dynamik der definitorischen Bündelung verstanden werden. Auch vor diesem Hintergrund ist folgende an dieser Stelle nicht näher präzisierte Liste der 18 Laeken-Indikatoren[135] zu interpretieren:

Primäre Indikatoren: [136]

1) Armutsgefährdungsquote nach Sozialtransfers, in %
2) Ungleichheit der Einkommensverteilung, Gini-Koeffizient

[132] vgl. Dennis, Ian/Guio, Anne-Catherine: Armut und soziale Ausgrenzung in der EU nach Laeken - Teil 1; in: Eurostat - Statistik kurzgefasst - Bevölkerung und soziale Bedingungen, Thema 3 - 8/2003, S. 1
[133] Atkinson, Tony u.a.: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, New York 2002, S. 5
[134] vgl. Krause, Peter/Ritz, Daniel: EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), 1, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., S. 152
[135] vgl. Rat der Europäischen Union: Bericht über Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung; 13509/01 (SOC 415), Brüssel, 5. November 2001, S. 10-12: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/misc/doc.68843.pdf (16.2.2012)
[136] Diese Indikatoren beschreiben zentrale Faktoren für soziale Ausgrenzung.

3) Quote der dauerhaften Armutsgefährdung
4) Relativer Medianwert der Armutsgefährdungslücke, in %
5) Regionaler Zusammenhalt (Streuung der regionalen Beschäftigungsquoten)
6) Langzeitarbeitslosenquote
7) Bevölkerung in erwerbslosen Haushalten
8) Schulabbrecher, die nicht an einer Bildungs-/Berufsbildungsmaßnahme teilnehmen
9) Lebenserwartung bei der Geburt
10) Eigene Gesundheitswahrnehmung, nach Einkommensniveau

Sekundäre Indikatoren: [137]

11) Streuung um die Armutsgefährdungsschwelle
12) Armutsgefährdungsquote bei zeitlicher Verankerung d. Armutsgefährdungsschwelle
13) Armutsgefährdungsquote vor Sozialtransfers, in %
14) Ungleichheit der Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient)
15) Quote der dauerhaften Armutsgefährdung (mit niedrigerem Schwellenwert)
16) Langzeitarbeitslosenquote
17) Quote der Extrem-Lanzeitarbeitslosen (länger als 24 Monate)
18) Personen mit niedrigem Bildungsstand

Ohne hier definitorische Einzelheiten anzuführen, bietet diese Liste einen inhaltlichen Überblick über die Entwicklungstendenzen des kommunizierten sozialpolitischen Engagements der Europäischen Union zu Beginn dieses Jahrtausends. Die Bezeichnungen und Platzierungen der Indikatoren vermitteln, dass zum einen die Analyse und Bekämpfung von Armut im Vordergrund stehen und Erkenntniszusammenhänge vor allem in den Bereichen Einkommensverteilung, Arbeitsmarkt, Gesundheit und Bildung angenommen werden. Die Indikatoren 1 und 13 („Armutsgefährdungsquote vor bzw. nach Sozialtransfers") sind zudem deutliche Signale für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den sozialstaatlichen Leistungsspektren hinsichtlich ihrer Wirkungen bezüglich Armutsgefährdung und Einkommensverteilung. Experten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin beurteilten das Indikatorenset in seiner mehrdimensionalen

[137] Hierunter werden jene Indikatoren aufgelistet, die zusätzliche Informationen für Analysen bereitstellen.

Ausrichtung sowie in Hinblick auf die internationale Vergleichbarkeit zwar grundsätzlich positiv, dennoch wurde angemerkt: *„Aus dem sozialwissenschaftlichen Blickwinkel der Indikatorenforschung und Sozialberichterstattung stellt sich die Frage, inwieweit sämtliche relevanten Dimensionen von Armut und sozialer Exklusion erfasst und adäquat nachgebildet werden."*[138]

Einen zentralen europapolitischen Hintergrund im Zusammenhang mit der Entstehung der Laeken-Indikatoren stellt das im Jahr 2000 verabschiedete zehnjährige Zielkonzept der EU dar - die Lissabon-Strategie. Die Inhalte und Hauptinitiativen prägten nicht zuletzt die Konturen des inzwischen immer deutlicher institutionalisierten sozialpolitischen Engagements der EU.

2.3.3 Das soziale Europa im Kontext der Lissabon-Strategie

Am 23. und 24. März 2000 fand eine Sondertagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Lissabon statt, bei welcher ein neues langfristiges Strategiekonzept verabschiedet werden sollte, *„in dessen Rahmen Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt als Bestandteil einer wissensbasierten Wirtschaft gestärkt werden sollen."*[139]

Dem ersten Kapitel „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt" der Schlussfolgerungen des Vorsitzes dieser Sondertagung des Europäischen Rates ist zu entnehmen, dass Europa zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt" werden soll. Es wurde des Weiteren darauf hingewiesen, dass sozialer Zusammenhalt und Wettbewerbsfähigkeit miteinander zu verbinden und soziale Reformen einzuleiten seien. Für die Umsetzung dieser Strategie wurde u.a. eine „neue offene Methode der Koordinierung" propagiert, die „eine kohärentere strategische Leitung und eine effektive Überwachung der Fortschritte gewährleisten soll".[140]

In diesem Sinne soll die Strategie eine wettbewerbsfähigere Wirtschaft mit gestärktem sozialen Zusammenhalt ermöglichen; die gegenseitigen positiven Rückkopplungen werden als Dynamik begriffen, weshalb in diesem Sinne Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht

---

[138] Krause, Peter/Ritz, Daniel: EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), 1, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., S. 171
[139] Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 23. und 24. März 2000 – Einleitung: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (19.2.2012)
[140] vgl. ibid., Kapitel 1 „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt": http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (19.2.2012)

als zuwiderlaufende Prozesse verstanden werden, sondern als einander unterstützende Maßnahmenpakete. Dieser Ansatz versuchte die Grenzen zwischen den beiden Politikbereichen zu überwinden und so wurde ab dem Jahr 2005 auf europäischer Ebene das Begriffspaar „Feeding-In" und „Feeding-Out" in den EU- Sprachgebrauch eingeführt.[141] Der Kern dieser Bestrebungen kann wie folgt zusammengefasst werden: *„Maßnahmen im Bereich Wachstum und Beschäftigung sollen derart gestaltet sein, dass sie das Ziel der sozialen Eingliederung in hohem Maße mitfördern (Feeding-Out), Maßnahmen im Feld des Sozialschutzes derart, dass sie zur Erreichung der Ziele in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung beitragen (Feeding-In)."*[142]

Dies ist als ein zentraler Aspekt der Lissabon-Strategie zu werten, da ein politikfeldübergreifender Ansatz gewählt wurde, um die zukünftigen Herausforderungen bewältigen zu können. Wichtige Stationen auf dem Weg zu einer (in der Strategie nicht erschöpfend definierten) „Wissensgesellschaft" und zu einer „wissensbasierten Wirtschaft" stellen vor allem aber auch der Aufbau eines „aktiven Wohlfahrtsstaats", die „Entwicklung einer aktiven Beschäftigungspolitik" und die „Modernisierung des sozialen Schutzes" dar.[143] Diese Bestandteile der Strategie sind als eindeutige Reformbestrebungen der Europäischen Union im Bereich der nationalen wohlfahrtsstaatlichen Strukturen zu lesen. Im Rahmen der Offenen Koordinierungsmethode konzentrierte sich das Engagement der EU im Bereich der Feeding-In-Maßnahmen vor allem auf folgende Gebiete:

- Bildung und Ausbildung für ein Leben und Arbeiten in der Wissensgesellschaft;
- mehr und bessere Arbeitsplätze für Europa durch die Entwicklung einer aktiven Beschäftigungspolitik;
- Modernisierung des Sozialschutzes;
- Förderung von sozialer Integration.[144]

Die Formulierung der Lissabon-Strategie stellt einen makroökonomischen Politikansatz dar, der die Europäische Union als gemeinsamen Wirtschaftsraum international behaupten und stärken soll. Neben den konkreten Wirkungen vor allem in den Bereichen

---

[141] vgl. Felderer, Bernhard u.a.: Feeding-In und Feeding-Out in Österreich – Zusammenwirken der Lissabon-Strategie mit der offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz du soziale Eingliederung; Projektbericht vom Institut für Höhere Studien (IHS), Wien 2010, S. 3

[142] ibid., S. 1

[143] Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 23. und 24. März 2000 – Kapitel 1 „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt":
http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (19.2.2012)

[144] Bernhard, Stefan: Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem – Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung; Berlin 2005, Wissenschaftlicher Verlag Berlin, S.29

Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung ist auch die außenwirksame Positionierung des europäischen Wirtschaftsraums neben jenen der USA und Asien ein wichtiger und beabsichtigter externer Effekt des Lissabon-Prozesses. Die EU tritt erstmals eindeutig als Akteur auf internationaler Ebene in Erscheinung und versucht den Herausforderungen der Globalisierung in den drei Dimensionen Wirtschaft, Soziales und Umwelt strategisch zu begegnen. Damit sich die erhofften Synergieeffekte zwischen jenen drei Bereichen entfalten können, wurde ein Wirtschaftswachstum von 3 % pro Jahr als notwendig erachtet.[145]

Nicht zuletzt hier wird die vorrangige Bedeutung der ökonomischen Entwicklung für die sozialen Inhalte der Strategie deutlich. Soziale Eingliederung wird in graduelle Abhängigkeit zum Erfolg des europäischen Wirtschaftsraumes gesetzt. Wenngleich diese ökonomische Prädominanz in der Lissabon-Strategie nicht explizit zum Ausdruck gebracht wird, gibt es zu dieser Zeit keine Hinweise auf eine aktive sozialpolitische Agenda auf europäischer Ebene; das soziale Engagement des Lissabon-Prozesses lehnt sich eindeutig an eine erhoffte günstige wirtschaftliche Entwicklung an: *„Mit der Strategie von Lissabon haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten das Ziel gesetzt, die Union bis zum Jahr 2010 zum »wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt« zu machen. [...] Wenn im Rahmen des neoliberalen Projekts, das von der Europäischen Kommission verfolgt wird, von einem »Europäischen Sozialmodell« die Rede ist, steht dieses im Dienst des übergeordneten Wettbewerbsprinzips. [...] Dabei wird die Sozialpolitik – mehr noch als dies zu Zeiten des »fordistischen Produktivitäts- und Wachstumspakts« der Fall war – auf ihren Beitrag zur Steigerung wirtschaftlichen Wachstums reduziert."*[146]

Dennoch: Mit der im Lissabon-Prozess etablierten OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung wurde auf europäischer Ebene ein neues Politikfeld inhaltlich aufbereitet. Wenngleich hier der gegenseitige Lerneffekt und Informationsaustausch im Vordergrund steht und Analysen der sozialstaatlichen Leistungssysteme wirtschaftspolitisch tendenziöse Ergebnisse zur Folge haben, hat sich ein europäisches sozialpolitisches Tätigkeitsfeld herausgebildet, deren Strukturen inhaltliche Entwicklungsfähigkeit implizieren. Insbesondere das Zusammenwirken zwischen nationalen Delegationen und der

---

[145] vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Die makroökonomische Politik und die Lissabon-Strategie der EU; Publikation Nr. 80, Ueberreuter Print- u. Digimedia-Ges.m.b.H., Korneuburg 2005, S. 30

[146] Mahnkopf, Birgit: Das Sozialmodell einer aggressiven Handelsmacht – Zur Funktionalisierung von Sozialpolitik für die Außenwirtschaftsstrategie der EU; in: Kurswechsel – Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Heft 1/2007: »Kampf für ein soziales Europa«, S. 97-98

Europäischen Kommission führte zu einer mehr oder minder eigenständigen Dynamik; diese wird allerdings auch von etablierten sozial- und wirtschaftspolitischen Organisationen und anderen externen Akteuren beeinflusst.[147] Diese externen Beeinflussungen und auch die inhaltlichen Ausrichtungen beauftragter Forschungsinstitute weisen keine einwandfreie öffentliche Transparenz auf.

Die Lissabon-Strategie wurde rückblickend in drei Phasen eingeteilt: Die erste Zwischenbilanz im Jahr 2005 fiel durchwegs kritisch aus; sie stützte sich auf einen Bericht einer Sachverständigengruppe unter Vorsitz des ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok. Unter dem Titel „Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung" wurden durchwegs deutliche Kritik an der bisherigen Umsetzung des Prozesses formuliert.[148] Es wurde insbesondere die fehlende strategische Ausrichtung auf konkrete Ziele beanstandet und zudem wurden Schwächen bei den Koordinierungsmaßnahmen festgestellt. Diese erste Beurteilung von Lissabon I (2000-2005) fiel in die Zeit kurz nach dem Antritt der Kommission Barroso.[149]

Insgesamt betrachtet spiegelt der Kok-Bericht die inhaltlichen Prioritäten der Lissabon-Strategie wider und behandelt das Thema Sozialpolitik in erster Linie in Zusammenhang mit arbeitsmarktpolitischen Zielvorstellungen. Sowohl soziale Kohäsion als auch die Bekämpfung von Armut werden als Begleiteffekte eines höheren Beschäftigungsgrades zum Ausdruck gebracht. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden beschäftigungspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie als sozialpolitisch eindimensional einzuschätzen[150]:

- Erhöhung der allgemeinen Beschäftigungsquote auf 67% bis 2005 und auf 70% bis 2010; jene für Frauen soll 2005 bei 57% liegen, jene für Männer bis 2010 bei

---

[147] vgl. Buchkremer, Jenny/Zirra, Sascha: Die Offene Methode der Koordinierung – Ein Beitrag zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungspolitiken? (Projektkoordination: Prof. Dr. Martin Heidenreich); Abschlussbericht, Deutsche Förderungsgemeinschaft 2007, S. 161: http://www.sozialstruktur.uni-oldenburg.de/mitarbeiter/zirra/omk_bericht.pdf (21.2.2012)

[148] vgl. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok: Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung; November 2004, S. 44-50: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf (22.2.2012)

[149] vgl. Zeitlin, Jonathan: Towards a stronger OMC in a more social Europe 2020: A new governance architecture for EU policy coordination; in: Marlier, Eric/Natali, David (Hrsg.): Europe 2020 – Towards a more social EU?; P.I.E. Peter Lang Verlag, Brüssel 2010, S. 254

[150] vgl. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok: Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung; November 2004, S. 36: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf (23.2.2012)

60%. Das tatsächliche Pensionsantrittsalter soll schrittweise um etwa fünf Jahre angehoben werden.

- Es soll ein mehrjähriges Programm festgelegt werden, das bis 2002 die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen, Kollektivvertragsverhandlungen, Zurückhaltung bei den Lohnforderungen sowie höhere Produktivität, lebenslanges Lernen, neue Technologien und flexible Arbeitsorganisationen unterstützt.
- Die allgemeine Chancengleichheit und die Erwerbsbeteiligung von Frauen sollen gefördert werden.
- Das europäische Sozialmodell soll an die entstehende wissensbasierte Wirtschaft angepasst werden, wonach soziale Absicherung so gestaltet sein soll, dass Bürger ihre grenzüberschreitende Freizügigkeit nützen können; die Richtlinie über Zeitarbeitsunternehmen soll angepasst werden; die Nachhaltigkeit der Pensionssysteme muss gesichert werden und im Bereich des Sozialschutzes ist die offene Koordinierungsmethode anzuwenden.
- Die Beseitigung der Armut soll erfolgen, wofür ein Programm zur sozialen Integration zu verabschieden sei; Integration soll als Querschnittsmaterie in allen Bereiche der nationalen und europäischen Politik gefördert werden; die Probleme bestimmter Zielgruppen sollen besondere Beachtung erfahren.[151]

In diesen beschäftigungspolitischen Zielforderungen kommt die damalige Situation deutlich zum Ausdruck, dass die EU zwar als Schutzschild gegen die negativen Auswirkungen der Globalisierung deklariert wurde, steigende Arbeitslosigkeit und zunehmende strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt dieser Legitimation jedoch nicht gerecht wurden: *„Anhaltend hohe Arbeitslosenzahlen in wichtigen europäischen Volkswirtschaften ließen in den 1990er Jahren verstärkt Zweifel an der Fähigkeit der EU aufkommen, die Fortschritte im Bereich der wirtschaftlichen Integration in eine allgemeine Wohlstandsentwicklung, die für breite Teile der Bevölkerung spürbar ist, umzusetzen. Unsicherheit herrschte und herrscht auch in Bezug auf die Fähigkeit der Union, die negativen Folgen der schnell voranschreitenden Globalisierung aufzufangen. Kritiker sahen und sehen in der EU eher einen Katalysator dieses Prozesses denn ein Bollwerk gegen sie.“*[152]

---

[151] vgl. ibid., S. 36

[152] Puetter, Uwe: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU; Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien 2009, S. 133

Vor diesem Hintergrund spricht sich der Kok-Bericht in der Lissabon-Zwischenbilanz deutlich für eine verstärkte Verfolgung der beschäftigungspolitischen Ziele unter Beteiligung der Sozialpartner aus und begründet die Förderung von Wachstum und Beschäftigung mit dem Argument, dass die Bürger Europas dies *verdienen* würden.[153] Letztendlich kann in diesem Zusammenhang von einer gewissen sozialpolitischen Weichenstellung des Lissabon-Prozesses gesprochen werden; die Ansprüche der Bürger an die Europäische Union als Wohlstandsgemeinschaft wurden vor dem Hintergrund ökonomischer und arbeitsmarktbezogener Probleme deutlicher eingefordert und äußerten sich zunächst im beschäftigungspolitischen Engagement der EU sowie in der Einrichtung einer sozialen Offenen Methode der Koordinierung. Im Zusammenhang mit den Laeken-Indikatoren wurde ein Prozess gestartet, durch dessen Dynamik gegenseitiges Lernen in den Bereichen Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung gefördert wird.[154]

Dennoch war die Lissabon-Strategie noch weit davon entfernt, ein „Sozialziel der EU" zu beinhalten. Im Gegensatz dazu geben Elemente dieser Vorgangsweise eher Anlass zur Feststellung, dass neoliberale Prinzipien den „Wettkampf der Sozialstaaten" dergestalt fördern, dass sozialstaatliche Strukturen im Sinne einer Erhöhung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Europas reformiert werden. Die deutlich wahrnehmbare Vormachtstellung ökonomischer Wachstumsstimuli und das Versprechen, (allein) durch die erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung soziale Unebenheiten ausgleichen zu können, stützen diesen Standpunkt.[155] Nach dieser Kritik einer unzureichenden Umsetzung wurde die Strategie von 2005 bis 2008 neu ausgerichtet und unter dem Titel „Growth and Jobs" inhaltlich akzentuiert. Hinsichtlich der Aufgabenteilung wurde nun verstärkt die geteilte Verantwortlichkeit bei der Realisierung der Ziele eingefordert; zwischen der europäischen und der jeweiligen nationalen Ebene soll eine neue Partnerschaft entstehen, die Synergien in den Politikbereichen der Mikro- und Makroökonomie sowie bei der Beschäftigungspolitik freisetzt.[156] Die Implementierung der Strategie auf nationaler

---

[153] vgl. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok: Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung; November 2004, S. 51: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf (23.2.2012)

[154] vgl. Stanton, David: Social Inclusion in a Wider Europe. The Interaction between Indicators and National Plans: The Risks for National Policy Priorities and for the Determination of National Specific Research Priorities; in: Understanding Social Inclusion in a Larger Europe - An Open Debate, Eurosocial 71/03, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna 2003, S. 39-40

[155] vgl. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., vollständ. überarb. Aufl., Springer-Verlag, Berlin u.a. 2011, S. 269

[156] vgl. Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Spring European Council – Implementing the Renewed Lisbon Strategy for Growth and Jobs; COM(2006) 816 final, Brussels, 12.12.2006, S.3: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0816en01_01.pdf (26.2.2012)

Ebene sollte durch die Erstellung sogenannter „Nationaler Reformprogramme“ (NRP) forciert werden; in diesen Programmen präsentieren die EU-Mitgliedstaaten ihre Prioritäten und Fortschritte bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie und erstellen diese unter Einbeziehung der regionalen Ebenen sowie der maßgeblichen Interessensvertreter („Stakeholder-Beteiligung“).[157]

Neben den NRP-Berichten wurden von den EU-Mitgliedsländern in regelmäßigen Abständen „Nationale Strategieberichte für Sozialschutz und soziale Eingliederung“ sowie „Nationale Aktionspläne für soziale Eingliederung“ erstellt, die Fortschritte in den sozialen Koordinierungsprozessen hinsichtlich der Lissabon-Ziele dokumentieren sollten.[158] Der bilaterale Austausch zwischen der sowohl koordinierend als auch initiativ agierenden Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten wurde durch die unterschiedlichen Formen laufender Berichterstattung und spezifischen Peer-Review-Verfahren intensiviert, um die Umsetzung der politischen Inhalte auf nationaler Ebene zu fördern.[159] Gerade in Politikbereichen ohne ausreichende EU-Kompetenz, wie es beispielsweise die Reformierung der nationalen Sozialschutzsysteme darstellt, kann ein umfangreiches Berichterstattungsverfahren indirekt inhaltliche Einflussnahme erwirken.

Um die begleitende Berichterstattung, den gegenseitigen Lernprozess und die Erstellung nationaler Schwerpunktsetzungen zu vereinfachen, wurden 2005 so genannte integrierte Leitlinien zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik verabschiedet, die eine generelle politische Handlungsorientierung für die nächsten Jahre darstellen sollten.[160]

2.3.4 Integrierte Leitlinien für Beschäftigungspolitik und Wachstum

Die Idee gemeinsamer Leitlinien stammt aus den späten 1950er Jahren und wurde ursprünglich für die Koordinierung und Harmonisierung der gemeinsamen wirtschaftspolitischen Strategie konzipiert. 1993 wurden die ersten „Broad Economic Policy Guidelines“ (BEPG) verabschiedet, welche auch bereits Maßnahmen zur Verbesserung der

---

[157] vgl. Zeitlin, Jonathan: Towards a stronger OMC in a more social Europe 2020: A new governance architecture for EU policy coordination; in: Marlier, Eric/Natali, David (Hrsg.): Europe 2020 – Towards a more social EU?; Brüssel 2010, P.I.E. Peter Lang Verlag, S. 258-260

[158] vgl. Zeitlin, Jonathan et.al.: The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy; in Journal of Common Market Studies, Volume 64 (2008), Issue 2, S. 438-440

[159] vgl. Preunkert, Jenny: Chancen für ein soziales Europa? Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 124-143

[160] vgl. European Commission : Communication to the Spring European Council – Working together for growth and jobs – A new start for the Lisbon Strategy; COM(2005) 24 final, Brussels 2.2.2005, S. 29: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:en:PDF (26.2.2012)

Arbeitsmarktsituation einforderten.[161] Der 1997 unterzeichnete Vertrag von Amsterdam erhob vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit Beschäftigungspolitik zu einem wesentlichen Koordinierungsinhalt der EU. Wenngleich Arbeitsmarktpolitik weiterhin im nationalen Gestaltungsbereich der Mitgliedstaaten blieb, wurden bereits im Dezember 1997 die ersten „Beschäftigungs-politischen Leitlinien" beschlossen.[162] Die Politikkoordinierung im beschäftigungs-politischen Bereich kann als Vorstufe zu einem verstärkten sozialpolitischen Engagement der EU gesehen werden; insbesondere die Bekräftigung des Gender Mainstreaming-Grundsatzes im Amsterdamer Vertrag weist in diese Richtung.[163] Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 beinhalteten folgende Schwerpunkte: *„Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer, damit der Arbeitsmarkt auf die wirtschaftlichen Veränderungen reagieren kann, sowie Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt."*[164]

In einem nächsten Schritt wurden im Rahmen der Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie „Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung" erarbeitet, welche die beiden Politikbereiche inhaltlich bündelten. Wurden für die Periode 2003-2005 noch 27 wirtschaftspolitische Leitlinien formuliert, wurden die makro- und mikroökonomischen Leitlinien für die Periode 2005-2008 auf insgesamt 16 reduziert – zugunsten von acht spezifischen Leitlinien zu Arbeitsmarktreformen.[165]

Wenngleich die Leitlinien keine politischen Grundzüge zur Ausgestaltung sozialer Eingliederung enthielten, kann die Integration der beschäftigungspolitischen Inhalte in die ökonomischen Strategiegrundsätze als deutliches Zeichen dafür gewertet werden, dass die Europäische Union sozialen Agenden eine zunehmende Bedeutung zuerkannte. Die Voraussetzungen für die Etablierung eines strategischen Bereichs „Soziale Eingliederung und Sozialschutz" waren somit relativ günstig; neben der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik konnte sich die soziale OMK gewissermaßen zur dritten Seite eines Politik-

---

[161] vgl. Deroose, Servaas/Hodson, Dermot/Kuhlmann, Joost: The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After the Re-launch of the Lisbon Strategy; in: Journal of Common Market Studies, Volume 46 (2008), Number 4, S. 829–830

[162] vgl. Goetschy, Janine: The European Employment Strategy: Genesis and Development; in: European Journal of Industrial Relations, Volume 5 (1999), Number 2, S. 126-128

[163] vgl. O'Connor, Julia: Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union; in: Journal of European Social Policy, Volume 15 (2005), Number 4, S. 348

[164] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998; (98/C 30/01), S. 2: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1998:030:0001:0005:DE:PDF (28.2.2012)

[165] vgl. Deroose, Servaas/Hodson, Dermot/Kuhlmann, Joost: The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After the Re-launch of the Lisbon Strategy; in: Journal of Common Market Studies, Volume 46 (2008), Number 4, S. 837

feld-Dreiecks der EU entwickeln.[166] In diesem Sinne werden an dieser Stelle die inhaltlichen Ausrichtungen der Integrierten Leitlinien dargestellt, um dahinterliegende Rückschlüsse auf den Rahmen einer möglichen Ausgestaltung eines verstärkten sozialpolitischen Engagements der EU zu ziehen. Jedenfalls repräsentieren die Integrierten Leitlinien eine politikfeldübergreifende Vorgehensweise, die auch für andere Bereiche beispielgebend sein könnte. Neben dieser analytischen Funktion stellen die im Anschluss zitierten Integrierten Leitlinien[167] eine geeignete Zusammenfassung der prioritären EU-Politikkonzepte 2000-2010 dar:

Makroökonomische Leitlinien:

1) Sicherung wirtschaftlicher Stabilität im Hinblick auf nachhaltiges Wachstum.
2) Gewährleistung von wirtschaftlicher und finanzieller Nachhaltigkeit als Grundlage für mehr Arbeitsplätze.
3) Förderung einer effizienten, auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten Ressourcenallokation.
4) Gewährleistung eines Beitrags der Lohnentwicklung zur makroökonomischen Stabilität und zum Wachstum.
5) Förderung größerer Kohärenz zwischen makroökonomischer Politik, Strukturpolitik und Beschäftigungspolitik.
6) Verbesserung von Dynamik und Funktionieren der WWU.

Mikroökonomische Leitlinien:

7) Verstärkte und effizientere Investitionen in FuE, insbesondere der Privatsektor.
8) Förderung aller Formen der Innovation.
9) Förderung der Verbreitung und effizienten Nutzung der IKT und Aufbau einer Informationsgesellschaft, an der alle teilhaben.
10) Stärkung der Wettbewerbsvorteile der industriellen Basis Europas.
11) Förderung einer nachhaltigen Ressourcennutzung und Stärkung der Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum.
12) Ausbau und Vertiefung des Binnenmarktes.
13) Offene und wettbewerbsorientierte Gestaltung der Märkte innerhalb und außerhalb Europas und Nutzung der Vorteile der Globalisierung.
14) Wettbewerbsfreundlichere Gestaltung des Unternehmensumfeldes und Förderung von Privatinitiativen durch Verbesserung des Regelungswerks.

---

[166] vgl. Ferrera, Maurizio/Matsaganis, Manos/Sacchi, Stefano: Open coordination against poverty: the new EU ‚social inclusion process'; in: Journal of European Social Policy, Volume 12 (2002), No. 3, S. 231

[167] Europäische Kommission: Mitteilung des Präsidenten im Einvernehmen mit Vizepräsident Verheugen und den Kommissaren Almunia und Špidla - Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008); KOM(2005) 141 endgültig, Brüssel 12.4.2005: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0141:DE:HTML (26.2.2012)

15) Förderung der unternehmerischen Kultur und KMU-freundlichere Gestaltung des Wirtschaftsumfelds.
16) Ausbau, Verbesserung und Vernetzung der europäischen Infrastrukturen sowie Vollendung der prioritären grenzüberschreitenden Projekte.

Beschäftigungspolitische Leitlinien:

17) Die Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ausrichten.
18) Einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördern.
19) Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeitssuchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend machen.
20) Den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht werden.
21) Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern.
22) Die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten.
23) Die Investition in Humankapital steigern und optimieren.
24) Die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen ausrichten.

Leitlinie 17 beinhaltet die Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts, wobei hier deutlich wird, dass soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung hauptsächlich unter dem eingeschränkten Gesichtspunkt arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen betrachtet wird, was sich in den Erläuterungen der Europäischen Kommission widerspiegelt:

„Erwerbsbeteiligung und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung lassen sich hauptsächlich dadurch fördern, dass man Arbeitsuchenden den Zugang zur Beschäftigung erleichtert, Arbeitslosigkeit verhütet, die Arbeitsmarktnähe arbeitslos gewordener Menschen sicherstellt und deren Beschäftigungsfähigkeit verbessert. [...] Dies erfordert, dass man dem Arbeitsmarktzugang entgegenstehende Hindernisse ausräumt und zu diesem Zweck wirkungsvolle Hilfe bei der Arbeitssuche anbietet, den Zugang zur Weiterbildung und zu anderen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen erleichtert und sicherstellt, dass Arbeit lohnt, sowie Arbeitslosigkeits-, Armuts- und Erwerbslosigkeitsfallen beseitigt.“[168]

[168] vgl. ibid.

Die Leitlinien transportieren neben wirtschaftsliberalen Inhalten einen Mittelweg zwischen Deregulierung und Beschäftigungssicherheit am Arbeitsmarkt. Allerdings stellt sich die Frage, auf welcher Seite die Unausgewogenheit zu finden ist, wenn unter Einbeziehung der Sozialpartner das Verhältnis zwischen Flexibilität und arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen „in ein ausgewogenes Verhältnis“ zu bringen sei. Hier gilt es zu hinterfragen, inwieweit diese Gratwanderung - auch in Hinblick einer sich abzeichnenden Entstehung einer sozialpolitischen Kontur der EU – zu Lasten sozialer und arbeitsrechtlicher Grundbedürfnisse wirkt.[169] In den ökonomischen Leitlinien findet sich kein Hinweis auf den Anspruch, dass alle Teile der Gesellschaft vom Wirtschaftswachstum profitieren sollten und auch hinsichtlich des sozialen und territorialen Zusammenhalts bleiben wohlfahrtsstaatliche Umverteilungsmaßnahmen noch gänzlich unerwähnt.

2.3.5 „Flexicurity“ und das Konzept der aktiven Eingliederung

Jener propagierte Ausgleich zwischen Beschäftigungssicherheit und Flexibilität am Arbeitsmarkt wurde mit einer Wort-Chimäre zwischen „Flexibility“ und „Security“ in den wissenschaftlichen und politischen Diskurs eingebracht. Die erstmalige Verwendung des Flexicurity-Begriffs wird dem niederländischen Soziologen Hans Adriaansens zugeschrieben; ab 1995 definierte Adriaansens in Interviews und Vorträgen das Konzept als eine strukturellen Umgestaltung des Arbeitsmarkts im Sinne einer Reduzierung der Arbeitsplatzsicherheit zugunsten von Beschäftigungssicherheit.[170]

Im Rahmen der Lissabon-Strategie wurde das Konzept als geeignete Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung aufgegriffen: Sicherheit soll zwar weiterhin - zumindest vordergründig - ein integraler Bestandteil der europäischen Arbeitsmarktpolitik bleiben, dennoch wird dem wettbewerbsorientierten Interesse an zunehmender Flexibilität nachgekommen. Grundsätzlich kann das Konzept als Neuausrichtung des Verhältnisses zwischen Arbeitsplatz-, Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit sowie sozialer Sicherheit verstanden werden.[171] Während die Arbeitsplatzsicherheit mit Hilfe deregulierender Maßnahmen geringer wird, entsteht durch die positiven wirtschaftlichen Effekte ein größeres Ausmaß an Beschäftigungsmöglichkeiten, wobei die Übergänge von

---

[169] vgl. Goetschy, Janine: The European Employment Strategy: Genesis and Development; in: European Journal of Industrial Relations, Volume 5 (1999), Number 2, S. 135-136
[170] vgl. Eurofound: Approaches to flexicurity: EU models; Publications Office of the EU, Luxembourg 2007, S. 8: http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2007/84/en/1/ef0784en.pdf (1.3.2012)
[171] vgl. Eder, Michael: Flexicurity – Verbindungen von Flexibilität und sozialer Sicherheit am Arbeitsmarkt. Befunde aus der Praxis; Trauner Verlag, Linz 2007, S. 15-20

einem Arbeitsplatz zum nächsten durch zweckmäßige Sozialleistungssysteme unterstützt werden. In diesem Zusammenhang stellen „flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen“, „Strategien des lebenslangen Lernens“ und „aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen“ in Verbindung mit „modernen Systemen der sozialen Sicherheit“ die vier wichtigsten Komponenten des Flexicurity-Ansatzes dar.[172]

Zielvorstellung dieser Idee ist eine Win-win-Situation zwischen Wirtschaft, Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die sozialstaatlichen Leistungen sollen in Kombination mit aktiven Arbeitsmarktprogrammen eine Dynamik schaffen, bei der Risiken für die Beschäftigten möglichst abgeschwächt werden und zugleich den Anforderungen des globalisierten Wettbewerbs im Sinne flexiblerer Arbeitsmärkte entsprochen werden kann. Allerdings ist die konkrete Ausgestaltung dieser Zielvorstellung keineswegs unumstritten: *„Die Flexibilisierung geht in erster Linie von den Unternehmen aus und wird von arbeits- und sozialpolitischen Modifikationen mehr flankiert als vorangetrieben. Die Nachwirkungen zeigen sich jedoch auch in der Lebenswelt, in individuellen Biografien, Chancen, sozialen Lagen. [...] Damit stellt sich aber zugleich die Frage der Durchsetzbarkeit, vor allem dann, wenn zwischen Flexibilisierung und Sicherheit Zielkonflikte bestehen.“*[173]

Das Konzept wurde erstmals vom sozialdemokratischen Regierungschef Rasmussen in den 1990er Jahren in Dänemark umgesetzt; die Kombination aus „easy hiring and firing“ und hohen Sozialleistungen für Arbeitslose wurde als strategische Antwort auf die für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite entstandenen Herausforderungen der Globalisierung verstanden. Die Europäische Kommission stützt ihre Interpretation dieses Leitgedankens nicht zuletzt auch auf die wissenschaftlichen Arbeiten des an der niederländischen Universität Tilburg wirkenden Ton Wilthagen.[174] In dem gemeinsam mit dem Soziologen Frank Tros verfassten Papier „The Concept of ‚Flexicurity‘: A new approach to regulating employment and labour markets“ wird in erster Linie die schwierige Frage des Verhältnisses zwischen Deregulierung und Sicherheit behandelt – ohne

---

[172] vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit; KOM(2007) 359 endgültig, Brüssel 27.6.2007, S. 6:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:DE:PDF (1.3.2012)

[173] Kronauer, Martin/Linne, Gudrun (Hg.): Flexicurity – Leitbild, Rhetorik oder halbherziger Kompromiss?; in: Kronauer, Martin/Linne, Gudrun: Flexicurity – Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität; Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, edition sigma, Berlin 2005, S. 18

[174] vgl. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound): European industrial relations dictionary; entry = „Flexicurity” (Abfragedatum: 3.3.2012):
http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXICURITY.htm

konkrete Lösungsvorschläge vorzulegen. Die Autoren werfen aber auch in Hinblick auf die politische Umsetzbarkeit der Strategie die Frage auf, welchen Einfluss die wirtschaftlichen Verhältnisse und die Situation am Arbeitsmarkt einnehmen. So sei die Einführung von Flexicurity-Reformen zwar „effektiv und hilfreich" in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs, aber gerade unter diesen Bedingungen politisch schwierig zu realisieren.[175] An dieser Stelle kann auf die problematische Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation während der realpolitischen Umsetzung des Konzepts im Rahmen der „Agenda 2010" in Deutschland verwiesen werden.[176]

Im Zusammenhang mit den arbeitsmarktpolitischen Umsetzungen der Flexicurity-Inhalte verfassten Abgeordnete der Linksfraktion im Europäischen Parlament einen Offenen Brief an die Sozialdemokratische Fraktion, in dem das Mischwort „Flexploitation" (eine Kombination aus *flexibility* und *exploitation*) als sprachliches Gegenkonstrukt verwendet wird. Die Verfasser des Briefes sehen die Security-Komponente der Strategie nur unzureichend eingelöst, während Deregulierungsmaßnahmen der Europäischen Kommission stark unterstützt würden. Die Abgeordneten kritisieren insbesondere die fehlende Förderung des sozialen Aufstiegs bei Beschäftigungsübergängen, die unzureichende Bekämpfung der atypischen Beschäftigungsverhältnisse, die ungenügende Unterstützung besserer Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben wie auch die fehlenden rechtlichen und sozialen Absicherungen bezüglich flexibler Jahresarbeitszeiten.[177] In dieser Kritik spiegelt sich die Problematik dieses Vorhabens wider: Während die Umsetzung der Komponente „Flexibilität am Arbeitsmarkt" auf die Wahrnehmung sozialer Unsicherheit unmittelbar einwirkt, schaffen die schützenden und fördernden Elemente des Konzepts keine kompensierende Gegenleistung – entweder aufgrund fehlender oder verzögerter Umsetzung oder schwacher Wahrnehmung. Der Sozialwissenschaftler Marcel Erlinghagen betont diesbezüglich die bestehende Gestaltbarkeit der konkreten Ausformung des Flexicurity-Modells: *„Flexicurity darf eben nicht zu einem rein defensiven Begriff werden, mit dem versucht wird, aufgrund der scheinbar unver-*

---

[175] vgl. Wilthagen, Ton/Tros, Frank: The Concept of „Flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets; S. 19: http://ssrn.com/abstract=1133932 (3.3.2012)
[176] vgl. Reichert, Wolf-Gero: Die Arbeitsmarkt-Strategie der EU-Kommission. Flexicurity – Zauberwort mit Schlagseite; Vortrag am 24. April 2009, Oswald von Nell-Breuning Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik, (Abfragedatum: 3.3.2012), S. 3:
http://www.sankt-georgen.de/nbi/fileadmin/redakteure/Dokumente/Wolf_Vortraege/Flexicurity.pdf
[177] vgl. Offener Brief an die Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament von Francis Wurtz MdEP, Kartika Liotard MdEP, Roberto Musacchio MdEP und Gabi Zimmer MdEP: ‚Flexicurity' oder ‚Flexploitation' - Warum die Europäische Beschäftigungsstrategie auf das Konzept ‚Gute Arbeit' ausgerichtet werden muss:
http://www.guengl.eu/upload/Open_Letter_Flexicurity_DE.pdf (3.3.2012)

meidlichen Konvergenz von Wirtschafts- und Sozialsystemen in einer globalisierten und individualisierten Welt einen letzten Rest von Sozialstaatlichkeit zu bewahren. [...] Sozial- und Wirtschaftspolitik bleibt auch im 21. Jahrhundert gestaltbar. Dies setzt allerdings eine grundsätzliche, umfassende Debatte über die Ziele einer Gesellschaft voraus. "[178]

Vor diesem Hintergrund könnte „Flexicurity" als begriffliches Exerzierfeld für bestehende Richtungskämpfe in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen gesehen werden. Gewichtung und Benennung der Inhalte weisen ein hohes Maß an Flexibilität auf, wenngleich bislang konkrete Inhalte vor allem mit Deregulierungen am Arbeitsmarkt verbunden werden. Eine empirische Untersuchung der Umsetzung des Flexicurity-Ansatzes in Österreich kommt hinsichtlich des Arbeitslosenversicherungsgesetzes zu dem Schluss, dass der ArbeitnehmerInnenforderung nach der Anhebung der Arbeitslosengeld-Ersatzraten - ein integraler Bestandteil eines „sicheren" Übergangs zwischen Beschäftigungsverhältnissen - nicht nachgekommen wurde. Auch bei den Flexibilisierungen im Bereich des Arbeitszeitgesetzes kommt der Autor zu dem Schluss, dass ArbeitnehmerInnen weniger Vorteile aus den Neuregelungen ziehen können als Unternehmen.[179]

Hier wird deutlich, dass die nationalen Umsetzungsformen der Flexicurity-Bemühungen aufgrund der definitorischen Konturlosigkeit unterschiedlich gewichtet ausfallen und kaum in Form eines Gesamtpakets, sondern vorwiegend an der Ausformung einzelner Politikmaßnahmen geprüft werden können. Bei der Lösung struktureller Herausforderungen der europäischen Beschäftigungspolitik müssen darüber hinaus folgende Grundsätze der „aktiven Eingliederung"[180] berücksichtigt werden:

- *Angemessene Einkommensunterstützung* (Anerkennung des grundlegenden Anspruchs jedes Einzelnen auf Zuwendungen und Leistungen, die ausreichen, um ein menschenwürdiges Leben zu führen als Teil der umfassenden und konsistenten Bemühungen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung.)

---

[178] Erlinghagen, Marcel: Die mobile Arbeitsgesellschaft und ihre Grenzen; in: Kronauer, Martin/Linne, Gudrun: Flexicurity – Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität; Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, edition sigma, Berlin 2005, S. 47

[179] vgl. Reiter, Florian: Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt: Flexicurity – Empirische Untersuchung anhand der AlVG und AZG Novelle 2007; Diplomarbeit Universität Wien, Mai 2009, S. 120-123

[180] Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (2008/867/EG), Amtsblatt d. Europäischen Union L 307 vom 18.11.2008: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:DE:PDF (3.3.2012)

- *Integrative Arbeitsmärkte* (Maßnahmen, die gewährleisten, dass arbeitsfähige Personen wirksam bei der Aufnahme und Wiederaufnahme einer ihren Fähigkeiten entsprechenden Beschäftigung und ihrem Verbleib darin unterstützt werden.)
- *Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen* (Maßnahmen aller Art, um Betroffenen gemäß den entsprechenden nationalen Vorkehrungen mittels Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen angemessene soziale Unterstützung zukommen zu lassen.)

Aktive Eingliederung besteht in der Abstimmung aller sozialpolitischen Maßnahmen auf ein möglichst integratives Gesamtmodell, dass gerade jene wirtschaftlich, sozial oder politisch exkludierte Bevölkerungsgruppe wieder in die Mitte der Gesellschaft zu rücken vermag. Die Integration in den Arbeitsmarkt ist in diesem Zusammenhang primäres Ziel aller Bemühungen; die Einkommenshöhe soll soziale Teilhabe ermöglichen und kann episodisch durch finanzielle Unterstützungen unter gewissen Bedingungen von staatlicher Seite aufgestockt werden. Wichtige Bereiche für die Ausformung der Strategie aktiver Eingliederung sind vor allem Pflege, Aus- und Weiterbildung, Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung sowie -prävention und die Wohnungspolitik.[181] Zentrales Klientel der Bemühungen sind arbeitsfähige oder durch Rehabilitierungsmaßnahmen wieder arbeitsfähig werdende Personen. Integraler Bestandteil der Maßnahmen ist die Verbesserung der persönlichen Situation durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft. Eine wichtige Rolle spielen hier auch der von staatlicher Seite geförderte Zweite Arbeitsmarkt für schwer vermittelbare Personen und die Sozialwirtschaft. Dieser Ansatz erfordert eine individuellere und zielgenaue Ausrichtung sozialstaatlicher Leistungen und führt in der Folge auch zu einem Umbau des Sozialstaats unter zum Teil stärkerer Einbeziehung der lokalen Ebenen.[182]

Mindestsichernde Leistungen sind einer der Hauptbestandteile dieses Konzepts: Sie sollen möglichst so gestaltet sein, dass sie sehr niedrige Einkommen aufstocken und erwerbsfähige Personen durch aktive Arbeitsmarktmaßnahmen wieder in Beschäftigung führen. Gerade Langzeitarbeitslose sollen verstärkt „aktiviert“ werden und ihre langfristige Abhängigkeit von Sozialleistungen durch Erwerbsarbeit beenden. Das österreichische Modell der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) erfüllt diese Voraussetzungen und wurde in allen Bundesländern als Reform der früheren Sozialhilfe einge-

[181] vgl. Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Teil-Haben & Aktiv-Sein – Aktive Eingliederung als Teil des Europäischen Sozialmodells; Wien 2008, S. 10-11
[182] vgl. Künzel, Sebastian: The local dimension of active inclusion policy; in: Journal of European Social Policy, Vol. 22 (2012), Nr. 1, S. 3-4

führt. Wenngleich zwischen dem Bund und den Ländern einheitliche Mindeststandards festgelegt wurden (nach Artikel 15a des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes), bleibt die konkrete Ausformung der BMS in Länderkompetenz.[183]

Die Hinwendung zu einer individualisierten Ausrichtung sozialpolitischer Maßnahmen bedeutet in diesem Zusammenhang auch eine Konzentration auf armutsvermeidende und -vermindernde Wirkungen. Diese Eigenschaft des Konzepts aktiver Eingliederung stellt eine wichtige inhaltliche Akzentuierung dar, die in Verbindung mit Flexicurity-Komponenten die strukturellen Qualitäten europäischer Wohlfahrtsstaaten zumindest in Frage stellt. Auch die Organisation sozialstaatlicher Intervention könnte sich nachhaltig verändern: *„As a result of the transformation towards individualized approaches to welfare provision, welfare state reforms are increasingly becoming a local issue. [...] As European welfare states change from a concept based on uniform social citizenship towards individualized and targeted welfare interventions, we can no longer take for granted the local organization of policies and services. [...] Individualized, integrated or participatory welfare interventions proceed as a local co-production between different policy levels, different actors and divergent policy fields."*[184] Auch vor diesem Hintergrund ist der weitere Ausbau eines sozialpolitischen Gestaltungsrahmens der Europäischen Union zu interpretieren.

[183] vgl. Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Teil-Haben & Aktiv-Sein – Aktive Eingliederung als Teil des Europäischen Sozialmodells; Wien 2008, S. 56-66
[184] Künzel, Sebastian: The local dimension of active inclusion policy; in: Journal of European Social Policy, Vol. 22 (2012), No. 1, S. 13

3. EU-Sozialpolitik aus historisch-rechtlicher Perspektive

Folgender Abschnitt behandelt die entscheidenden Stationen und maßgeblichen vertraglichen Grundlagen der EU-Sozialpolitik, um inhaltliche Bezugspunkte zur aktuellen Stellung der sozialpolitischen Komponenten der Europäischen Union herstellen zu können. Eine kurze historische Einleitung soll die Startbedingungen skizzieren:

Die geläufige Narration der Europäischen Integration als Friedensprojekt beginnt mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). In der Rede des französischen Außenministers Robert Schuhmann vom 9. Mai 1950 wurde diese Eigendefinition begründet: *„Die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion wird sofort die Schaffung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung sichern - die erste Etappe der europäischen Föderation - und die Bestimmung jener Gebiete ändern, die lange Zeit der Herstellung von Waffen gewidmet waren, deren sicherste Opfer sie gewesen sind. Die Solidarität der Produktion, die so geschaffen wird, wird bekunden, dass jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist.“*[185] Am 18. April 1951 wurde der Gründungsvertrag der EGKS in Paris zwischen den Staaten Belgien, Deutschland, Italien, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet und trat am 23. Juli 1952 in Kraft.[186] Der 9. Mai wurde als Würdigung der visionären Rede Schuhmanns beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs Ende Juni 1985 als Europatag institutionalisiert.[187]

Die Gründung der EGKS war aber nicht nur die Forcierung der wohlwollenden Idee eines friedlichen und vereinten Europas: Ein gemeinsamer Markt für die kriegswichtigen Güter Kohle- und Stahl sollte vor allem mit Hilfe von Überwachungs- und Regulierungsinstanzen sowohl einem Wettrüsten als auch dem Bedrohungspotenzial eines wiedererstarkten Deutschlands entgegenwirken. Am Beginn der Europäischen Integration stand das Bemühen, eine Wiederkehr der Schrecken des Zweiten Weltkriegs mit Hilfe gemeinsamer Regulierungsinstanzen zu verhindern.[188] Die Kontrolle der Stahl- und Kohleindustrie sollte hingegen nicht als eine gegen Deutschland gerichtete Maßnahme wahrgenommen werden, sondern in Form einer supranationalen Behörde allen Mitgliedslän-

---

[185] vgl. Website „Europa“ – Die EU im Überblick – Die Symbole der Europäischen Union – Europatag - Erklärung vom 9. Mai 1950: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_de.htm (12.3.2012)
[186] vgl. Balze, Wolfgang: Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994, S. 28
[187] vgl. Website „Europa“ – Die EU im Überblick – Die Symbole der Europäischen Union – Europatag: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/euday_de.htm (12.3.2012)
[188] vgl. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., völlst. überarb. Aufl., Springer Verlag, Berlin u.a. 2011, S. 6

dern zugänglich sein. Vor dem Hintergrund der historischen Vergeltungsdynamiken wurde diese Form der wirtschaftlichen Integration als neuer Weg zur Beendigung jahrhundertelanger zwischenstaatlicher Konflikte beschritten. Demzufolge wurden beim Aufbau des supranationalen Charakters einer Wirtschaftsfördergemeinschaft für kriegswichtige Güter politische Inhalte vorerst vernachlässigt, ohne die politische Dimension des Projekts zu schmälern.[189]

Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl („Montanunion“) wurden aber auch erstmals die Zielsetzungen einer „Steigerung der Beschäftigung und Hebung der Lebenshaltung“ (Art. 2) sowie die „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter“ (Art. 3, Abs. e) festgehalten.[190] Der EGKS-Vertrag verweist damit auf soziale Herausforderungen in zwei zentralen Industriebereichen; neben diesen allgemeinen Zielen enthält der Vertrag auch wichtige Bestimmungen hinsichtlich der Gleichbehandlung inländischer und ausländischer ArbeiterInnen bei der Entlohnung sowie den Auftrag, sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen zwischenstaatlich so zu gestalten, dass sie den Arbeitsplatzwechsel nicht behindern (Art. 69 § 4 EGKS-Vertrag). Artikel 69 § 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten der Montanunion, für Kohle- und Stahlfacharbeiter alle Beschränkungen zu beseitigen, die auf Staatsangehörigkeit begründet sind. Nur gesundheitliche Gründe oder eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung werden für Beschränkungen akzeptiert.[191] Auch werden einige Grundregeln bezüglich der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Stahl- und Minenarbeitern präzisiert.[192]

Das montanrechtliche Diskriminierungs- und Subventionsverbot regelte vor allem die wirtschaftlichen Bedingungen eines gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl und kann als eine Begründung des gemeinschaftsrechtlichen Engagements gegen Wettbewerbsverzerrungen gesehen werden: *„Voraussetzung für einen echten Leistungswettbewerb ist neben der Aufrechterhaltung und Beachtung zunächst die Schaffung normaler Wettbewerbsbedingungen. Für die teleologische Auslegung der Diskriminierungs- und*

[189] vgl. Hochbaum, Monika: Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG; Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft – Band 13, Verlag August Lutzeyer, Baden-Baden u. Bonn 1962, S.35-37
[190] vgl. Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.4.1951: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/EGKS_Vertrag_1951.pdf (12.3.2012)
[191] vgl. Bongen, Wolfgang: Schranken der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht – Band 3, Duncker & Humblot, Berlin 1975, S. 25
[192] vgl. Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 2

Subventionsvorschriften bedeutet dies generell, dass alle diejenigen diskriminierenden Praktiken und subventionierenden Maßnahmen verboten sein müssten, die sich mit den normalen Wettbewerbsbedingungen allgemein sowie deren Schaffung im besonderen nicht vereinbaren lassen."[193]

Auch diese Richtungsentscheidung stellt eine nicht unwesentliche Prioritätensetzung im Bereich der Standortpolitik dar und beeinflusste die Voraussetzungen für sozialpolitische Entwicklungen auf europäischer Ebene. Grundzüge einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik haben sich demzufolge rechtlich und ideell bereits vor 1957 herausgebildet.

3.1 Die sozialpolitische Reichweite der Römischen Verträge

Der 25. März 1957 gilt nicht nur als Gründungstag der Europäischen Gemeinschaft, sondern ist gleichzeitig auch ein wesentlicher Meilenstein in der EU-Sozialpolitik. Mit der Unterzeichnung der Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) durch die sechs Gründerstaaten wurde zum einen der institutionelle Rahmen des europäischen Integrationsprozesses gesetzt, zum anderen wurden aber auch konkrete sozialpolitische Zuständigkeiten zur Unterstützung einer „Partnerschaft für wirtschaftliche Zielvorstellungen" verankert. Die Verträge traten mit 1. Jänner 1958 in Kraft.[194]

Auf Basis der inhaltlichen Erfahrungen mit der Montanunion-Gründung enthält auch der Euratom-Vertrag Bestimmungen, die für Beschäftigte in der Atomindustrie gemeinschaftliche Geltung haben: Laut Artikel 69 des Euratom-Vertrages sind von den Mitgliedstaaten insbesondere Beschränkungen hinsichtlich der Staatszugehörigkeit beim Zugang zu qualifizierter Beschäftigung zu beseitigen; nur wenn erhebliche Gefahren im Bereich der öffentlichen Sicherheit, Volksgesundheit oder der öffentlichen Ordnung dagegen sprechen, können Beschränkungen aufrecht erhalten bleiben.[195] Der Vertrag enthält zudem ausführliche Bestimmungen zum Gesundheitsschutz der allgemeinen Bevölkerung und der Beschäftigten; auch die Beobachtung und Form der Umsetzung

[193] Hochbaum, Monika: Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG; Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft – Band 13, Verlag August Lutzeyer, Baden-Baden u. Bonn 1962, S. 47
[194] vgl. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., völlst. überarb. Aufl., Springer Verlag, Berlin u.a. 2011, S. 6
[195] vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM): http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:FULL:DE:PDF (17.3.2012)

der gesundheitlichen Vorkehrungen wurde im Vertrag geregelt (Kapitel III im 2. Titel „Die Förderung des Fortschritts auf dem Gebiet der Kernenergie").[196]

Die sozialpolitischen Inhalte des Vertrags über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) sind im Vergleich zu den bisher erwähnten Regelungen nicht nur auf die jeweiligen Wirtschaftsbereiche bezogen und sind daher aufgrund ihres Querschnittscharakters von besonderer Bedeutung.[197] Im ersten Teil des Vertrags („Grundsätze") wird in Artikel 2 eine *„beschleunigte Hebung der Lebenshaltung"* propagiert, wobei deutlich zum Ausdruck kommt, dass eine *„harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens"* und eine *„beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung"* diesen gehobenen Lebensstandard bewirken soll. Artikel 3 enthält jedoch erstmals auch ein sozialpolitisches Instrumentarium zur *„Hebung des Lebenshaltung"*, nämlich die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds. Dieser soll eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten der ArbeitnehmerInnen bewirken.[198]

Die sozialpolitischen Inhalte konzentrierten sich somit weiterhin auf den Beschäftigungsbereich und fungieren als Unterstützung einer auf Wachstum ausgerichteten Wirtschaftspolitik. Außerdem werden in den Grundsätzen aber auch die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der *„überseeischen Länder und Hoheitsgebiete"* (Art. 3) erwähnt und die *„Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit"* verboten (Art. 7).[199] Die Formulierung der sozialen Zielvorstellungen spiegeln nicht zuletzt die damaligen politischen Verhältnisse in den Unterzeichnerstaaten wider, deren Regierungen größtenteils von Christdemokraten dominiert waren. Demensprechend deutlich tritt die Überzeugung zutage, dass sich eine günstige soziale Entwicklung im Zuge einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft einstellen wird - ohne dass auf sozialpolitische Maßnahmen zurückgegriffen werden muss. Die Beseitigung der Handelshemmnisse ist daher federführende Zielrichtung des EWG-Vertrages.[200]

Diese Themenführerschaft ist auch quantitativ belegbar: Von 248 Artikeln des Vertrags behandeln nur zwölf ausschließlich sozialpolitische Inhalte.[201] Sie befinden sich im drit-

---

[196] vgl. Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 2
[197] vgl. Falkner, Gerda: EU Social Policy in the 1990s – Towards a corporatist policy community; Routledge, London u.a. 1998, S. 56
[198] vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Erster Teil - Grundsätze: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html (17.3.2012)
[199] vgl. ibid.
[200] vgl. Bernhard, Stefan: Die Konstruktion von Inklusion – Europäische Sozialpolitik aus soziologischer Perspektive; Campus Verlag, Frankfurt am Main 2010, S. 111
[201] vgl. Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 2

ten Teil des Vertrags („Die Politik der Gemeinschaft“) befindet sich der Titel III „Die Sozialpolitik“. Werden im ersten Artikel 117 die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, eine Verbesserung und Angleichung der „Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte“ herbeizuführen. Auch hier wird das Primat der Wirtschafspolitik erkennbar, denn zur Erreichung dieses Ziels wird folgender Weg eingeschlagen: Der gemeinsame Markt und die *„Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften“* wird die *„Abstimmung der Sozialordnungen“* begünstigen.[202]

Die vagen Formulierungen transportieren nicht zuletzt das Fehlen und auch den Unwillen einer sozialpolitischen Kompetenzzuweisung an die Gemeinschaft. Sozialpolitik bleibt trotz des eigens vorbehaltenen Abschnitts im EWG-Vertrag bewusst - zum überwiegenden Teil - kein gemeinschaftlich geregelter Bereich.[203] In diesem Sinne wird der Kommission in Artikel 118 die Rolle übertragen, eine *„enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten“* bei den sozialen Belangen in den folgenden Bereichen[204] zu fördern:

- Beschäftigung
- Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen
- berufliche Ausbildung und Fortbildung
- soziale Sicherheit
- Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten
- Gesundheitsschutz bei der Arbeit
- Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern

Diese schemenhafte Andeutung eines sozialpolitischen Engagements der Europäischen Kommission resultiert aus einem damaligen Richtungsstreit zwischen Vertretern neoliberaler Wirtschaftspolitik und jenen Akteuren, welche die möglichen sozialen Kosten eines gemeinsamen Marktes fürchteten.[205] Vor diesem Hintergrund wurde das Thema zwar nicht vollkommen ausgespart, konkrete politische Aktionsfelder und Verantwortlichkeiten wurden hingegen nicht generiert. Eine inhaltliche Ausnahme bildet der in

---

[202] vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Dritter Teil – Die Sozialpolitik: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html (17.3.2012)
[203] vgl. Falkner, Gerda: Soziale Sicherung und Europäische Integration; in: Tálos, Emmerich (Hg.): Der geforderte Wohlfahrtsstaat: Traditionen - Herausforderungen - Perspektiven; Löcker Verlag, Wien 1992, S. 173-175
[204] vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Dritter Teil – Die Sozialpolitik: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html (17.3.2012)
[205] vgl. Hervey, Tamara: European Social Law and Policy; Longman, London u.a. 1998, S. 15-16

Artikel 119 formulierte „Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit".[206] Diese Bestimmung wurde auf Bestreben Frankreichs in den Vertrag aufgenommen, nämlich vor dem Hintergrund, dass im französischen Recht bereits im Jahr 1957 die gesetzliche Lohngleichheit für beide Geschlechter festgelegt wurde. Die Beweggründe für die Durchsetzung dieses Grundsatzes waren vor allem Bedenken im Bereich der Wettbewerbsverzerrung.[207]

Ein auf den Arbeitsmarkt bezogener und aus sozialpolitischer Sicht wesentlicher Inhalt des EWG-Vertrages ist in den Bestimmungen zur Arbeitnehmer-Freizügigkeit zu finden. In den Artikeln 48 bis 51 werden sämtliche Diskriminierungen von Personen aus anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich Beschäftigung, Bezahlung und anderer Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen verboten; sie müssen – mit Ausnahme des Bereichs der öffentlichen Verwaltung – dieselben Bedingungen wie inländische Arbeitnehmer vorfinden.[208] Diese bahnbrechende Umgestaltung des europäischen Wirtschafts- und Sozialraums führte zu einer weiteren konkreten Maßnahme im Bereich der Europäischen Sozialpolitik: In Artikel 121 wird die Kommission mit der *„Durchführung gemeinsamer Maßnahmen insbesondere auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit der in den Artikeln 48 bis 51 erwähnten aus- oder einwandernden Arbeitskräfte"*[209] beauftragt.

Diese vertraglichen Grundlagen führten zu einer Reihe von konkreten rechtlichen Ausgestaltungen in Richtung einer möglichst uneingeschränkten Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft. Die Richtlinie 68/360/EWG stellt hier einen Meilenstein dar und trat am 17. Juli 1968 in Kraft.[210] Mit diesem Rechtsakt wurden die Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitskräfte der Mitgliedstaaten sowie für deren Angehörige aufgehoben, wobei in der Einleitung der Richtlinie direkt auf den Artikel 49 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Bezug genommen wird. Nach Artikel 4 dieser Richtlinie dürfen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vom Arbeitnehmer nur mehr die Vorlage eines gültigen Ausweises sowie eine Einstellungserklärung des Arbeitsgebers oder eine Arbeitsbescheinigung verlangt werden. Von

---

[206] vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Dritter Teil – Die Sozialpolitik: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html (17.3.2012)
[207] vgl. Falkner, Gerda/Treib, Oliver: Die Europäische Union als Herausforderung für die Sozialpolitik der Mitgliedsländer; in: Rosenberger, Sieglinde/Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialstaat – Probleme, Herausforderungen, Perspektiven; Mandelbaum Verlag, Wien 2003, S. 16
[208] vgl. Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 169
[209] Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Dritter Teil – Die Sozialpolitik: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html (17.3.2012)
[210] vgl. Commission of the European Communities: Social Progress in Europe – Action by the Commission in the Field of Social Affairs in 1969; Brussels, March 1979, S. 13

den aufenthaltsberechtigten Familienmitgliedern kann gegebenenfalls eine Bescheinigung der zuständigen Behörde ihres Herkunftslandes verlangt werden, die das familiäre Verwandtschaftsverhältnis und gegebenenfalls Unterhaltspflichten bestätigt.[211]

Dieser Eingriff in die nationalen Kompetenzen in Bezug auf die Entscheidungsmacht, welche Personen sich auf dem Staatsgebiet aufhalten dürfen, stellt hauptsächlich eine Förderung der Wirtschaft dar, indem die Mobilität der Arbeitskräfte maßgeblich erleichtert wurde. Dennoch verursachte die darin enthaltene sozialpolitische Dimension eine weitreichende Folgewirkung, da sich die Bezugsberechtigung einer Vielzahl von Sozialleistungen zum einen an Erwerbstätigkeit und zum anderen an die jeweilige Familienkonstellation knüpft, weshalb die rechtliche Grundlage für eine notwendige zunehmende Abstimmung sozial(versicherungs)rechtlicher Systeme geschaffen wurde; die Entstehung einer Reihe von Richtlinien und Verordnungen wird sich in der Folge unter dem von Ribhegge formulierten Grundprinzip einordnen lassen: *„Das Hauptaugenmerk legt die Kommission darauf, die nationalen Sozialsysteme mit dem Konzept des Gemeinsamen Marktes kompatibel zu machen, so dass insbesondere die vier Grundfreiheiten gewährleistet sind. Dies versucht sie nicht mit dem Konzept der Harmonisierung, sondern mit dem der Koordinierung zu ermöglichen. [...] EU-Bürger sollen gegenüber anderen EU-Bürgern nicht dadurch schlechter gestellt werden, dass sie innerhalb der EU mobil sind. Wenn ein Arbeitnehmer ein neues Beschäftigungsverhältnis in einem anderen EU-Staat aufnimmt, so stellt sich die Frage, welchem Sozialsystem er zuzuordnen ist und insbesondere, in welchem Land er versichert ist und Sozialbeiträge zahlen muss.“*[212]

In diesem Sinne wird durch die ermöglichte Freizügigkeit der Arbeitsnehmer eine umfassende Koordinierung der sozialversicherungsrechtlichen Systeme der Mitgliedstaaten notwendig, die weit über einen gegenseitigen Wissensaustausch hinausgeht. Zwar wird keine Harmonisierung der Sozialsysteme angestrebt, die Anspruchsvoraussetzungen von Sozialleistungen werden aber in zunehmendem Ausmaß auf eine gemeinschaftliche rechtliche Basis gestellt. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten in Hinblick auf davon abzuleitende Leistungsansprüche und der Export bestimmter Sozialleistungen zu nennen. Beim Export von Sozialleistungen geht es vor allem darum, dass Arbeitnehmer auch dann bestimmte Sozialleistungen

[211] vgl. Richtlinie des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (68/360/EWG); Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 257/13: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1968:257:0013:0016:DE:PDF (22.3.2012)

[212] Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., völlst. überarb. Aufl., Springer Verlag, Berlin u.a. 2011, S. 271-272

weiter beziehen können, wenn sie ihren Wohnsitz in ein anderes Mitgliedsland verlegen, das Herkunftsland aber hinsichtlich der Sozialleistungskategorie weiterhin zuständig bleibt.[213] Als entscheidender Schritt in dieser Entwicklung ist an dieser Stelle die seit ihrer Erlassung bereits wiederholt modifizierte Verordnung 1408/71 zur *„Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu– und abwandern"* zu erwähnen.[214]

Das inhaltliche Fundament und die Wirkungsrichtung europäischer Sozialpolitik wurden folglich bereits in den Römischen Verträgen von 1957 maßgeblich vorgegeben. Zum einen konnten erste formelle Maßnahmen mit Hilfe des Arguments einer unbeschränkten Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft sowie dem daraus folgenden ökonomischen Nutzen gesetzt werden, zum anderen wurde das Ziel einer Hebung des allgemeinen Lebensstandards im Großen und Ganzen als positives Nebenprodukt des Erfolgs einer gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik betrachtet. Ein zentrales Instrument für die Realisierung dieser Strategie wurde mit dem Europäischen Sozialfonds ebenfalls bereits auf Grundlage des EWG-Vertrags geschaffen.

3.2 Der Europäische Sozialfonds (ESF)

Der ESF gilt als Weiterentwicklung eines Fonds für Umschulung und berufliche Wiedereingliederung von Beschäftigten in der Kohle und Stahlindustrie, der auf Grundlage des EGKS-Vertrags geschaffen wurde.[215] In Artikel 123 des EWG-Vertrages wird die Zielrichtung des ESF wie folgt beschrieben: *„Um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen, wird nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen ein Europäischer Sozialfonds errichtet, dessen Zweck es ist, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu*

[213] vgl. Falkner, Gerda: Soziale Sicherung und Europäische Integration; in: Tálos, Emmerich (Hg.): Der geforderte Wohlfahrtsstaat: Traditionen - Herausforderungen - Perspektiven; Löcker Verlag, Wien 1992, S. 173-175

[214] vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern; Amtsblatt Nr. L 149 vom 5.7.1971: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31971R1408:de:HTML (22.3.2012)

[215] vgl. Europäische Kommission: Europäischer Sozialfonds – 50 Jahre Investitionen in Menschen; Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2007, S. 9: http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=252&langId=de (24.3.2012)

fördern."[216] Diese Inhalte decken sich zum einen mit den bisher erwähnten vorherrschenden Vertragsbestandteilen des tendenziösen sozialpolitischen Engagements der Gemeinschaft. Dennoch institutionalisiert die Einrichtung und expressive Bezeichnung dieses Fonds ein politisches Feld, das in der Folge Raum für eine inhaltliche Fortentwicklung zur Verfügung stellt.

Die ursprüngliche Funktion des ESF lag in der Kofinanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen und Umsiedlungen von Arbeitskräften.[217] Demzufolge förderte der ESF die im Vorfeld vertraglich ermöglichten Rechte aktiv und unterstützte die Schaffung eines europäischen Arbeitsmarkts mit mobilen Beschäftigten. Der ESF gilt als erster Strukturfonds und könnte als Arbeitsmarktpolitik-Instrument der Gemeinschaft bezeichnet werden. In dieser Funktion übernahm der ESF später in zunehmendem Ausmaß mit der Wiedereingliederung, Schulung und Beratung von Langzeitarbeitslosen - vor allem vor dem Hintergrund eines krisengeschüttelten Industriesektors – auch sozialstabilisierende Aufgaben.[218]

Anders als sein Vorläufer-Fonds der Gemeinschaft für Kohle und Stahl begegnete der ESF den Arbeitsmarktproblemen aller Sektoren außer der Landwirtschaft. In den Anfangsjahren des ESF in den 1960er Jahren war Arbeitslosigkeit allerdings ein geringes Problem – außer im von der Landwirtschaft geprägten Süden Italiens. Daher profitierten zunächst vor allem italienische Arbeitskräfte von Geldern des ESF, da viele Betroffene entweder in den vom industriellen Wirtschaftssektor dominierten Norden des Landes oder ins Ausland übersiedelten. In Deutschland wurden ESF-Mittel vornehmlich für Umschulungsmaßnahmen von Beschäftigten nach einem Arbeitsunfall verwendet. Hier wird deutlich, dass in den ersten Jahren des Fonds keine gemeinschaftliche Strategie der Mittelverwendung existierte und vielmehr eine unsystematische Vielzahl an thematisch infrage kommenden Maßnahmen gefördert wurde. Bei der Finanzierungsform etablierte sich damals die auch heute noch bestehende Praxis, dass die Mittel des Fonds nur dann ausgezahlt werden, wenn auch ein nationaler Finanzierungsbeitrag für das entsprechende Projekt sichergestellt ist.[219] Wenngleich in diesem Zusammenhang noch keineswegs

---

[216] Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Dritter Teil – Die Sozialpolitik: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html (17.3.2012)
[217] vgl. Falkner, Gerda: EU Social Policy in the 1990s – Towards a corporatist policy community; Routledge, London u.a. 1998, S. 60
[218] vgl. Hervey, Tamara: European Social Law and Policy; Longman, London u.a. 1998, S. 184
[219] vgl. Europäische Kommission: Europäischer Sozialfonds – 50 Jahre Investitionen in Menschen; Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2007, S. 10-11: http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=252&langId=de (24.3.2012)

von einem wohlfahrtsstaatlichen Instrument auf europäischer Ebene gesprochen werden kann, nahm die Bedeutung des Fonds zu; dies ist auch nicht zuletzt am Anteil der ESF-Mittel am Gesamtbudget der Gemeinschaft abzulesen: Von zirka 1% des Gesamthaushalts im Jahr 1970 stieg der Anteil in zehn Jahren auf 4,4% im Jahr 1980; 1990 wurden bereits 7,3 % des Gemeinschaftsbudgets für ESF-Projekte verwendet.[220] Für die EU-Budgetperiode 2007 bis 2013 werden über 75 Mrd. Euro oder annähernd 10% des Gesamthaushalts für den Europäischen Sozialfonds aufgewendet.[221]

Die Mittelverwendung des ESF ist Spiegelbild der jeweiligen gemeinschaftlichen Grundsätze in den Bereichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Da die Mittel in erster Linie für beschäftigungspolitische Maßnahmen verwendet werden, gilt der Fonds als eines der öffentlichkeitswirksamsten Instrumente europäischer Sozialpolitik.[222] Vor diesem Hintergrund kann der sich in einem ständigen Wandel befindliche ESF auch in seiner Rolle als Indikator für die Positionierung europäischer Sozialpolitik betrachtet werden.

3.3 Sozialpolitisches Aktionsprogramm von 1974

Beim Treffen der Staats- und Regierungschefs in Paris vom 19. bis 21. Oktober 1972 wurde ein deutliches Zeichen für ein stärkeres sozialpolitisches Engagement der Gemeinschaft gesetzt, indem bis zum Jahr 1974 die Erstellung eines Aktionsprogrammes für konkrete diesbezügliche Maßnahmen vor allem unter Heranziehung der Mittel des ESF beschlossen wurde. Es wurde von den Staats- und Regierungschefs ausdrücklich betont, dass den sozialen Belangen genauso viel politische Beachtung entgegengebracht werde wie den wirtschaftlichen und währungspolitischen Zielen. Dementsprechend sollte das Programm darin bestehen, eine koordinierte Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik zu erarbeiten, um auf diesem Wege unter anderem die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern.[223] Einleitend wurde unter anderem folgende grundlegende

---

[220] vgl. Falkner, Gerda/Treib, Oliver: Die Europäische Union als Herausforderung für die Sozialpolitik der Mitgliedsländer; in: Rosenberger, Sieglinde/Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialstaat – Probleme, Herausforderungen, Perspektiven; Mandelbaum Verlag, Wien 2003, S. 17

[221] vgl. Europäische Kommission: Der Europäische Sozialfonds - In Menschen investieren 2007 - 2013; http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=89&langId=de (25.3.2012)

[222] vgl. Puetter, Uwe: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU; Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien 2009, S. 161-162

[223] vgl. Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972); Datenbank: CVCE – Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, S. 5: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf (25.3.2012)

Erklärung abgegeben: *„Economic expansion is not an end in itself. Its first aim should be to enable disparities in living conditions to be reduced. It must take place with the participation of all the social partners. It should result in an improvement in the quality of life as well as in standards of living. As befits the genius of Europe, particular attention will be given to intangible values and to protecting the environment, so that progress may really be put at the service of mankind."*[224]

Diese Feststellung vermittelt bereits eine zurückhaltende Position hinsichtlich eines im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs automatisch steigenden Lebensstandards. Neben dem Anspruch, Ungleichheiten bei den Lebensbedingungen zu reduzieren - unter Mithilfe der Sozialpartner - wird auch der Umweltschutz erstmals als wichtiger Faktor erwähnt, damit Fortschritt den Menschen zugute kommen kann. Diese Stellungnahme spiegelt einen für damalige Verhältnisse progressiven sozialpolitischen Standpunkt wider.

Das erste sozialpolitische Aktionsprogramm wurde in der Folge am 21. Jänner 1974 vom Rat der Europäischen Gemeinschaften beschlossen und verwies in der Einleitung auf die Schlussfolgerungen dieser Konferenz, insbesondere dass „einem energischen Vorgehen im sozialpolitischen Bereich" dieselbe Bedeutung beigemessen werde „wie der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion". Erstmals wird dezidiert die „Sozialpolitik der Gemeinschaft" als ergänzendes Politikfeld erwähnt, das ohne den Anspruch einer Vereinheitlichung von Regeln und ohne die Übertragung von Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene auf die nationalen sozialpolitischen Programme einwirken könne. Diese Einwirkung soll in erster Linie durch die Erarbeitung gemeinschaftlicher Zielsetzungen sowie auch durch die Durchführung gemeinschaftlicher Maßnahmen erfolgen.[225] Im Aktionsprogramm wurden Maßnahmen zur Erreichung folgender Hauptziele[226] reklamiert:

- *Vollbeschäftigung und bessere Beschäftigung in der Gemeinschaft*
- *Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen*

---

[224] vgl. ibid., S. 2
[225] vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Entschließung des Rates vom 21. Januar 1974 über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 13 vom 12.2.1974, S. 1-2: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1974:013:0001:0004:DE:PDF (25.3.2012)
[226] ibid., S. 2-4

- *Wachsende Beteiligung der Sozialpartner an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft und der Arbeitnehmer am Leben der Unternehmen und Betriebe*

Eine konkrete Maßnahme, die in diesem Aktionsprogramm erwähnt wurde, wurde mit dem Erlass der „Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen“ realisiert.[227] Mit der aktiven politischen Förderung der Gleichbehandlung beider Geschlechter wird die Europäische Gemeinschaft genuin sozialpolitisch tätig. Hier stehen erstmals nicht vorherrschend wirtschaftliche oder arbeitsmarktpolitische Ziele im Vordergrund, sondern eine Wertvorstellung, welche die Möglichkeit bietet, innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft die politische Symbolkraft einer „Wertegemeinschaft“ zu konstruieren.

Die bereitwillige Erfüllung dieser „Leuchtturm-Funktion“ der Gemeinschaft im politischen Feld des Kampfes um Gleichberechtigung könnte auch als Kompensation für mangelnde wohlfahrtsstaatliche Angebote auf europäischer Ebene wie auch als Aufbau symbolischen Kapitals interpretiert werden. Für die politische Legitimierung der europäischen Idee scheint die Forderung nach Gleichberechtigung als verwertbares Argument zu überzeugen, wie die weiteren Ausführungen unter anderem darlegen werden.

3.4 Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) als sozialpolitischer Wegweiser

Die erste grundlegende Änderung der Römischen Verträge im Zuge des Inkrafttretens der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987 führte nicht zuletzt zu einer Institutionalisierung des sozialen Dialogs zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene und zur Etablierung des gemeinschaftlichen Politikfelds der Stärkung sozialer Kohäsion.[228] Die mit dieser Vertragsunterzeichnung in die Wege geleitete Einführung des Binnenmarktes stellte die Gemeinschaft nicht zuletzt auch im sozialpolitischen Bereich vor neuen Herausforderungen: Die Planung eines gemeinsamen Markts stellte das Thema der unterschiedlichen Sozialsysteme der Mitgliedstaaten in den Vordergrund, da

[227] vgl. Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML (25.3.2013)
[228] vgl. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., völlst. überarb. Aufl., Springer Verlag, Berlin u.a. 2011, S. 8

hier Vor- und Nachteile in Bezug auf den Wirtschaftsstandort deutlich wurden. Aber auch die Frage unterschiedlicher Niveaus bezüglich des Lebensstandards rückte im Zusammenhang mit der Umsetzung eines europäischen Binnenmarkts deutlich in den Vordergrund, da befürchtet werden musste, dass der ungehemmte Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu einem Rückschritt bei sozialpolitischen Errungenschaften führen könnte.[229] Insbesondere hinsichtlich der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen befürchtete man Mitte der 1980er Jahre eine tendenzielle Orientierung nach unten, da gemeinschaftliche Richtlinien ein Mindestmaß vorgeben, welches mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit auch jene Mitgliedstaaten anstreben würden, die bereits über höhere Standards verfügten.[230]

Diese Bedenken und Unsicherheiten waren ein maßgebender Hintergrund für die politische Verpflichtung der Stärkung des sozialen Zusammenhalts innerhalb der Gemeinschaft: *„Der Begriff des sozialen Raums kann im Wesentlichen als Schlagwort innerhalb dieser generellen Diskussion um die Bedeutung einer europäischen Sozialpolitik vor dem Hintergrund des verstärkten wirtschaftlichen Einigungsprozesses gesehen werden. [...] Die EEA wertet auch die Bedeutung der Sozialpolitik für die Gemeinschaft auf. Dabei findet der vermehrte Rekurs auf das Prinzip der qualifizierten Mehrheit auch auf Teile der Sozialpolitik Anwendung, wie den Artikel 49, EWGV über die Umsetzung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer.“*[231]

In diesem Zusammenhang wird ein weiterer zentraler Aspekt der EEA deutlich: Der Ausbau der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen ermöglichte in erster Linie eine leichtere Umsetzung des Binnenmarktes, da insbesondere jene Maßnahmen, die dessen Verwirklichung dienten, ohne Einstimmigkeit im Rat beschlossen werden konnten. Außerdem wurde mit Inkrafttreten der EEA der Europäische Rat als Gipfel der Staats- und Regierungschefs institutionalisiert. In einem neuen Artikel 118(a) wird der Rat dazu ermächtigt, mit qualifizierter Mehrheit Mindestvorschriften im Bereich des Arbeitnehmerschutzes zu erlassen.[232] Des Weiteren wurde durch die Aufnahme des Artikels

---

[229] vgl. Puetter, Uwe: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU; Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien 2009, S. 65-66

[230] vgl. Falkner, Gerda/Treib, Oliver: Die Europäische Union als Herausforderung für die Sozialpolitik der Mitgliedsländer; in: Rosenberger, Sieglinde/Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialstaat – Probleme, Herausforderungen, Perspektiven; Mandelbaum Verlag, Wien 2003, S. 23-24

[231] Puetter, Uwe: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU; Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien 2009, S. 66

[232] vgl. Homepage der Europäischen Union - Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm (28.3.2012)

118(b) die Kommission damit beauftragt, den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene aufzubauen.[233] Der mit der EEA vertraglich verankerte Europäische Rat entwickelte sich bald zum politischen Motor der europäischen Integration. Durch diese Elemente der EEA wurde die (sozial)politische Dynamik maßgeblich beschleunigt, was nicht zuletzt auch auf die sozialpolitischen Wirkungsfelder der damaligen Europäischen Gemeinschaft zutraf. Als wesentliche inhaltliche Vertiefung gemeinschaftlicher Sozialpolitik wurde der neue Abschnitt zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt integriert.[234]

Im neuen Artikel 130 wurde die Zielsetzung einer ganzheitlichen Betrachtung der Entwicklung der Gemeinschaft formuliert. Diese Strategie ist insofern wegweisend, da auf dem Weg des wirtschaftlichen Erfolgs des Binnenmarktes auch der Abbau der sozialen Disparitäten mit einbezogen wurde. Wenngleich auch hier nicht zuletzt die Herbeiführung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen eine Rolle gespielt hat, handelt es sich dennoch um ein sozialpolitisch wirkendes Unterfangen, das mit Hilfe von bestehenden und neu auf einander abzustimmenden Strukturfonds ein ernstzunehmendes finanzielles Gewicht entfaltete. Das Prinzip der aktiven Förderung von Gebieten, deren Entwicklungsrückstände dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im neuen europäischen Binnenmarkt entgegenwirken, wurde an dieser Stelle verankert.[235]

Dennoch ist hier festzuhalten, dass eine Angleichung der Lebensbedingungen im Zuge der Schaffung eines echten europäischen Binnenmarkts offensichtliche ökonomische Vorteile mit sich bringt, weshalb diese Strategie keineswegs altruistische Züge aufweist. Das Instrument der Strukturfonds sollte vielmehr ein virulentes Problem, das bereits vor der Ost-Erweiterung der EU deutlich erkennbar wurde, schrittweise lösen: *„Die Gemeinschaft umfasst nach der Süderweiterung Länder, die zu den ökonomisch leistungsfähigsten der Weltwirtschaft gehören und andere, deren Wirtschaft kaum das Niveau von Schwellenländern überschritten hat. [...] Wenn also die ökonomisch weniger entwickelten Länder im europäischen Binnenmarkt trotzdem wettbewerbsfähig sein wollen, dann müssen auch die Faktorkosten der dort produzierenden Unternehmen – also insbesondere die Lohn- und Lohnnebenkosten und die Umweltkosten – entsprechend geringer sein. [...] Wenn aber nun diese Kosten durch die Harmonisierung von Sozialleis-*

[233] vgl. European Commission: Social Dialogue; Social Europe guide, Volume 2, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, S. 34
[234] vgl. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., völlst. überarb. Aufl., Springer Verlag, Berlin u.a. 2011, S. 8
[235] vgl. Europäische Kommission: Soziale Gemeinschaftspolitik; Band 6 der Binnenmarkt-Reihe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994, S. 4

tungen oder Umweltvorschriften dem Niveau der hochproduktiven Länder angenähert würden, dann liefe dies – gerade so, wie nach dem Beitritt der DDR in Ostdeutschland geschehen – auf eine massive De-Industrialisierung und Arbeitsplatzvernichtung hinaus."[236]

Dieser Zusammenhang beleuchtet eine andere Grenze europäischer Sozialpolitik, nämlich jene, die durch die länderspezifische Wirkung des Kostenfaktors sozialpolitischer Maßnahmen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedsländer besteht. Kurzgefasst blockiert ein unterschiedliches ökonomisches Niveau in den Mitgliedstaaten die Herausbildung einer harmonisierten europäischen Sozialpolitik. Dementsprechend kann sozialpolitisches Handeln auf europäischer Ebene nur problemorientiert auf dem Wege der Koordinierung und des Erfahrungsaustausches stattfinden, da eine Harmonisierung von Sozialleistungen negative ökonomische Auswirkungen zur Folge hätte, die nicht im Interesse des Binnenmarktes sein können. Darüber hinaus sind die entwickelten Wohlfahrtsstaaten damit konfrontiert, ihre Sozialsysteme „wettbewerbsfähiger" zu gestalten, was vornehmlich auf geringere Lohnnebenkosten und eventuell damit verbundene Leistungskürzungen abzielt.

3.5 Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte

In Folge des Inkrafttretens der EEA kam es wie bereits dargestellt zu einer stärkeren Berücksichtigung der sozialen Faktoren beim weiteren Ausbau der europäischen Integration, was sich unter anderem im Juni 1988 darin äußerte, dass der Europäische Rat auf einem Gipfel in Hannover die Bedeutung der „sozialen Aspekte des einheitlichen Marktes" hervorhob.[237] Im selben Jahr äußerte der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) das Anliegen, eine europäische Charta über soziale Grundrechte zu erarbeiten und zu beschließen, deren Bestimmungen auch beim Europäischen Gerichtshof einklagbar sein sollten. Diese Forderung wurde vom EGB mehrmals geäußert.[238] Bereits im November 1988 initiierte die Europäische Kommission die Ausarbeitung einer „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte", indem sie den Wirtschafts- und Sozialausschuss um

[236] Scharpf, Fritz W.: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt; in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 229
[237] vgl. Europäische Kommission: Soziale Gemeinschaftspolitik; Band 6 der Binnenmarkt-Reihe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994, S. 5
[238] vgl. Homepage des Europäischen Parlaments – Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_08/zusatzthemen_12.html (03.04.2012)

diesbezügliche Arbeiten ersuchte. Da sich im Wirtschafts- und Sozialausschuss sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgebervertreter befinden und in diesem Gremium auch Selbständige, Landwirte und Vertreter von kleinen und mittleren Betrieben mitwirken, konnte die Diskussion über eine soziale Grundrechtscharta auf breiter Basis stattfinden, die der gemeinschaftlichen Dimension des Vorhabens gerecht werden konnte.[239]

Von Seiten der Staats- und Regierungschefs wurde erst im Juni 1989 bei der Ratskonferenz in Madrid die Schaffung eines sozialen Grundrechtskatalogs offiziell unterstützt, wobei Großbritannien dieses Vorhaben als einziges Mitgliedsland nicht befürwortete.[240] Nachdem die Europäische Kommission ihren ersten Entwurf einer „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte“ am darauffolgenden 2. Oktober präsentierte, wurden die Sozialpartner angehört; nach Annahme des Dokuments im Rat Ende Oktober und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments Ende November wurde am 9. Dezember 1989 im Rahmen einer feierlichen Bekanntmachung der Text der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ von elf Mitgliedstaaten verabschiedet. Zugleich setzte sich der Rat für diese Grundrechte unterstützende weiterführende Initiativen sowie für die Umsetzung eines diesbezüglichen Aktionsprogramms der Kommission ein, soweit die Kompetenzen der Gemeinschaft dies ermöglichten.[241]

Großbritannien blieb bei seiner Ablehnung und verabschiedete die Gemeinschaftscharta nicht. Ursprüngliche Entwürfe der Charta richteten sich umfassender an die Bürger der Unterzeichnerstaaten, doch die kompromissfähige Endversion reduzierte den Adressatenkreis der sozialen Grundrechte auf die Arbeitnehmer, um die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Akzeptanz des Dokuments zu erhöhen. Die Verabschiedung der Charta führte vorerst zu keiner rechtlichen Verbindlichkeit.[242] Vor dem Hintergrund eines möglichen Eintretens einer stärkeren rechtlichen Wirksamkeit des Dokuments wurden die Formulierungen einer Vielzahl der Bestimmungen allerdings so gewählt, dass sie nur schwer einklagbar wären. Es handelt sich hierbei zumeist um unpräzise Zielvorstellungen; des Weiteren behandeln andere Teile der Charta Rechtsbereiche, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten liegen.[243] EU-Expertin

---

[239] vgl. Europäische Kommission: Soziale Gemeinschaftspolitik; Band 6 der Binnenmarkt-Reihe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994, S. 5
[240] vgl. Balze, Wolfgang: Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994, S. 194
[241] vgl. Europäische Kommission: Soziale Gemeinschaftspolitik; Band 6 der Binnenmarkt-Reihe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994, S. 5-6
[242] vgl. Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 9
[243] vgl. Wörgötter, Caroline: EU-Chartas sozialer Grundrechte – Eine vergleichende Politikprozessanalyse zur Legitimität von „high-politics“; Dissertation, Universität Wien, Mai 2005, S. 23

Linda Hantrais vergleicht die Wirkungskraft der Gemeinschaftscharta mit jener der Sozialcharta des Europarates von 1961 und konkludiert: *„It took the form of a solemn declaration, leaving decisions on implementation procedures to individual member states. The social plinth had been an attempt to ensure that the areas to be covered by social protection would be accepted throughout the Community."*[244] Folgende Bereiche wurden in diesem Sinne als grundlegend erachtet und stellen die inhaltlichen Hauptpunkte der Gemeinschaftscharta dar, deren Regelung vor allem in Hinblick auf ein europäisches Arbeitsrechtsmodell als wesentlich erachtet wurde:[245]

- Freizügigkeit
- Beschäftigung und Arbeitsentgelt
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
- Sozialer Schutz
- Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen
- Berufsausbildung
- Gleichbehandlung von Männern und Frauen
- Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer
- Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Arbeitsumwelt
- Kinder- und Jugendschutz
- Ältere Menschen
- Behinderte

Grundsätzlich betrachtet handelt es sich bei den Inhalten vielmehr um eine Darstellung des politischen Einvernehmens, welche Rechte und sozialen Schutzsysteme Arbeitnehmer in der Gemeinschaft haben sollten. Hier wird ersichtlich, dass eine große Mehrheit der Mitgliedsstaaten mittlerweile von der Notwendigkeit eines umfassenderen europäischen Arbeitsrechts überzeugt war, insbesondere vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Zuge der Umsetzung des Binnenmarkts.[246] Die sozialpolitische Dimension der Gemeinschaftscharta ist zum einen in Anbetracht der rechtlichen Unverbindlichkeit, zum anderen aufgrund der inhaltlichen Begrenztheit gering einzuschätzen. Der Text kann vielmehr als Versuch gedeutet werden, der in der Einheitlichen Europäischen Akte festgelegten Forderung einer stärkeren Berücksichtigung der sozialen Dimension nach-

[244] Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 9
[245] vgl. Europäische Kommission: Soziale Gemeinschaftspolitik; Band 6 der Binnenmarkt-Reihe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994, S. 6
[246] vgl. Falkner, Gerda: EU Social Policy in the 1990s – Towards a corporatist policy community; Routledge, London u.a. 1998, S. 66-67

zukommen; bereits in der Präambel der Charta wird auf diese Zielvorstellung in der EEA Bezug genommen.[247]

Der Rechtswissenschafter Karl Riesenhuber weist der Gemeinschaftscharta keine große juristische Bedeutung zu und begründet dies unter anderem damit, dass sich auch der Europäische Gerichtshof bei Entscheidungsbegründungen kaum auf dieses Dokument beruft. In diesem Zusammenhang erkennt er in den allgemeinen Inhalten allenfalls eine historische oder teleologische Auslegungshilfe für gemeinschaftliches Sekundärrecht. Die realpolitische Bedeutung als Unterstützung einer verstärkten Berücksichtigung sozialpolitischer Aspekte bei der Umsetzung des Binnenmarktes erfasst Riesenhuber als wesentlichere Wirkung des Dokuments.[248]

Ausdruck dieser Auswirkung auf die Entwicklung einer sozialpolitischen Sensibilität auf Gemeinschaftsebene ist das 47-Punkte-Programm der Europäischen Kommission, das dem Rat bereits im November 1989 auf Grundlage des Entwurfs der Gemeinschaftscharta vorgelegt wurde. Dieses enthält eine Darstellung von auf Gemeinschaftsebene umsetzbaren Maßnahmen, die im Vorfeld der vollständigen Einführung des europäischen Binnenmarktes zu treffen seien, um die Grundsätze der Charta zu berücksichtigen.[249] Unter diesen Maßnahmen wurden neben arbeitsmarktbezogenen Inhalten und der Erleichterung der Freizügigkeit auch einige sozialpolitische Grundsatzfragen - vor allem in den Themenbereichen „Sozialer Schutz“ und „Gleichbehandlung von Männern und Frauen“ – behandelt. Beispielsweise wurde die Empfehlung einer „Aufstellung von gemeinsamen Kriterien betreffend ausreichende Leistungen und Mittel, die in den Sozialschutzsystemen vorzusehen sind“ festgehalten; im Bereich der geschlechtsspezifischen Gleichbehandlung wurde ein „Programm der Gemeinschaft zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen“ sowie eine „Empfehlung betreffend Möglichkeiten der Kinderbetreuung“ vorgeschlagen. Daneben wurden arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen in Bezug auf Schwangerschaft moniert.[250] Insgesamt betrachtet waren unter den 47 Punkten des Maßnahmenkatalogs drei Regulierungsvorschläge und 17 Empfehlungen, die unmittelbare rechtliche Wirkung in Form von Richtlinien entfalten konnten; die

[247] vgl. Balze, Wolfgang: Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994, S. 194
[248] vgl. Riesenhuber, Karl: Europäisches Arbeitsrecht – Eine systematische Darstellung; C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2009, S. 57-58
[249] vgl. Addison, John T./Siebert, W. Stanley: The Social Charter of the European Community: Evolution and Controversies; in: Industrial and Labour Relations Review, Vol. 44, No. 4, Juli 1991, S. 587
[250] vgl. Europäische Kommission: Soziale Gemeinschaftspolitik; Band 6 der Binnenmarkt-Reihe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994, S. 8-9

Mehrheit der Vorschläge wurde in Form von Aktionsprogrammen und Empfehlungen mit wenig Durchsetzungskraft gemacht und betrifft den Bereich „Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz".[251] Das Programm der Kommission kann dahingehend als Erfolg gewertet werden, dass es zum Großteil umgesetzt wurde und demnach pragmatisch formuliert wurde.[252]

Dessen ungeachtet ist festzuhalten, dass zum einen aufgrund der begrenzten Kompetenz auf Gemeinschaftsebene, zum anderen auch aufgrund der fehlenden Kompromissfähigkeit mutige sozialpolitische Schritte nicht vorgeschlagen wurden. Ein Grund liegt gewiss auch in der Befürchtung damaliger neoliberaler Ökonomen, eine Integration sozialstaatlicher Elemente in die gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik würde die Wettbewerbsfähigkeit schädigen; die Weigerung Großbritanniens, die Gemeinschaftscharta zu unterzeichnen, gilt als deutlicher Nachweis für dieses Unbehagen.

Die Wirtschaftswissenschafter Addison und Siebert thematisierten in diesem Zusammenhang die damalige Befürchtung in Bezug auf steigende Lohnkosten in Europa in einem 1991 erschienenen Artikel: *„The Social Charta taken as a whole is best understood as the outcome of a political process. From the perspective of conventional economic theory, it will do nothing to lower the barriers to competition that lead to inequality of opportunity. Rather, economic theory suggests that the Social Charter's program of mandated benefits will raise labor costs in such a way as to disproportionately affect the less productive (poorer) workers. From this perspective, therefore, the Charter does not offer an effective means of achieving the expressed goal of social equality."*[253]

Bis zum letztgültigen Entwurf der Charta wurden die Inhalte nicht nur rechtlich unverbindlich, es wurde auch auf die nationalen Realitäten eingegangen; beispielsweise gingen nationale Ausformungen kollektivvertraglicher Verhandlungspraxen oder Ausnahmen vom Streikrecht mit den Zielen der Gemeinschaftscharta unversehens konform.[254]

Dennoch würde eine auf rechtliche Durchsetzungskraft und inhaltliche Prägnanz reduzierte Analyse des Dokuments zu kurz greifen. Heinrich Neisser unterstreicht in diesem

---

[251] vgl. Wörgötter, Caroline: EU-Chartas sozialer Grundrechte – Eine vergleichende Politikprozessanalyse zur Legitimität von „high-politics"; Dissertation, Universität Wien, Mai 2005, S. 23
[252] vgl. Riesenhuber, Karl: Europäisches Arbeitsrecht – Eine systematische Darstellung; C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2009, S. 58
[253] Addison, John T./Siebert, W. Stanley: The Social Charter of the European Community: Evolution and Controversies; in: Industrial and Labour Relations Review, Vol. 44, No. 4, Juli 1991, S. 623
[254] vgl. Silvia, Stephen J.: The Social Charter of the European Community: A Defeat for European Labor; in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 44, No. 4, July 1991, S. 636

Zusammenhang die Tatsache, dass die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik im Sozialbereich nicht mit traditionellen Entwicklungsgeschichten nationaler Wohlfahrtsstaaten vergleichbar sei, da die europäische Ebene eine sozialregulative Politik abseits einer als unrealisierbar erachteten Harmonisierung der Systeme verfolgen muss: *„Neben der traditionellen Sozialpolitik (Sozialversicherung, Sozialleistungen und dgl.) gestaltet eine sozialregulative Politik Bereiche, die nicht dem jeweiligen Feld der Sozialpolitik angehören, jedoch in ihrer Zielsetzung sozialer Absicherung und Einkommensverteilung folgen (Arbeit- und Gesundheitsschutz, Gleichbehandlungspolitik, Verbraucherschutz, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen u.a.).“*[255]

Unter Berücksichtigung dieser Perspektive setzt die offizielle Deklaration der Gemeinschaftscharta ein deutliches Zeichen für die verstärkte Bearbeitung des sozialen Politikfelds auf europäischer Ebene, auch ohne einen inhaltlichen Meilenstein zu verkörpern.

3.6 Sozialprotokoll und -abkommen im Vertrag von Maastricht

Die Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Union am 7. Februar 1992 in Maastricht bedeutete ein deutliches Signal für die Bemühungen, der wirtschaftlichen Gemeinschaft eine umfassendere politische Bedeutung beizumessen. Diese Feststellung ist nicht zuletzt für die sozialpolitische Relevanz des Vertrags zutreffend, wenngleich hier vor allem die Konsolidierung bisher erreichter Fortschritte im Vordergrund stand.[256] Mit dem Inkrafttreten des Maastricht-Vertrags wurden folgende grundsätzlichen Ziele verfolgt:

- Stärkung der demokratischen Legitimität der Organe;
- bessere Funktionsfähigkeit der Organe;
- Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion;
- Entwicklung einer sozialen Dimension der Gemeinschaft;
- Einführung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.[257]

---

[255] vgl. Neisser, Heinrich: Die sozialpolitische Dimension der europäischen Grundrechtsdiskussion; in: Hammer, Stefan u.a. (Hrsg.): Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa – Festschrift für Theo Öhlinger; WUV Verlag, Wien 2004, S. 539

[256] vgl. Hartenberger, Ute: Europäischer sozialer Dialog nach Maastricht – EU-Sozialpartnerabkommen auf dem Prüfstand; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001, S. 206

[257] Homepage der Europäischen Union – Vertrag von Maastricht über die Europäische Union: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_de.htm (12.4.2012)

Der sozialpolitische Entwicklungsschritt wurde aufgrund der weiterhin ablehnenden Haltung Großbritanniens nicht Teil des Vertrages, sondern wurde in Form eines Abkommens sowie eines Protokolls über die Sozialpolitik realisiert. Aufgrund der damaligen wirtschaftspolitischen Position des Vereinigten Königreiches, den Markt möglichst umfassend zu deregulieren, wurde auch einer milden gemeinschaftsrechtlichen Entwicklung in die Gegenrichtung nicht zugestimmt. Insbesondere die Unterstützung des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene machte Großbritannien Probleme, da die Macht der Gewerkschaften innenpolitisch eingeschränkt wurde. Der erfolgreiche Kompromissvorschlag der Kommission sah vor, dass nur unbedeutende Änderungen im die Sozialpolitik betreffenden Vertragsteil VIII geändert werden und die Mehrzahl der sozialpolitischen Neuerungen in einem „Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik“ von den elf verbleibenden Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde. In einem „Protokoll über die Sozialpolitik“ wurde die Rechtsverbindlichkeit des Sozialabkommens für die elf Mitgliedstaaten hergestellt und die Ausschluss-Klausel für Großbritannien rechtlich fixiert.[258] Mit Hilfe dieses Konstrukts konnte der Vertrag über die Europäische Union am 1. Jänner 1993 nach erfolgter Zustimmung aller Mitgliedstaaten in Kraft treten.

Im Vorfeld dieser Einigung wurden von den zwei Präsidentschaften der Gemeinschaft des Jahres 1991 - erst Luxemburg, dann die Niederlande – Entwürfe vorgelegt, welche die Grundlage für die beginnenden Verhandlungen über neue Vertragsbestimmungen im Bereich Sozialpolitik bildete. Die fortgeschrittenen Entwürfe wurden sowohl mit der Kommission als auch mit den weiteren Mitgliedstaaten abgestimmt und auch die Vorschläge der europäischen Sozialpartner integriert. In der Folge wurde Sozialpolitik erstmals zu einem zentralen Tagesordnungspunkt bei einer Regierungskonferenz der Staats- und Regierungschefs. Das oben beschriebene Protokoll über Sozialpolitik wurde im Zuge der Verhandlungen gemeinsam mit Großbritannien angenommen. Der Rechtswissenschaftler Otto Schulz interpretiert diese Vorgangsweise als „Opting-In“ der elf Mitgliedstaaten, welche dem Vereinigten Königreich symbolisch die offene Tür für einen späteren Beitritt signalisiert.[259]

---

[258] vgl. Kliemann, Annette: Die europäische Sozialintegration nach Maastricht; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997, S. 74-77

[259] vgl. Schulz, Otto: Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik. Der Weg – Die Verhandlungen – Die Ergebnisse – Die Perspektiven; in: Schriften zur europäischen Integration, Band 1, Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 1996, S. 82-93

Die Annahme des Protokolls stellt einen wichtigen formalen Schritt in der Geschichte der EU dar, da das Kompetenzfeld der Sozialpolitik auf dem Weg der Schaffung einer breiteren politischen Union explizit eingegliedert wurde.[260] Das Sozialprotokoll wurde auf folgende Ziele ausgerichtet:

- Schaffung von Arbeitsplätzen
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
- Gewährung eines angemessenen sozialen Schutzes
- Förderung des sozialen Dialogs
- Entwicklung der Humanressourcen zwecks dauerhafter Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus
- Eingliederung von bislang vom Arbeitsmarkt ausgegliederten Personen[261]

Die wiederholte ausdrückliche Weigerung Großbritanniens, ein verstärktes europäisches Engagement auf dem sozialpolitischen Gebiet mitzutragen, führte zur Befürchtung, dass der Weg zu einer politischen Union zu einem „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ führen würde.[262] Allerdings wurden diese Bedenken im Kontext einer immer stärker werdenden Verflechtung europäischer Volkswirtschaften auch dahingehend relativiert, dass zum einen die grundsätzlichen sozialen Zielsetzungen der Gemeinschaften von allen Mitgliedern geteilt wurden und Großbritannien bereits bei der Umsetzung einer Vielzahl europäischer arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen beteiligt war. Des Weiteren enthielt der von allen Mitgliedstaaten unterzeichnete „Vertrag über die Europäische Union“ neue Bestimmungen im Sozialpolitik-Titel, wenngleich deren Inhalte insgesamt betrachtet überwiegend allgemeiner Natur waren und vor allem die vertragliche Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Bildung darstellten.[263]

Davon abgesehen ist in einem europäischen Binnenmarkt auch das Vereinigte Königreich von Richtlinien und Verordnungen der elf das Sozialabkommen unterstützenden Staaten betroffen, weshalb die langfristige Beibehaltung der britischen Position als unwahrscheinlich galt und als parteipolitisches Vorgehen eingestuft wurde: *„The UK cannot escape its existing Treaty obligations and will be bound by future 'whole-*

[260] vgl. Homepage der Europäischen Union – Vertrag von Maastricht über die Europäische Union: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_de.htm (12.4.2012)
[261] ibid.
[262] vgl. Kampmeyer, Eva: Protokoll und Abkommen über die Sozialpolitik der Europäischen Union; Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 1997, S. 47-48
[263] vgl. Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992 – Titel VIII: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0090000015 (14.4.2012)

Community' social legislation. The impact of the opt-out is further diminished by the enhanced role of the social partners under the Agreement's legislative machinery. In the medium term, the UK's social policy opt-out may not survive the current Intergovernmental Conference or a change of government."[264]

Das Sozialabkommen wird vor allem hinsichtlich der erleichterten Entscheidungsfindung in sozialpolitischen Bereichen als Fortschritt gewertet. In Artikel 2 wird festgehalten, dass bei Regelungen in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt sowie Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und bei der beruflichen Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden ist.[265] Diese Entscheidung war für die Entwicklung einer eigenständigen EU-Sozialpolitik bedeutungsvoll und wurde vor allem auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen getroffen, dass eine Änderung jener die Sozialpolitik betreffenden Teile des EWG-Vertrages Einstimmigkeit bedurfte und diese aufgrund der ablehnenden Haltung der britischen Tory-Regierung kaum oder nur mit großen inhaltlichen Einschränkungen hergestellt werden konnte. Die im Zuge des Maastricht-Vertrages verfolgte Strategie der schrittweisen Konstituierung einer politischen Union verfolgte demnach nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine nachhaltige strukturelle Neuausrichtung der Gemeinschaft.[266] In diesem Sinne würde auch im Falle einer zu einem späteren Zeitpunkt stattfindenden Annahme des Abkommens von Seiten Großbritanniens in diesem Politikfeld eine beschleunigte Dynamik vorherrschen. In folgenden Bereichen wurde dagegen weiterhin ausdrücklich Einstimmigkeit verankert:

- soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 6,[267]
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten,

---

[264] Hargreaves, Sylvia: Social Europe after Maastricht: Is the United Kingdom really opted out?; in: Journal of Social Welfare and Family Law, Volume 19, Issue 1, 1997, S. 13
[265] vgl. Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 12
[266] vgl. Falkner, Gerda: EU Social Policy in the 1990s – Towards a corporatist policy community; Routledge, London u.a. 1998, S. 79
[267] Wortlaut Absatz 6: „Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht" (Quelle: siehe folgende Fußnote Nr. 193)

- finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, und zwar unbeschadet der Bestimmungen über den Sozialfonds.[268]

Eine Konsequenz dieser Vorgehensweise war, dass Europa bei der Entwicklung von einer reinen Wirtschaftsunion zu einer - zumindest in Teilbereichen engagierten - Sozialunion im Rahmen dieses Abkommens durch schnellere Entscheidungen handlungsfähiger wird. Des Weiteren war es nach Maastricht für alle Mitgliedsländer weitgehend unvermeidbar, sich mit den sozialpolitischen Agenden der Union inhaltlich auseinanderzusetzen, da es nun in den dargestellten Bereichen nicht mehr möglich war, mit Hinweis auf die ablehnende Haltung Großbritanniens keine Position einzunehmen.[269]

Neben dieser strukturellen Bedeutung enthält das Abkommen vor allem relevante Inhalte in Bezug auf den Ausbau der europäischen Sozialpartnerschaft, die als „Sozialer Dialog“ erfasst und bezeichnet wird. In Artikel 3 des Abkommens wird die Europäische Kommission damit beauftragt, vor der offiziellen Bekanntgabe von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner einzubinden und anzuhören. Auch bei der Ausarbeitung konkreter Maßnahmen sollen Stellungnahmen und Empfehlungen der Sozialpartner eingeholt und gegebenenfalls berücksichtigt werden.[270] Auf die Formulierung dieser Bestimmungen für eine zentralere Bedeutung der Sozialpartner hatten die europäischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Vorfeld maßgeblichen Einfluss[271]; insgesamt betrachtet handelte es sich bei diesen Bestimmungen größtenteils um die Herstellung der Rechtsverbindlichkeit einer bereits gängigen Praxis. Eine neue Regelung ist im zweiten Absatz des Artikels 2 zu finden, wonach ein Mitgliedstaat die Sozialpartner mit der Durchführung von angenommenen Richtlinien beauftragen kann, wenn die Sozialpartner eine solche Vorgehensweise gemeinsam beantragen. Der Mitgliedstaat muss in diesem Zusammenhang alle Vorkehrungen treffen, um die rechtzeitige und er-

---

[268] Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik; dem Vertrag über die Europäische Union beigefügt, Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0090000015 (14.4.2012)

[269] vgl. Schulz, Otto: Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik. Der Weg – Die Verhandlungen – Die Ergebnisse – Die Perspektiven; in: Schriften zur europäischen Integration, Band 1, Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 1996, S. 125-127

[270] vgl. Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik; dem Vertrag über die Europäische Union beigefügt, Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0090000015 (14.4.2012)

[271] vgl. European Commission: Social Dialogue; Social Europe guide, Volume 2, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, S. 35

gebnisorientierte Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen sicherzustellen.[272] Einen weiteren inhaltlichen Schwerpunkt des Sozialabkommens stellt Artikel 6 dar, der die Gleichbehandlung von Männern und Frauen behandelt. Generell ist festzustellen, dass dieser Politikbereich ein zentrales Aktionsfeld der sich herausbildenden europäischen Sozialpolitik darstellt; hier sind auch ausgeprägte Harmonisierungstendenzen zu erkennen.[273] Am Beginn des Artikels wird festgelegt, dass jeder Mitgliedstaat die Sicherstellung des „Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit" zu gewährleisten hat, wobei in der Folge eine ausführliche Definition des Entgelts - auch in Hinblick auf die Maßeinheit bei Akkordarbeit - beigefügt wird. Im dritten Absatz wird eine zusätzliche Bestimmung eingefügt, die ausdrücklich eine Begünstigung von Frauen in Hinblick eines Ausgleichs von „Benachteiligungen in ihrer beruflichen Laufbahn" ermöglicht bzw. bestehende Förderungen als rechtmäßig anerkennt.[274] In diesem Zusammenhang gab es Bedenken, ob der explizite Hinweis auf die Möglichkeit der Begünstigung von Frauen nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen würde. Diese Sichtweise erhielt aus folgendem Grund keine rechtliche Legitimation: *„Gleichbehandlung kann auch bedeuten, im Einzelfall eine Ungleichbehandlung hinzunehmen, um eine globale Gleichbehandlung, hier die der Frauen, zu erreichen. Wenn sich die Mitgliedstaaten für diese Form der Gleichbehandlung entscheiden, tasten sie den Gleichbehandlungsgrundsatz damit noch nicht in unzulässiger Weise an."*[275]

Der Maastricht-Vertrag selbst enthielt neben den weniger umstrittenen Neuerungen zu einer gemeinschaftlichen Vorgehensweise in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Jugend noch die vertragliche Integration des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 3b Absatz 2, wonach die Gemeinschaft nur in jenen Fällen tätig wird, in welchen die „Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können".[276] Dieses Prinzip ist nicht zuletzt für die Eingrenzung oder vielmehr für die mögliche Ausdehnung des sozialpolitischen Handlungsfelds der EU relevant. Konkret bedeutet dies, dass die EU nur im Bereich der europäischen Koor-

---

[272] vgl. Kuhn, Heike: Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft; Duncker & Humblot, Berlin 1995, S. 396

[273] vgl. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., völlst. überarb. Aufl., Springer Verlag, Berlin u.a. 2011, S. 271

[274] vgl. Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik; dem Vertrag über die Europäische Union beigefügt, Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0090000015 (14.4.2012)

[275] Kliemann, Annette: Die europäische Sozialintegration nach Maastricht; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997, S. 250

[276] vgl. Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0090000015 (15.4.2012)

dinierung der Sozialversicherungssysteme sozialpolitisch tätig werden kann oder in jenen Bereichen, wo die Mitgliedstaaten keine ausreichendenden Sozialschutzsysteme entwickelt haben.[277]

3.7 Grün- und Weißbuch der Kommission zur Sozialpolitik

Vorherrschende wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Schwierigkeiten führten ab Mitte der 1990er Jahre zu einer deutlichen Wahrnehmung der sozialpolitischen Herausforderungen innerhalb der Union; insbesondere die anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit als direkte Folge eines unzureichenden Wirtschaftswachstums sowie die steigenden Kosten des Sozialschutzes in einer alternden Gesellschaft ließen die Erfolge des Binnenmarkt-Projektes verblassen.[278]

Ende 1993 wurden diese Probleme von Seiten der Europäischen Kommission aufgegriffen und ein Diskussionspapier veröffentlicht, das als sogenanntes „Grünbuch Europäische Sozialpolitik: Weichenstellung für die Europäische Union“ auf die Notwendigkeit eines verstärkten Engagements auf europäischer Ebene in den Bereichen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik hinweisen sollte. Der damalige EU-Kommissar für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Pádraig Flynn, wies in diesem Papier darauf hin, dass das Aktionsprogramm der Kommission zur Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer bereits weitgehend abgearbeitet sei und implizierte damit, dass ein neues sozialpolitisches Konzept der EU daran anschließen müsse. Als Begründungen hierfür werden sowohl die heikle sozioökonomische Situation in Europa als auch die erweiterten Möglichkeiten im sozialen Bereich, die der neue Vertrag über die Europäische Union bietet, genannt.[279]

Das Grünbuch sollte vor allem die Funktion erfüllen, die zukünftige Ausrichtung der Sozialpolitik der EU zur Diskussion zu stellen und allen interessierten Akteuren das Signal zu geben, an der Gestaltung des Zukunftsprogramms teilnehmen zu können. Zu diesem Zweck wurden im Grünbuch in erster Linie Fragen präsentiert.[280] Vor dem Hin-

---

[277] vgl. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., völlst. überarb. Aufl., Springer Verlag, Berlin u.a. 2011, S. 266-267

[278] vgl. Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 17

[279] vgl. Commission of the European Communities: Green Paper „European Social Policy“ – Options for the Union; Communication by Mr Flynn, Brussels • Luxemburg, 17 November 1993, COM(93) 551, S. 6: http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/social_policy_options_gp_com_93_551.pdf (17.4.2012)

[280] vgl. Europäische Kommission: Soziale Gemeinschaftspolitik; Band 6 der Binnenmarkt-Reihe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994, S. 15

tergrund der Tatsache, dass die Europäische Integration steigenden Wohlstand auf dem Wege wirtschaftlicher Kooperation bringen sollte und zum Zeitpunkt der Einführung des Binnenmarktes im Jahr 1993 dieses Ziel in weiter Ferne schien, symbolisierte dieses Grünbuch einen offensiven Umgang mit den erheblichen sozialpolitischen Herausforderungen Europas.[281]

In der Einleitung des Papiers wird diese Intention entschieden formuliert: *„The premise at the heart of this Green Paper is that the next phase in the development of European social policy cannot be based on the idea that social progress must go into retreat in order for economic competitiveness to recover. On the contrary, as has been stated on many occasions by the European Council, the Community is fully committed to ensuring that economic and social progress go hand in hand. Indeed, much of Europe's influence and power has come precisely from its capacity to combine wealth creation with enhanced benefits and freedoms for its people. In current conditions this will not be easy."*[282]

Als weitere Vorgehensweise wird - nach einem erfolgten eingehenden Diskussionsverlauf - die Erstellung eines Weißbuchs von Seiten der Kommission in Aussicht gestellt, das die wichtigsten Inhalte und Fragestellungen des Meinungsaustausches zum Ausdruck bringen soll.[283] Um inhaltliche Stellungnahmen und Anregungen bei der Erstellung des geplanten Weißbuchs berücksichtigen zu können, wurde von der Kommission eine Frist bis Ende März 1994 gesetzt.[284] Insgesamt 65 Fragestellungen wurden unter den folgenden Hauptthemenblöcken zur Diskussion gestellt:

- Alle Mitgliedstaaten betreffende vorrangige Probleme
- Verbesserung der Beschäftigungslage
- Beschleunigte Entwicklung eines qualitätsorientierten Produktionssystems
- Flankierende Maßnahmen für ein qualitätsorientiertes Produktionssystem
- Solidaritäts- und integrationsfördernde Maßnahmen
- Die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung
- Hauptziele auf europäischer Ebene

---

[281] vgl. Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 17
[282] Commission of the European Communities: Green Paper „European Social Policy" – Options for the Union; Communication by Mr Flynn, Brussels u. Luxemburg, 17 November 1993, COM(93) 551, S. 7: http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/social_policy_options_gp_com_93_551.pdf (17.4.2012)
[283] vgl. ibid., S. 6
[284] vgl. Europäische Kommission: Soziale Gemeinschaftspolitik; Band 6 der Binnenmarkt-Reihe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994, S. 15

- Binnenmarkt und freier Personenverkehr
- Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in einer sich wandelnden europäischen Gesellschaft
- Der soziale Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion
- Fragestellungen zu sozialen Standards
- Verstärkung des sozialen Dialogs
- Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt: die Rolle des Europäischen Sozialfonds
- Internationale Aspekte
- Demokratisierung des Prozesses sozialen Wandels und Schaffung eines Europas der Völker[285]

Für die vorliegende Arbeit sind die Fragestellungen zum Bereich „Bekämpfung der Armut und Ausgrenzung" von vorwiegender Relevanz, aber auch die Bereiche „Chancengleichheit von Frauen und Männern" sowie „Solidaritäts- und integrationsfördernde Maßnahmen" stellen sozialpolitische Grundsatzbereiche dar, die nicht ausschließlich auf beschäftigungs- oder wirtschaftspolitische Inhalte abzielen. Im Bereich „Armut und Ausgrenzung" wurden beispielsweise die Fragen gestellt, welche Gegenmaßnahmen als sinnvoll erachtet werden und ob der Kampf gegen Armut und Ausgrenzung formalisierter - beispielsweise in Form geeigneter Gesetze – aufgenommen werden sollte; des Weiteren wurden spezielle zielgerichtete Strategien auf EU-Ebene zur Diskussion gestellt. Neben diesen allgemeinen Anregungen im Bereich Prävention und Wiedereingliederung wurden insgesamt 15 Fragen in Untergliederungen angeführt, welche die Problemfelder Jugendchancen, ältere Menschen, Chancengleichheit für Zuwanderer, Integration benachteiligter Gruppen, Rassismus und ländliche Entwicklung repräsentieren.[286]

Neben der Anregung einer differenzierten Diskussion bestand die grundlegende Bedeutung des Grünbuchs über Sozialpolitik in der Auslotung von Reaktionen auf Vorschläge der Kommission von Seiten der Mitgliedstaaten und anderer relevanter Akteure. Außerdem sollte der sozialpolitische Diskurs auf europäischer Ebene mit der Präsentation von Schlüsselmaterien in strukturierte Bahnen gelenkt werden; am Ende des Prozesses soll-

[285] vgl. ibid., S. 15-19 sowie Commission of the European Communities: Green Paper „European Social Policy" – Options for the Union; Brussels • Luxemburg, 17 November 1993, COM(93) 551, S. 74-79: http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/social_policy_options_gp_com_93_551.pdf (17.4.2012)
[286] vgl. Commission of the European Communities: Green Paper „European Social Policy" – Options for the Union; Brussels • Luxemburg, 17 November 1993, COM(93) 551, S. 74-79: http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/social_policy_options_gp_com_93_551.pdf (19.4.2012)

ten die konsensfähigsten Vorschläge der Kommission zum Vorschein kommen.[287] In diesem Sinne wird im Grünbuch keine mögliche Ausrichtung der EU-Sozialpolitik vorgezeichnet, sondern ein sehr breites Spektrum an Fragen präsentiert, das bestenfalls imstande war, den Handlungsspielraum der Kommission abzutasten. Die kritische Einschätzung des Rechtswissenschaftlers Otto Schulz: *„Insgesamt war das Grünbuch enttäuschend, weil es – trotz vieler Vorzüge und mancher treffender Analysen – die bisherigen Diskussionen nicht weiterführte, sondern allenfalls zusammenfasste, Fragen aufwarf, ohne sie zu beantworten, und keine Grundorientierungen für eine europäische Sozialpolitik sichtbar machte."*[288] Dennoch ist festzuhalten, dass sich allein unter den 16 Fragestellungen im Bereich „Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung" vier Anregungen zur Schaffung rechtswirksamer Maßnahmen befinden. An diesen Stellen könnten Bestrebungen der Kommission ablesbar sein, den sozialpolitischen Aktionsspielraum in den Bereichen Armuts- und Ausgrenzungsbekämpfung, Aufenthaltsrecht von MigrantInnen, Eingliederung benachteiligter Bevölkerungsgruppen sowie Xenophobie und Rassismus zu erweitern und auf legislative Grundlagen zu stellen.[289]

In einem zweiten Schritt wurde im Juli 1994 das angekündigte Weißbuch über europäische Sozialpolitik veröffentlicht, in dem die grundlegenden Aktionslinien der EU-Sozialpolitik für die nächsten Jahre von Seiten der Kommission präsentiert werden sollten. Bereits in der Einleitung des Dokuments wurde ein breiteres Anforderungsprofil des sozialpolitischen Engagements auf europäischer Ebene vorgezeichnet: *„Jobs must continue to come top of the agenda, and the proposals on employment and training in this White Paper are an integral part of the process initiated by the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. But social policy goes beyond employment. It affects people when they are at work but also when they are not – their family life, their health and their old age. [...] This White Paper sets out a framework for Union action in the face of these challenges."*[290]

---

[287] vgl. Geyer, Robert: The State of European Union Policy; in: Policy Studies, Vol. 21, No. 3, Routledge, London 2000, S. 253

[288] Schulz, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik – Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza; Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 2003, S. 201

[289] vgl. Commission of the European Communities: Green Paper „European Social Policy" – Options for the Union; Brussels • Luxemburg, 17 November 1993, COM(93) 551, S. 75-76: http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/social_policy_options_gp_com_93_551.pdf (19.4.2012)

[290] Commission of the European Communities: European Social Policy – A Way Forward for the Union. A White Paper; COM(94) 333 final, Brüssel, 27.7.1994, S. 1: http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/#block_14 (19.4.2012)

Diese Haltung bedeutet insofern eine wichtige Neupositionierung des Verständnisses eines zukunftsweisenden sozialpolitischen Engagements der EU, indem die Beschäftigungspolitik zwar als ein zentraler Ansatzpunkt beschrieben wird, fundierte Sozialpolitik aber ausdrücklich umfassender beschrieben wurde. Das Weißbuch wird bereits hier als Darstellung der sozialpolitischen Standpunkte der Kommission deutlich erkennbar und enthält daher weitaus entschlossenere Aussagen als das Grünbuch Sozialpolitik.[291] Das Papier stellt eine umfassende Auseinandersetzung mit dem möglichen sozialpolitischen Aktionsrahmen der Union in den kommenden Jahren dar und ist in diesem Sinne als wichtiges Konzept über die originären Vorstellungen einer europäischen Sozialpolitik einzustufen, wenngleich die Umsetzbarkeit der präsentierten Aktivitäten nicht durchgehend als gesichert angenommen werden kann.[292] Das Weißbuch kann aber als direkte Folge des 1993 in Kraft getretenen Maastricht-Vertrages eingeordnet werden, da ohne die im letzten Kapitel dargestellten strukturellen Reformen und politischen Erweiterungen dieses Vertrages eine dergleichen umfassende Auseinandersetzung der Kommission mit einem möglichen europäischen Konzept der Sozialpolitik undenkbar gewesen wäre. Das Weißbuch hatte auch eine strukturierende Funktion, indem folgende zehn Handlungsbereiche herausgearbeitet wurden:

1) Arbeitsplätze – Schwerpunktthema Nr. 1
2) Investitionen in ein erstklassiges Arbeitskräftepotential
3) Förderung eines hohen Standards bei den Arbeitsbedingungen als Teil eines wettbewerbsfähigen Europas
4) Schaffung eines europäischen Arbeitsmarktes
5) Chancengleichheit von Männern und Frauen
6) Sozialpolitik und sozialer Schutz – eine aktive Gesellschaft für alle
7) Gesundheitspolitische Maßnahmen
8) Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und gemeinnützige Vereinigungen als Partner im Wandlungsprozess
9) Internationale Zusammenarbeit – die Rolle der Sozialpolitik
10) Ein effizienteres System zur Anwendung des europäischen Rechts[293]

---

[291] vgl. Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995, S. 17
[292] vgl. Schulz, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik – Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza; Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 2003, S. 201-203
[293] Schulz, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik – Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza; Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 2003, S. 201-202

Im sechsten Kapitel über Sozialpolitik und sozialen Schutz wird insbesondere die Notwendigkeit der Reform europäischer Wohlfahrtsstaaten dargestellt. Zum einen wird eingangs darauf hingewiesen, dass das wohlfahrtsstaatliche Konzept eine wichtige Errungenschaft darstelle, dennoch sei vom Prinzip einer passiven Gewährung von monetären Sozialleistungen tendenziell abzugehen und ein stärkerer Bezug zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen herzustellen. Der Sozialstaat sollte in diesem Sinne vor allem auf die Integration möglichst aller Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sein; die Sozialleistungen werden als „Trampolin" verstanden beziehungsweise als allerletztes Sicherheitsnetz, das auch erwerbsunfähigen Menschen ein würdiges Leben ermöglichen soll.[294]

An dieser Stelle wird wiederum erkennbar, dass ein geregeltes Erwerbseinkommen als zentrales Instrument für soziale Absicherung gesehen wird und - wie in Kapitel 1 artikuliert - das „Schwerpunktthema Nr. 1" bildet. Die europäischen wohlfahrtsstaatlichen Modelle werden damit indirekt als nicht ausreichend beschäftigungsfördernd charakterisiert, insbesondere durch den Hinweis, dass die einkommensunterstützende Funktion der Sozialleistungen reduziert werden sollte. Diese Forderung könnte so verstanden werden, dass die Ausprägungen bestimmter Sozialleistungen finanziellen Anreizen zur Arbeitsaufnahme entgegenwirken. Es wird eindeutig eine Neuausrichtung der Sozialpolitik gefordert, auch im Sinne einer Verstärkung der wirtschaftsfördernden Komponenten: *„This means giving a top priority to employment and social policies by developing a 'trampoline' safety net, and recognising that those who are not in the labour market also have a useful role to play in society. While the European social model provides a good foundation, it needs to be developed to provide a new synergy between the welfare and wealth-creating functions of society."*[295]

Am Anfang des Papiers wurde ausdrücklich auf das Subsidiaritätsprinzip hingewiesen, das insbesondere im sozialpolitischen Bereich bedeutet, dass die unterschiedlichen nationalen Systeme eigene Wege finden sollen, bei der Erreichung europäischer Ziele mitzuwirken. Im Weißbuch wird das Prinzip partnerschaftlich interpretiert und das Zusammenwirken der unterschiedlichen Ebenen wie auch der Sozialpartner befürwortet. Die normative Eigenschaft des Subsidiaritätsprinzips, dass gemeinschaftliches Handeln nur in bestimmten Politikbereichen möglich ist und an konkrete Bedingungen geknüpft

[294] vgl. Commission of the European Communities: European Social Policy – A Way Forward for the Union. A White Paper; COM(94) 333 final, Brüssel, 27.7.1994, S. 35: http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/#block_14 (22.4.2012)
[295] ibid., S. 35

ist, wird damit für den sozialpolitischen Bereich gewissermaßen zur Verhandlungssache erklärt. Allerdings wurde deutlich kommuniziert, dass die Reaktionen auf das Grünbuch eindeutig den Erhalt der Diversität europäischer Sozialsysteme reklamierten; eine eventuelle Intention der europäischen Harmonisierung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen wurde negiert.[296]

Neben der Thematisierung des demographischen Wandels und der Alterung der Gesellschaft wurde im Kapitel über Sozialschutz auch die soziale Integration aller gesellschaftlichen Gruppen gefordert und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen auch im Bereich der sozialen Sicherungssysteme. Die soziale Eingliederung von behinderten Menschen und die Schaffung gleicher Chancen für alle runden die umfassende Zielsetzung im Bereich Sozialpolitik ab. Zum Thema Kampf gegen Armut und soziale Exklusion wurde festgehalten, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen zwar ein wichtiger Aspekt auf dem Weg des erfolgreichen Kampfs gegen soziale Exklusion sei, daneben aber noch weitere Maßnahmen notwendig seien. In diesem Zusammenhang wird eine ganzheitliche Strategie unter Einbeziehung möglichst aller relevanten Akteure und Verwaltungsebenen vorgeschlagen. Die Europäische Union soll hierbei eine unterstützende Plattform bieten, langfristige Ziele formulieren und mit ihren Strukturfonds – vor allem mit dem Europäischen Sozialfonds – konkrete Maßnahmen mit umsetzen.[297]

Insgesamt betrachtet präsentiert das Weißbuch eine eingehende Analyse der sozialpolitischen Herausforderungen Europas, ohne in den zentralen Fragen konkrete Lösungen anbieten zu können. Die EU findet zu diesem Zeitpunkt keine Option, grundlegend über ihre Moderatorenrolle hinauszuwirken. Die im Weißbuch präsentierten hehren und umfassenden sozialen Ziele der EU und das glaubwürdige Engagement wirken daher wenig konkret und formulieren ein sozialpolitisches Wunschprogramm, das budgetpolitische und wirtschaftliche Realitäten missachtet und ein gemeinsames Agieren sowie einen zielgerichteten Kurs suggeriert: *„While the primary responsibility for both policy and action must lie with Member States, and indeed at regional and local levels, action is also needed at the Union level. The Union must demonstrate that it is not silent or inactive on this issue, and that it is able to act not only in the interests of the employed but also of the unemployed and socially excluded. [...] The purpose of*

[296] vgl. Schulz, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik – Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza; Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 2003, S. 203

[297] vgl. Commission of the European Communities: European Social Policy – A Way Forward for the Union. A White Paper; COM(94) 333 final, Brüssel, 27.7.1994, S. 37-38: http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/#block_14 (22.4.2012)

such a proposal would be to define common objectives and guidelines, rather than detailed provisions of uniform solutions."[298]

In gewisser Weise zeichnete das Weißbuch tatsächlich das zukünftige Programm der EU im Bereich der Sozialpolitik vor, indem die Umsetzung konkreter Maßnahmen den Nationalstaaten überlassen wird, die Grundzüge und langfristige Strategie jedoch auf europäischer Ebene bereitgestellt werden sollen. Diese Rolle der EU soll mit Hilfe eingehender Analysen zukünftiger Entwicklungen unterstützt werden; gesetzgebende Maßnahmen sollen auf europäischer Ebene nur dann getroffen werden, wenn die betreffenden Fragen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht besser gelöst werden können – unter Wahrung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Eine konkrete Aufzählung jener Bereiche, für die eine gemeinschaftliche Rechtsetzung gelten soll, bleibt das Weißbuch jedoch schuldig. Die Darstellung der Kommission, dass Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Fortschritt untrennbar miteinander verbunden sind, weist jedoch darauf hin, unter welchen Voraussetzungen gemeinschaftliche Rechtsetzung argumentierbar ist.[299]

Mit der Umsetzung des europäischen Binnenmarktes kann der Handlungsspielraum der EU vor allem unter Berufung auf die Erfordernisse des gemeinsamen Markts auch auf andere Politikbereichen erweitert werden. Die dementsprechenden Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs wurden im Weißbuch thematisiert: *„The comments on the Green Paper generally endorse the view that discussion is now necessary on the social rules needed to complement trade. The Union recognizes that other regions may need to compete on the basis of lower labour costs, based on lower wages, longer hours and more difficult conditions, but it is not in the interests of international cooperation that the exploitation of workers should become an instrument of international competition. While rejecting for reasons of principle a protectionist approach, it is in the interests of all that social progress becomes a generally held political objective as economies develop."*[300]

---

[298] ibid., S. 37-38

[299] vgl. Schulz, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik – Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza; Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 2003, S. 203-204

[300] Commission of the European Communities: European Social Policy – A Way Forward for the Union. A White Paper; COM(94) 333 final, Brüssel, 27.7.1994, S. 46: http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/#block_14 (22.4.2012)

3.8 Sozial- und Beschäftigungspolitik im Vertrag von Amsterdam

Nachdem sich die EU 1995 durch die Beitritte von Österreich, Finnland und Schweden auf 15 Mitgliedstaaten erweitert hatte, kam es im Zuge des Europäischen Rates von Amsterdam am 16. und 17. Juni 1997 zur Verabschiedung eines weiteren Reformvertrags, der die Union mit neuen Kompetenzen und strukturellen Neuerungen ausstattete. Nach dem Wahlsieg der Labour-Partei von Tony Blair im Mai 1997 war es im Zuge dieser Vertragsänderung nun möglich, die im Maastricht-Vertrag in einem Protokoll bzw. Abkommen verankerten sozialpolitischen Einigungen durch die Zustimmung Großbritanniens zu integrieren. Nach der endgültigen Unterzeichnung im Oktober 1997 konnte der Vertrag von Amsterdam am 1. Mai 1999 in Kraft treten.[301]

Vor allem die neuen Mitgliedstaaten Österreich, Finnland und Schweden setzten sich im Rahmen der Regierungskonferenz für eine größere Bedeutung der Sozialpolitik auf Unionsebene ein und trugen damit dazu bei, dass sich die Staats- und Regierungschefs nach angestrengten Verhandlungen auf die vertragliche Umsetzung eines Beschäftigungskapitels einigten, ohne dass dieses Thema auf der Agenda des Treffens stand. Dieser neu eingeführte Titel VII enthält in sechs Artikeln vor allem die Zielsetzung, dass die Erreichung einer hohen Beschäftigung als Querschnittsmaterie bei der Umsetzung aller Politikentscheidungen der EU berücksichtigt werden muss.[302] Als konkrete Maßnahmen wurden insbesondere eine verstärkte Koordinierung der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten festgelegt sowie die Schaffung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie, die in Form von beschäftigungspolitischen Leitlinien auf Gemeinschaftsebene mit qualifizierter Mehrheit jährlich zu beschließen ist. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien werden gemäß Artikel 128 (2) anhand der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen vom Rat festgelegt.[303]

---

[301] vgl. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., völlst. überarb. Aufl., Springer Verlag, Berlin u.a. 2011, S. 9

[302] vgl. Weidenfeld, Werner/Giering, Claus: Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive; in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse – Strategien für Europa; Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1998, S. 38

[303] Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte; Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1997, S. 34: http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf (3.5.2012)

Diese Bestimmungen führte die Beschäftigungspolitik als eigenständiges politisches Handlungsfeld der Europäischen Union ein. Beschäftigungspolitische Zielsetzungen und die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit waren zwar immer wieder Inhalte von Gipfelerklärungen, von einer vertraglichen Festlegung von EU-Kompetenzen wurde hingegen bis zu diesem Zeitpunkt abgesehen. Dennoch ist hier anzumerken, dass bereits im Vorfeld im Rahmen der Strukturfonds konkrete arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen unterstützt und in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden.[304] Der Amsterdamer Vertrag schuf demnach die vertragliche Grundlage für das bereits seit längerem bestehende beschäftigungspolitische Engagement der EU. Die Europäische Kommission machte bereits im Vorfeld deutlich, dass die Probleme auf den europäischen Arbeitsmärkten eine gemeinschaftliche Strategie im Bereich der aktiven Beschäftigungspolitik sowie bei der beruflichen Bildung erfordern.[305] Insbesondere die Erklärung auf dem Gipfel von Essen Mitte Dezember 1995 skizzierte die beschäftigungspolitische Richtung der EU und gilt als Grundlage und inhaltliche Unterstützung für die Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag. Als zentrale Maßnahmen wurden

- eine Flexibilisierung der Arbeitsorganisation,
- maßvolle Lohnabschlüsse,
- Arbeitsplatz-Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene,
- die Senkung von Lohnnebenkosten,
- eine Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und
- spezifische Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche

gefordert.[306] Im Rahmen dieser Erklärung wurden die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, die Empfehlungen in mehrjährigen Programmen im Rahmen ihrer nationalen Beschäftigungspolitiken umzusetzen. Um diese Strategieziele zu erreichen, sollten die Staaten verstärkt kooperieren, um Informationen, Erfahrungen und Best-Practice-Modelle auszutauschen. Aber auch die unzureichenden Erfolge bei der Umsetzung der Essener

---

[304] vgl. Hörburger, Hortense: Die soziale und beschäftigungspolitische Dimension der EU nach Amsterdam; in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam – Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag; Europa Union Verlag, Bonn 1998, S. 109

[305] vgl. Colucci, Michele: Searching for a European Employment Strategic Initiative; in: Blainpain, Roger (Hrg.): Institutional Changes and European Social Policies after the Treaty of Amsterdam; Kluwer Law International, The Hague 1998, S. 112-115

[306] vgl. Hörburger, Hortense: Die soziale und beschäftigungspolitische Dimension der EU nach Amsterdam; in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam – Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag; Europa Union Verlag, Bonn 1998, S. 110

Erklärung bekräftigten die Bemühungen um eine verstärkte Institutionalisierung europäischer Beschäftigungspolitik.[307]

Der 1997 vom Rat für soziale Angelegenheiten geschaffene Beschäftigungsausschuss wird als wichtiges Instrument vom Amsterdamer Vertrag gestärkt.[308] In Artikel 130 des Vertrags werden die Aufgaben des Beschäftigungsausschusses vor allem im Bereich der Koordinierung vertraglich fixiert; der Ausschuss hat aber auch beratende Funktion und hat das Recht, „auf Ansuchen des Rates oder der Kommission oder von sich aus" Stellungnahmen abzugeben. Des Weiteren wurde die Anhörung der Sozialpartner festgelegt und dass jeder Mitgliedstaat und die Kommission jeweils zwei Mitglieder zu entsenden haben.[309]

Für die Entfaltung der sozialpolitischen Agenden der EU war die vertragliche Festlegung auf beschäftigungspolitische Aktivitäten mit einem eigens befassten Gremium ein zentraler Schritt. Der Beschäftigungsausschuss etablierte die offene Koordinierungsmethode, die im Rahmen einer gemeinsamen Beschäftigungsstrategie gegenseitige Bewertungen sowie Vergleiche ermöglichte und dadurch den Umsetzungsdruck auf bestimmte Maßnahmen erhöhte. Dieses Konzept wurde bereits seit der Einführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie im Jahr 1997 umgesetzt, indem „gemeinsame Ziele, Ansätze und Benchmarks" festgelegt wurden und eine Informationsdatenbank für die Ermöglichung laufender Vergleiche eingerichtet wurde.[310] Aufgrund der drängenden Probleme auf den europäischen Arbeitsmärkten wurden demnach die meisten im Amsterdamer Vertrag festgehaltenen Inhalte zur Beschäftigungspolitik bereits vor dessen Inkrafttreten in die Wege geleitet. Bereits im Oktober 1997 legte die Europäische Kommission ihre Leitlinien für Beschäftigungspolitik vor, welche die Mitgliedstaaten im darauffolgenden Jahr umsetzen sollten. Die Inhalte der Leitlinien dürfen nicht im Widerspruch zu den im Rahmen der Währungsunion festgelegten wirtschaftspolitischen Grundsätzen stehen. Der Rat kann nach Begutachtung spezifischer Berichterstattung der Mitgliedstaaten

---

[307] vgl. Colucci, Michele: Searching for a European Employment Strategic Initiative; in: Blainpain, Roger (Hrg.): Institutional Changes and European Social Policies after the Treaty of Amsterdam; Kluwer Law International, The Hague 1998, S. 114-115

[308] vgl. Meinert, Sascha: Die Europäische Union als Werte- und Sozialgemeinschaft; in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse – Strategien für Euorpa; Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1998, S. 190

[309] vgl. Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte; Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1997, S. 34: http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf (5.5.2012)

[310] vgl. Europäische Kommission: Leitfaden Soziales Europa - Teil I – Beschäftigungspolitik; Amt für Veröffentlichung der Europäischen Union, Luxemburg 2011, S. 8-9

auch auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn diese beispielsweise die Leitlinien in ihren nationalen Beschäftigungspolitiken nicht ausreichend berücksichtigen. Mit Ausnahme fehlender Sanktionen ähnelt diese Praxis jener im Bereich der EU-Wirtschaftspolitik.[311]

Zu diesem Zeitpunkt konstituierte sich jenes richtungsweisende Verfahren, wie die Union sozialpolitische Inhalte öffentlichkeitswirksam aufgreifen kann, ohne das Subsidiaritätsprinzip durch Harmonisierungsbestrebungen zu verletzen: *„Funktion der Organe der Gemeinschaft ist auch und gerade die Koordinierung der Beschäftigungspolitiken durch Information der Akteure in den einzelnen Mitgliedstaaten über Maßnahmen und Strategien zur Hebung des Beschäftigungsniveaus in anderen Mitgliedstaaten. Der Dialog der Akteure, die Transparenz der nationalen Politikansätze und die Beurteilung von deren Effizienz, Erfolg oder Misserfolg, nicht zuletzt aber auch die Einbindung der Sozialpartner sollen jenen Modellen zum Durchbruch verhelfen, die am erfolgreichsten sind. Kein Zwang ist also angesagt, sondern indirekte Koordinierung durch Information, Transparenz und Dialog, freilich eingebettet in die allgemeinen Ziele der Gemeinschaft, darunter auch und gerade in die Ziele der Chancengleichheit und der sozialen Gerechtigkeit.“*[312]

Neben dieser für die europäische Sozialpolitik wichtigen strukturellen Etablierung eines institutionalisierten Prozesses im nahestehenden Bereich Beschäftigungspolitik wurden auch alle bestehenden sozialpolitischen Rechtsgrundlagen durch den Vertrag von Amsterdam zusammengeführt, da das Sozialabkommen aufgrund der erfolgten Zustimmung Großbritanniens nun integriert werden konnte. Des Weiteren wurden unter Berufung auf die in Turin 1961 unterzeichnete und vom Europarat initiierte Sozialcharta sowie auf die Gemeinschaftscharta über die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer grundlegende soziale Rechte formuliert.[313]

Im Zuge der Einbeziehung obiger Vertragstexte war es nun möglich, nach der Befassung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen in folgenden

---

[311] vgl. Homepage der Europäischen Union – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung; Der Vertrag von Amsterdam: Gebrauchsanweisung - Beschäftigung (5.5.2012): http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a13000_de.htm

[312] Runggaldier, Ulrich: Der neue Beschäftigungstitel des EG-Vertrages und die Übernahme des „Sozialabkommens“ in den EG-Vertrag; in: Hummer, Waldemar: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam; Manz, Wien 1998, S. 206

[313] vgl. Homepage der Europäischen Union – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung; Der Vertrag von Amsterdam: Gebrauchsanweisung - Sozialpolitik (5.5.2012): http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a14000_de.htm

Bereichen im Rat mit qualifizierter Mehrheit Richtlinien zu erlassen, die Mindestvorschriften enthalten können:[314]

- Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer
- Arbeitsbedingungen
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
- berufliche Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz[315]

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass es im Rahmen des Amsterdamer Vertrags auch möglich geworden ist, dass der Rat auf dem Gebiet der Bekämpfung von Ausgrenzung Maßnahmen beschließen kann, die entweder entsprechenden Informationsaustausch, Initiativen verstärkter Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder innovative Konzepte verfolgen. Dem gegenüber werden dem Rat in den Gebieten Streikrecht, Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht keine oder nur rudimentäre Regelungskompetenzen gewährt. In einigen anderen Bereichen (v.a. in Bezug auf den Arbeitnehmerschutz bei Beendigung des Arbeitsvertrages sowie bei der Wahrnehmung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen) kann der Rat wiederum auf Vorschlag der Kommission und nach der Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen einstimmig Richtlinien beschließen.[316]

Trotz der Erwähnung relativ ambitionierter sozialer Ziele im Vertrag von Amsterdam und der Ausweitung jener Gebiete, in denen mit qualifizierter Mehrheit Entscheidungen getroffen werden können, bleibt Sozial- wie auch Beschäftigungspolitik im Zuständigkeitsbereich der Nationalstaaten. Dennoch konnte durch die Integration des Sozialabkommens ein deutlicher inhaltlicher Entwicklungsschritt - zumindest in Hinblick auf die

---

[314] vgl. Runggaldier, Ulrich: Der neue Beschäftigungstitel des EG-Vertrages und die Übernahme des „Sozialabkommens“ in den EG-Vertrag; in: Hummer, Waldemar: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam; Manz, Wien 1998, S. 210

[315] Homepage der Europäischen Union – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung; Der Vertrag von Amsterdam: Gebrauchsanweisung - Sozialpolitik (8.5.2012): http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a14000_de.htm

[316] vgl. Runggaldier, Ulrich: Der neue Beschäftigungstitel des EG-Vertrages und die Übernahme des „Sozialabkommens“ in den EG-Vertrag; in: Hummer, Waldemar: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam; Manz, Wien 1998, S. 210

symbolische Zuständigkeitserklärung der Europäischen Union - erreicht werden.[317] Die sozialpolitischen Ziele der Union werden bereits zu Beginn des neuen Titels XI des Vertrags „Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ in Artikel 136 aufgezählt, nämlich *„die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen“*.[318]

Im Gegensatz zur unzureichenden Konkretisierung dieser Zielsetzungen gehen vor allem zwei Komponenten gestärkt aus der Umsetzung des Amsterdamer Vertrags hervor: Zum einen wurde die europäische Sozialpartnerschaft gestärkt und wurde fest im Prozedere des Zustandekommens sozialpolitischer Maßnahmen verankert. Zum anderen wurde im Bereich „Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen“ eine neue rechtliche Basis geschaffen. Bislang war vertraglich nur festgelegt, dass Männer und Frauen in den Mitgliedstaaten für die gleiche Arbeit auch die gleiche Entgelthöhe erhalten müssen. Der Amsterdamer Vertrag erweitert diesen Grundsatz im Artikel 141 dadurch, dass der Rat nach der Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses im Mitentscheidungsverfahren Maßnahmen beschließen kann, welche die Sicherstellung dieses obigen Grundsatzes bewirken. Des Weiteren wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit gegeben, Vergünstigungen für das jeweils unterrepräsentierte Geschlecht im Bereich der Berufstätigkeit einzuführen. Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs dürfen diese Vergünstigungen allerdings nicht in Form fester Quoten gewährt werden.[319]

Dennoch ist festzuhalten, dass die ausdrückliche Unterstützung positiver Diskriminierung vom generellen Gleichheitsprinzip abweicht und die Europäische Union in dieser Frage einen gesellschaftspolitisch-gestaltenden Standpunkt einnimmt.[320] In diesem Sinne kann als eine sozialpolitische Neuerung des Amsterdamer Vertrags die verbesserte

---

[317] vgl. Blanpain, Roger: The European Union, Employment, Social Policy and the Law; in: Blainpain, Roger (Hrg.): Institutional Changes and European Social Policies after the Treaty of Amsterdam; Kluwer Law International, The Hague 1998, S. 21

[318] Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte; Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997;konsolidierte Fassung der Verträge (8.5.2012): http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/Vertrag_Amsterdam.pdf

[319] Homepage der Europäischen Union – Der Vertrag von Amsterdam: Gebrauchsanweisung (8.5.2012): http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a14000_de.htm

[320] vgl. Griller, Stefan u.a.: The Treaty of Amsterdam – Facts, Analysis, Prospects; Springer-Verlag, Wien 2000, S. 161-165

Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Diskriminierung bei der Ausübung einer Berufstätigkeit erfasst werden.

3.9 Sozialpolitische Impulse des Europäischen Rats von Nizza

Am 11. Dezember 2000 einigten sich die Staats- und Regierungschefs nach langen Verhandlungen in Nizza auf ein Vertragswerk, das bereits unmittelbar danach in der Öffentlichkeit und auch von politischen Mitwirkenden als wenig visionär beurteilt wurde. Die Rahmenbedingungen der Vertragsverhandlungen wurden in erster Linie von der institutionellen Anpassung der EU für ihre größte Erweiterung in der Geschichte geprägt. Im Zuge des institutionellen Anpassungsprozesses für die geplante EU-Osterweiterung traten bei den Verhandlungen nationale Interessen medienwirksam in den Vordergrund, weshalb die Vermittlung eines gemeinsamen Konzepts der politischen Zukunftsgestaltung Europas ins Hintertreffen geriet.[321]

Bereits in einem Protokoll des Vertrags von Amsterdam wurde eine Regierungskonferenz vorgesehen, die spätestens ein Jahr vor dem Zeitpunkt stattzufinden habe, an dem die EU mehr als 20 Mitgliedstaaten umfassen würde, um die institutionellen Fragen rechtzeitig bewältigen zu können. In diesem Sinne wurde die Konferenz in Nizza mit dem konkreten Auftrag einberufen, die Verträge dahingehend zu überarbeiten, um die Institutionen der Union erweiterungsfähig zu machen. In diesem Zusammenhang wurden vier zentrale Arbeitsbereiche konkretisiert, nämlich die „Größe und Zusammensetzung der Kommission, die Stimmgewichtung im Rat, die Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit und die verstärkte Zusammenarbeit."[322] Die Erweiterungsfähigkeit war somit primäres Ziel der Verhandlungen; vor diesem Hintergrund müssen auch die sozialpolitischen Komponenten von Nizza beurteilt werden. Die sozialpolitischen Inhalte der EU wurden mit dem Vertragswerk zumindest zukunftsfähig gemacht: *„Die Gesamtbilanz der Regierungskonferenz 2000 ist durchaus positiv zu bewerten. Sie hat ihr wesentliches Ziel, nämlich jene Anpassungen des institutionellen Gefüges der Union vorzunehmen, die eine Erweiterung der Union auf 30 und mehr Mitgliedstaaten*

[321] vgl. Schallenberg, Alexander: Verlauf und Ergebnisse des Gipfels von Nizza; in: Griller, Stefan/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die EU nach Nizza – Ergebnisse und Perspektiven; Springer-Verlag, Wien 2002, S. 5-7

[322] vgl. Homepage der Europäischen Union – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung; Der Vertrag von Nizza: Gebrauchsanweisung – Einleitung: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_introduction_de.htm (10.5.2012)

erfordern, erreicht. [...] Wie nicht anders zu erwarten, wird der Vertrag von Nizza somit nur ein Zwischenschritt in der europäischen Integration und der Entwicklung der Europäischen Union bilden."[323]

Wenngleich Nizza keine substanziellen sozialpolitischen Neuerungen mit sich brachte, wurde durch den Vertrag dennoch mit dem Ausschuss für Sozialschutz ein wichtiges beratendes Gremium geschaffen. Die Gründung dieses Ausschusses fand breite Unterstützung und wurde im Artikel 144 des Vertrags geregelt.[324] Mit dieser Entscheidung wurde den sozialpolitischen Aufgaben der Union ein Forum zur Verfügung gestellt, das mit nationalen Experten auf die Dynamik der politischen Entwicklungen Einfluss nehmen kann und zugleich symbolisch eine Verbundenheit der EU mit sozialpolitischen Fragestellungen signalisiert. In Artikel 144 des Nizza-Vertrags wird der Ausschuss für Sozialschutz vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments eingesetzt und mit der Aufgabe betraut, die „Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Schutzes zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu fördern". Auch die konkreten Aufgaben des beratenden Gremiums werden im Vertragstext festgehalten: Im Vordergrund stehen die Beobachtung der sozialen Situation sowie der sozialpolitischen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten, der Information- und Erfahrungsaustausch und die Ausarbeitung von Berichten und Stellungnahmen. Der „Sozialschutzausschuss" kann auf Initiative des Rates oder der Kommission aktiv werden, aber in seinem Arbeits- und Zuständigkeitsgebiet auch selbstständig Berichte und Stellungnahmen erarbeiten sowie auf andere Art und Weise seine beratenden Aufgaben wahrnehmen. Jeder Mitgliedstaat der EU und auch die Kommission entsendet zwei Mitglieder in den Ausschuss, wobei das Gremium im Zuge seiner Tätigkeiten auch „geeignete Kontakte zu den Sozialpartnern" herzustellen hat.[325] Auch die Ausweitung der Mehrheitsbeschlüsse auf alle sozialpolitischen Bereiche war Thema der Vertragsverhandlungen. Das Ergebnis war hingegen ein Festhalten an den bisherigen Regelungen, wobei in diesem Zusammenhang allerdings zu bemerken ist, dass bereits in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam geregelt wurde, bis auf wenige Ausnahmen mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen - insbesondere bei den unionsrechtlich relevanten Bereichen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbezie-

[323] Längle, Alfred: Institutionenreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit; in: Griller, Stefan/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die EU nach Nizza – Ergebnisse und Perspektiven; Springer-Verlag, Wien 2002, S. 39
[324] vgl. Schulz, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik; Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 2003, S. 131
[325] vgl. Läufer, Thomas (Hrg.): Vertrag von Nizza – Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deutsche Begleitgesetze; Europa Union Verlag, Bonn 2002, S. 132

hungen. Das Festhalten an der Einstimmigkeit in den Bereichen soziale Sicherheit, Mitbestimmung, Betriebsverfassung und Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen ist vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips als rechtlich konsequente Entscheidung einzustufen. Gerade die Tatsache, dass bereits zum Zeitpunkt der Nizza-Vertragsverhandlungen ein breites Spektrum von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden konnte, war mitunter ein Grund für die schwierige Kompromissfindung beim Thema Stimmengewichtung.[326] Eine Neuerung des Vertrages war allerdings die sogenannte „Anpassungsklausel“ im Artikel 137, wonach der Rat einstimmig den Beschluss fassen kann, in den Bereichen

- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen und
- bei den Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten

mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden.[327] Allerdings wird in diesem Zusammenhang auch deutlich, dass die Ausdehnung der Entscheidungsfindung auf Mehrheitsbeschlüsse im Bereich der EU-Sozialpolitik kein zentrales Thema ist. Vielmehr erweist sich die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in diesem Politikbereich als besonders relevant. Die Ausweitung der in der Beschäftigungspolitik bereits etablierten „Offenen Methode der Koordinierung“ auf den Themenbereich „Armut und soziale Exklusion“ wurde im Rahmen des Europäischen Rats von Nizza eingeläutet. Hiermit wurde zwar zum einen der sozialpolitische Aktionsradius der Europäischen Union erweitert, zum anderen ist festzuhalten, dass im Zuge der Einführung dieser Koordinierungsmethode tiefgreifende Diskussionen über etwaige Kompetenzverschiebungen in diesem Politikbereich längerfristig unterbunden wurden. Die nationalen sozialpolitischen Gestaltungsspielräume blieben im Rahmen einer sanktionsfreien offenen Koordinierung auf EU-Ebene nachhaltig unangetastet.[328] Neben der Einigung auf den Vertrag von Nizza wurde beim Europäischen Rat am 7. Dezember 2000 auch die EU-Charta

[326] vgl. Schulz, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik; Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 2003, S. 133
[327] vgl. Homepage der Europäischen Union – Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_majority_de.htm (12.5.2012)
[328] vgl. Wendler, Frank: Soziales Europa und demokratische Legitimität – Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive; Nomos Verlag, Baden-Baden 2005, S. 138-140
[328] vgl. Wendler, Frank: Soziales Europa und demokratische Legitimität – Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive; Nomos Verlag, Baden-Baden 2005, S. 138-140

der Grundrechte feierlich verkündet und von der Ratspräsidentschaft, der Präsidentin des Europäischen Parlaments sowie von den Präsidenten der Europäischen Kommission öffentlich unterzeichnet. Der Entwurf der Grundrechte-Charta wurde in einem eigens ins Leben gerufenen Konvent erarbeitet, der sich seit 1999 mit der Zusammenfassung vorhandener europäischer Grundrechtsquellen befasste und bis Ende 2000 ein stringentes Dokument hervorbringen sollte.[329] Die Mitglieder des Konvents setzten sich aus Abgesandten aus den EU-Mitgliedstaaten, Mitgliedern der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments sowie aus Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammen. Die EU-Charta sollte alle Grundrechte enthalten, die den Bürgerinnen und Bürgern der EU zustehen und auch jene wirtschaftlichen und sozialen Rechte umfassen, die in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der ArbeitnehmerInnen enthalten sind. Auch internationale Rechtsvorschriften (vor allem der Vereinten Nationen sowie der Internationalen Arbeitsorganisation) wurden berücksichtigt und darauf Wert gelegt, durch das Dokument eine möglichst umfassende Rechtssicherheit innerhalb der EU zu gewährleisten.[330] In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass dieses Projekt ein außergewöhnliches Rechtsvorhaben darstellt, das klassische internationale und europäische Menschenrechte mit sozialen Grundrechten in einem Rechtsdokument vereint. Die sozialen Grundrechte wurden durch das Kapitel IV mit dem Titel „Solidarität“ einbezogen.[331] In diesem Teil der EU-Grundrechtscharta werden folgende Rechte festgehalten:

- Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen
- Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen
- Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst
- Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung
- gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen
- Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz
- Familien- und Berufsleben
- soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

---

[329] vgl. Läufer, Thomas (Hrg.): Vertrag von Nizza – Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Charta der Grundrechte der Euorpäischen Union, deutsche Begleitgesetze; Europa Union Verlag, Bonn 2002, S. 16-17

[330] vgl. Homepage der Europäischen Union – Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_de.htm (12.5.2012)

[331] vgl. Weber, Albrecht: Die Zukunft der EU-Grundrechtscharta; Griller, Stefan/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die EU nach Nizza – Ergebnisse und Perspektiven; Springer-Verlag, Wien 2002, S. 283

- Gesundheitsschutz
- Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse
- Umweltschutz
- Verbraucherschutz[332]

Eine wichtige Einschränkung stellt der Anwendungsbereich der Charta dar, da dieser auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union begrenzt ist und Mitgliedstaaten nur im Zuge der Durchführung von Unionsrecht von den EU-Grundrechten erfasst sind.[333] Die Charta hätte ursprünglich einen konstitutiven Teil des europäischen Verfassungsvertrags einnehmen sollen. Nach dem Scheitern dieses Vorhabens erlangte die Grundrechtscharta erst durch einen Verweis im Lissabonner Vertrag Rechtskraft.[334] Dieser Verweis wurde in Artikel 6 des EU-Vertrages festgehalten, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass die Charta der Grundrechte und die Verträge als rechtlich gleichranging zu betrachten sind. Dennoch wurde in einem „Protokoll Nr. 30 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich“ ein Opt-Out der beiden Länder zur Kenntnis genommen. Als Begründung wird im Artikel 1 des Protokolls erwähnt, dass die *„Rechts- oder die Verwaltungsvorschriften, die Verwaltungspraxis oder –maßnahmen Polens oder des Vereinigten Königreiches nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen im Einklang stehen“*.[335] Wenngleich das Dokument als Kanon der europäischen Wertegemeinschaft konzipiert wurde, wies insbesondere das sogenannte „moralische Opt-Out“ von Polen in Bezug auf eine diskriminierungsfreie Haltung gegenüber Homosexualität deutlich darauf hin, dass Europa noch über keine konsistente Wertehaltung verfügt.[336]

---

[332] Homepage der Europäischen Union – Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_de.htm (12.5.2012)

[333] vgl. Weber, Albrecht: Die Zukunft der EU-Grundrechtscharta; Griller, Stefan/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die EU nach Nizza – Ergebnisse und Perspektiven; Springer-Verlag, Wien 2002, S. 287-289

[334] vgl. Borchardt, Klaus-Dieter: The ABC of European Union law; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 28

[335] Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen; Textbuch Deutsches Recht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg [u.a.] 2009, Art. 6 EU-V u. Protokoll Nr. 30

[336] vgl. Borowsky, Martin: Die Grundrechtecharta als normatives Fundament der Europäischen Union; in: Leiße, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, S. 155-157

3.10 Der Vertrag von Lissabon und die Relevanz der Sozialpolitik

Am 29. Oktober 2004 wurde ein Verfassungsvertrag für Europa in Rom von den Staats- und Regierungschefs der EU feierlich unterzeichnet. Dieses Projekt sollte die politische Arbeit der Europäischen Union auf ein neues vertragliches Niveau überführen und gemeinsam mit der Grundrechtecharta den europäischen Integrationsgedanken maßgeblich fördern. Die Idee, ein verfassungsähnliches Vertragskonstrukt als symbolträchtige Rechtsgrundlage der EU einzusetzen, scheiterte im Zuge zweier negativer Referenden im Mai und Juni 2005 in Frankreich und in den Niederlanden.[337]

Nach dieser Erfahrung versuchten die Mitgliedstaaten einige Reformen des geplanten Verfassungsvertrags in Form eines neuen Änderungsvertrages umzusetzen; in diesem Sinne wurde der Vertrag von Lissabon entscheidend von den Inhalten der „Verfassung für Europa“ beeinflusst. Allerdings blieben anstatt eines Gesamttextes weiterhin zwei Gründungsverträge bestehen, nämlich der „Vertrag über die Europäische Union (EUV)“ und der „Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV)“.[338] Wichtige Folgewirkungen des Vertrags von Lissabon ist die Tatsache, dass die Europäische Union nach Art. 1 EUV als Rechtsnachfolgerin an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft tritt und nach Art. 47 EUV Rechtspersönlichkeit erhält; im Zuge dieser Völkerrechtsfähigkeit wird wiederum in Art. 6 Abs. 2 EUV festgelegt, dass die EU der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitritt.[339] Diese Bestimmung wurde vor dem Hintergrund des EuGH-Gutachtens 2/94 aufgenommen, worin sich der Europäische Gerichtshof im Jahr 1996 ablehnend gegenüber der Möglichkeit eines Beitritts der EG zur EMRK äußerte und dies mit einer fehlenden kompetenzrechtlichen Entscheidungsbefugnis begründete. Durch die Regelungen in Artikel 6 EUV wurden der EU die Kompetenzen für einen Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention unmissverständlich zugesprochen und darüber hinaus der Beitritt als verpflichtend festgehalten.[340]

---

[337] vgl. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., völlst. überarb. Aufl., Springer Verlag, Berlin u.a. 2011, S. 10

[338] vgl. Homepage der Europäischen Union - Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung - Der Vertrag von Lissabon: Gebrauchsanweisung - (15.5.2012): http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0033_de.htm

[339] vgl. Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen; Textbuch Deutsches Recht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg [u.a.] 2009, S. VI

[340] vgl. Streinz, Rudolf/Ohler, Christoph/Herrmann, Christoph: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU – Einführung mit Synopse; 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Verlag C.H.Beck, München 2008, S. 132

Sozialpolitische Inhalte finden sich auch in den neu formulierten Zielen der Union, die in Artikel 3 des EU-Vertrages dargestellt werden: Neben dem Ziel der Vollbeschäftigung und des sozialen Fortschritts wird auch die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und von Diskriminierungen festgehalten; soziale Gerechtigkeit und sozialer Schutz soll ebenso gefördert werden wie „die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen“, die Rechte des Kindes und der wirtschaftliche, soziale sowie territoriale Zusammenhalt.[341] Als weitaus bedeutungsvoller gilt jedoch die in Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerte „Horizontale Sozialklausel”. Darin wird festgehalten, dass die EU bei der „Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen” darauf zu achten hat, dass ein hohes Beschäftigungsniveau gefördert und ein angemessener sozialer Schutz gewährleistet wird, soziale Ausgrenzung bekämpft sowie ein hohes Niveau der „allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes” ermöglicht wird.[342] Im nachfolgenden Artikel 10 AEUV positioniert sich die Union mit einer weiteren Querschnittsklausel in ihren politischen Wirkungsbereichen klar zur umfassenden Nichtdiskriminierung „aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“.[343] Diese Bestimmung schafft einen allgemeinen Maßstab und ergänzt die bereits bestehenden Diskriminierungsverbote, vor allem jenes aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Artikel 18 AEUV) und den in Artikel 157 AEUV verankerten Passus, der ein gleiches Entgelt für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicherstellen soll.[344]

Diese Bestimmungen sind nicht zuletzt als ein Versuch zu werten, den sozialpolitischen Agenden der EU ein stärkeres Gewicht zu verleihen; wenngleich auch die horizontale Sozialklausel keine Änderung der Kompetenzverteilung mit sich bringt, wird die Berücksichtigung der sozialen Ziele der Union deutlich hervorgehoben. Mehr noch als dies bei den in Art. 3 EUV formulierten „Zielen der Union“ der Fall ist, stellt Art. 9 AEUV eine Vertragsbestimmung dar, mit deren Hilfe sozialpolitische Akteure auf EU-Ebene

---

[341] vgl. Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen; Textbuch Deutsches Recht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg [u.a.] 2009, Art. 3 EU-V, S. 5-6

[342] vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die offene Koordinierungsmethode und die Sozialklausel vor dem Hintergrund der Europa-2020-Strategie“; Amtsblatt Nr. C 044 vom 11/02/2011: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:044:0023:01:DE:HTML (29.5.2012)

[343] vgl. Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen; Textbuch Deutsches Recht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg [u.a.] 2009, Art. 10 AEUV, S. 17

[344] vgl. Borchardt, Klaus-Dieter: The ABC of European Union law; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 25-26

ihren Forderungen zumindest Nachdruck verleihen können. In der Folge wurde die Klausel insbesondere als rechtliche Begründung der Etablierung eines „sozialen Mainstreamings“ auf EU-Ebene herangezogen. Für die vorliegende Arbeit ist dies vor allem deshalb relevant, da die Messung sozialer Auswirkungen von politischen Entscheidungen vor allem mit jenen im Rahmen der „Offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung” festgelegten sozialen Indikatoren erfolgt: *„Die Analyse der sozialen Folgen liefert der Politik stichhaltige, ausgewogene und proportionale Elemente der potentiellen Auswirkungen eines Vorschlags und zeigt Kompromisse und Synergien auf. Es ist ein vielseitiger Rahmen, der die gesetzgeberische Arbeit verbessert. [...] Die Verstärkung des bestehenden Rahmens ist ein wichtiger Fortschritt auf dem Weg der Verbesserung der Kohäsion und der Position der Sozialpolitik gegenüber anderen Politiken, auf der Ebene eines jeden Mitgliedslandes und auf der Ebene der EU.”*[345]

Eine weitere sozialpolitische Neuerung des Lissabon-Vertrags stellt Artikel 152 AEUV dar, der die Rolle der Sozialpartner stärkt. Die Bestimmung hält fest, dass die Union die Rolle der Sozialpartner zum einen anerkennt und fördert, zum anderen aber auch die unterschiedlichen nationalstaatlichen Ausprägungen der Sozialpartnerschaft berücksichtigt. Bei der Förderung des „Sozialen Dialogs“ hat die EU die Autonomie der Sozialpartner zu respektieren.[346] Außerdem wird im Artikel der „Dreigliedrige Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung” als wichtiger Beitrag zum sozialen Dialog bestätigt.[347]

Der dreigliedrige Sozialgipfel existierte bereits auf Grundlage eines Ratsbeschlusses seit dem Jahr 2003, wobei dieser wiederum Nachfolger der sogenannten informellen Sozialgipfel war, die bereits seit Dezember 2000 stattgefunden haben. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der Gipfel in seiner institutionalisierten Form anerkannt und als bedeutendes Instrument zur Einbindung der Sozialpartner gestärkt. Die Zusammensetzung des mindestens einmal jährlich tagenden Gipfels spiegelt diesen Anspruch wider, da sowohl der amtierende Ratsvorsitz und die anschließenden Ratsvorsitze als auch die

[345] Belgischer Vorsitz des Rates der Europäischen Union: Die Horizontale Sozialklausel und das Soziale Mainstreaming in der Europäischen Union – Die Horizontale Sozialklausel als Einladung zur Verstärkung der Kooperation und des Wissensaustauschs über die Folgeanalyse der Europäischen Kommission; Hintergrunddokument zum 3. Forum der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, Föderaler Öffentlicher Dienst Soziale Sicherheit, Brüssel 2010, S. 7: http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/26-27_10_10_sia_de.pdf (29.5.2012)
[346] vgl. European Commission: Social Dialogue; Social Europe guide – Volume 2, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, S. 42
[347] vgl. Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen; Textbuch Deutsches Recht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg [u.a.] 2009, Art. 152 AEUV, S. 74

Europäische Kommission und die Sozialpartner hochrangig vertreten sind und eine laufende Abstimmung zwischen den teilnehmenden Akteuren sicherstellen.[348] Dieses Forum wird unter anderem auch dafür verwendet, die Stellungnahmen und Vorschläge der Sozialpartner während der Erarbeitung umfassender Strategiekonzepte (wie beispielsweise jenem des intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums von „Europa 2020“) berücksichtigen zu können. Gerade im Verlauf der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise wurde der Sozialgipfel als breite Diskussionsplattform genutzt, um wirksame politische Maßnahmen zur Bewältigung der krisenbedingten sozialen Auswirkungen zu sondieren.[349]

Neben dieser ausdrücklichen Förderung der Sozialpartnerschaft auf EU-Ebene bei wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen führte der Lissabon-Vertrag zu keiner grundlegenden Reform der Zuständigkeiten im Bereich der Sozialpolitik. Die in Artikel 153 AEUV festgelegten Grundsätze der „Zusammenarbeit in sozialen Fragen“ wurden nicht verändert, wonach die EU in den Mitgliedstaaten in einer Reihe von sozialpolitischen Gebieten unterstützend tätig werden und - vor allem in arbeitsrechtlichen Fragen - Mindeststandards setzen kann; der Schwerpunkt dieser Tätigkeiten wird jedoch weiterhin auf Koordinierung und ausdrücklich nicht auf Harmonisierung vorgegeben. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) in den Bereichen der Beschäftigungs- und auch der Sozialpolitik wird in den Absätzen 2 und 3 des Artikels 5 AEUV vertraglich begründet. Mit dieser Bestimmung wurden die Befürworter und Akteure der sozialen OMK ausdrücklich unterstützt und Kritiker der sozialen OMK verloren mit dem nunmehr unzutreffenden Argument der Kompetenzüberschreitung eine zentrale Angriffsfläche.[350]

Die in Artikel 156 AEUV des Sozialpolitik-Kapitels erwähnten Fördermaßnahmen der EU ergänzen die etablierte Koordinierungsmethode mit der Festlegung von Leitlinien und Indikatoren. Da die beschäftigungspolitischen Leitlinien auch Ziele und Inhalte im Bereich soziale Eingliederung enthalten können, ist Artikel 148 im Titel IX zur Beschäftigung relevant: Demnach müssen die Mitgliedstaaten jährlich einen Bericht über die im

---

[348] vgl. Homepage der Europäischen Union - Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung - Dreigliedriger Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung (29.5.2012): http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue/c10715_de.htm

[349] vgl. European Commission: Social Dialogue; Social Europe guide – Volume 2, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, S. 49-50

[350] vgl. Dienel, Christiane/Overkämping, Sabine: Der Vertrag von Lissabon und die europäische Sozialpolitik; in: Leiße, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, S. 182-183

Sinne der Leitlinien getroffenen Maßnahmen an den Rat und an die Kommission übermitteln; auf Grundlage dieser Berichte und nach der Einbindung des Beschäftigungsausschusses wird die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten einer Prüfung unterzogen, deren Ergebnisse dazu führen können, dass der Rat auf Anraten der Kommission an die Mitgliedstaaten Empfehlungen abgibt.[351] Da die im Oktober 2010 beschlossene (und voraussichtlich bis zum Jahr 2014 geltende) beschäftigungspolitische Leitlinie 10 die „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ umfasst, erweitert sich das thematische Feld der Empfehlungen - zumindest potentiell - auf betont sozialpolitische Belange der Beschäftigungspolitik.[352]

Auf Grundlage dieser inhaltlichen Neuerungen und prozessorientierten Wirkungen kann der Vertrag von Lissabon auch ohne strukturelle und kompetenzrechtliche Reformen als Stärkung der sozialpolitischen Agenden der EU betrachtet werden, vor allem wenn die gefestigte Stellung der sozialen OMK eine entsprechende Anwendung findet.

[351] vgl. Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen; Textbuch Deutsches Recht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg [u.a.] 2009, Art. 148 u. 156 AEUV, S. 72-77

[352] vgl. Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten; Amtsblatt der Europäischen Union vom 24.11.2010, L 308, S. 50-51: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:DE:PDF (2.6.2012)

4. Politikgestaltung im EU-Mehrebenensystem

Die Europäische Integration hat im Laufe ihrer politischen und strukturellen Entwicklung einen eigenständigen Weg eingeschlagen und ein supranationales Politik- und Verwaltungsmodell erschaffen, das in vielerlei Hinsicht eine Zwischenform darstellt. Zum einen wurde sehr genau darauf geachtet, die Vielfalt nationaler Identitäten nicht aufzugeben, auf der anderen Seite stand das Bestreben, gemeinsame Probleme auf einer übergeordneten, gemeinschaftlichen Ebene einer Lösung zuzuführen. Um die Komplexität und Verflochtenheit dieser gewachsenen Struktur zu beschreiben, bietet sich der Begriff des Mehrebenensystems beziehungsweise jener des Multi-Level Governance-Ansatzes an. Im Gegensatz zu intergouvernementalistischen Erklärungsmodellen konzentriert sich der Mehrebenen-Ansatz nicht in erster Linie auf die nationalstaatlichen Akteure als maßgebliche Entscheidungsträger im EU-Politiksetzungsprozess, sondern erkennt die supranationalen Akteure wie die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament als relevante Mitspieler an und stellt außerdem die spezifische Kompetenzverteilung auf verschiedenen Ebenen sowie damit einher gehende Verflechtungen in den Vordergrund.[353]

Die Analyse europäischer Sozialpolitik setzt ein besseres Verständnis der Logik dieses Systems der Entscheidungsfindung und -kompetenz voraus, wenngleich die wechselseitigen Einwirkungsmöglichkeiten der verschiedenen Ebenen kein statisches Bild abgeben. Der Politikwissenschaftler Arthur Benz spricht in diesem Zusammenhang von Verhandlungssystemen: *„Zur Verflechtung von Ebenen kommt es, wenn sie durch ausgehandelte Entscheidungen erfolgt. Mehrebenenverflechtungen stellen also in ihrem Kern Verhandlungssysteme dar. Solche ebenenübergreifenden Verhandlungen können Akteure aus einzelnen zentralen (europäischen) Institutionen und die entsprechenden Akteure aus einer dezentralen (nationalen, regionalen oder lokalen) Gebietskörperschaft oder Institution zusammenführen, sie können aber auch mehrere oder alle dezentralen Gebietskörperschaften einschließen, die von Entscheidungen betroffen sind oder zur Aufgabenerfüllung beitragen können.“*[354] Diese Perspektive verdeutlicht, welche Komplexität die Entscheidungsfindung auf Ebene der Europäischen Union verkörpert und weist des

[353] vgl. Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin: Der Multi-Level Governance Ansatz; in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration; 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 225-227

[354] Benz, Arthur: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union; in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration; 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 319

Weiteren auf die ausgeprägte Empfänglichkeit des Mehrebenensystems für Verwaltungsebenen übergreifende Möglichkeiten der Einflussnahme im Zuge der Entscheidungsfindung hin – aber auch auf die Unübersichtlichkeit und Unabsehbarkeit dieser „EU-Verhandlungsprozesse.

4.1 „Multilevel-Governance" als analytische Perspektive

Der konzeptuelle Mehrwert des Mehrebenen-Zugangs liegt unter anderem darin, dass bestehende Theorien – vor allem der Policy- und Verwaltungsforschung – mit der Perspektive auf die erforderliche Koordination zwischen politischen Akteuren auf verschiedenen Verwaltungs- und Politikebenen ergänzt werden und sowohl Interaktionsmuster als auch Koordinationsmechanismen in den Vordergrund der Analyse stellen. Der Begriff „Multilevel-Governance" stellt unter anderem die Tatsache in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses, dass Kompetenzen und Entscheidungsverfahren auf verschiedene Ebenen verteilt sind, aber politische Wechselbeziehungen eingehen (müssen), die bestimmte Beschlussfassungen hervorbringen. Unter den unterschiedlichen Ebenen sind nicht nur territoriale Einheiten zu verstehen, sondern auch staatsähnliche Organisationen sowie beispielsweise lose Zusammenschlüsse interessensgeleiteter Akteure.[355]

Dieser Blickwinkel beschreibt zum einen jene Politikverflechtung, bei der Akteure unterschiedlicher Institutionen und Ebenen außerhalb ihres zugeschriebenen Wirkungsbereichs tätig werden und zum anderen ein Phänomen, das sich im Zuge der verstärkten Herausbildung kooperativer Föderalismuskonzepte zeigte. Die in Kanada seit den 1960er Jahren regelmäßig praktizierten Verhandlungen von Regierungschefs der Bundesebene mit den Provinzen waren förderlich für die Entwicklung erster Theorien der Mehrebenenpolitik, welche die Weiterentwicklung der dualen Grundkonzeption des Föderalismusmodells analysierten. In diesem Zusammenhang ist in erster Linie die Arbeit von Richard Simeon „Federal-Provincial Diplomacy" aus dem Jahr 1971 zu nennen:[356] *„Simeon gelang es, die damals dominierenden soziologischen und institutionalistischen bzw. legalistischen Ansätze der Föderalismusforschung durch Erkenntnisse der Policy-Analyse und der Forschung über internationale Verhandlungen zu einer Theorie*

[355] vgl. Benz, Arthur: Multilevel Governance; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne, Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, S. 297-298

[356] vgl. Benz, Arthur: Politik in Mehrebenensystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 56

der Mehrebenenpolitik zu erweitern. Ausgehend von der Prämisse, dass weder gesellschaftsstrukturelle noch institutionelle Bedingungen die Funktionsweise und die Veränderungen von föderativen Systemen hinreichend erklären können, untersuchte er die Koordination und Konfliktregelung in Verhandlungen zwischen der Zentralregierung und den Provinzen im kanadischen Bundesstaat."[357]

Simeon beschreibt den Verhandlungsprozess zwischen der Bundesregierung und den Provinzregierungen als Aufteilung der Macht unter dieser überschaubaren Anzahl von Regierungsinstitutionen. Die Auseinandersetzungen im Zuge dieser politischen Gestaltungsdynamik sind nach Simeon vor allem auf Unterschiede in den wirtschaftlichen Verhältnissen, auf ideologische Beweggründe, unterschiedliche Regierungsperspektiven und auf den Wettbewerb um Ansehen zurückzuführen. Dennoch würden - abseits dieser zu Tage tretenden Differenzen - gemeinsame, für das System wichtige Zielsetzungen letztendlich im Vordergrund stehen, weshalb das Ergebnis des Verhandlungsprozesses, die Kompromissfindung und die langfristige Kooperation nicht aus den Augen verloren werden. Der Autor beschreibt bereits 1972 Verhandlungen innerhalb internationaler Organisationen als verwandte Verfahren und erwähnt ausdrücklich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als ein dem kanadischen Modell ähnliches System der Entscheidungsfindung. Wenngleich Simeon anmerkt, dass die Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als fortschreitender Integrationsverlauf analysiert wird und die Dynamik des föderalistischen Politiksystems Kanadas starke dezentralisierende Tendenzen aufweist, gibt er bereits damals zu bedenken, dass die EWG vor allem ökonomische Agenden zu behandeln habe. In diesem Sinne seien die BürgerInnen der europäischen Mitgliedstaaten nicht annähernd so umfassend in die politische Gestaltung Europas integriert wie KandierInnen in Bezug auf ihr Politiksystem.[358]

Bei der Entwicklung des Analysekonzepts waren somit vor dem Beispiel der Europäischen Union die wechselseitigen Verbindungen zwischen Bund und Gliedstaaten beim Föderalismus anstoßgebend. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die Verwaltungsforschung den Föderalismus nicht mehr unbedingt mit einer exakten Trennung der Aufgabenbereiche charakterisiert, sondern zunehmend das Merkmal der Begrenzung der Machtkonzentration in den Vordergrund stellt. Trotz einer zumeist weitgehend eindeutig geregelten Kompetenzaufteilung zwischen der Bun-

[357] ibid., S. 56
[358] vgl. Simeon, Richard: Federal-Provincial Diplomacy – The making of recent policy in Canada; University of Toronto Press, Toronto/Buffalo 1972, S. 298-300

desebene und den Gliedstaaten erfordert die realpolitische Gestaltungspraxis der öffentlichen Aufgabenbereiche eine ausgeprägte Kooperation zwischen den Ebenen. Dementsprechend fand der Begriff „Multilevel-Governance“ zunächst bei Analysen in der Verwaltungsforschung seine Anwendung und etablierte sich danach in den Forschungsbereichen Europäische Integration und Internationale Politik.[359]

Die Multilevel-Governance-Perspektive impliziert auch ohne eindeutige Definition ihrer Inhalte das Postulat einer vorhandenen Komplexität und Unüberschaubarkeit. Die sich permanent neu gestaltende Verflechtung verschiedener Politik- und Verhandlungsebenen vermittelt das Bild einer entgrenzten Praxis der Entscheidungsfindung, weshalb sich der analytische Ansatz hervorragend für die Beschreibung der sich keinesfalls verzweigungslos darstellenden politischen Entscheidungsfindungsprozesse der EU eignet. Diese verhandlungsorientierte Verflechtung von Politikebenen steht auch in Verbindung mit der expandierenden Einflussnahme der Lobbying-Vertreter, da beispielsweise die Europäische Kommission mit taktischer Gewandtheit durchaus ihre Rolle im Entscheidungsprozess ausbauen und richtungsweisend agieren kann.[360] Daher besteht ein Vorteil des Multilevel-Ansatzes im deskriptiven Vermögen, das die realpolitischen Praktiken der politischen Entscheidungsfindung abzubilden vermag, ohne eine simple Architektur zu vermitteln, die oftmals bei näherer Betrachtung bereits als überholt einzustufen ist.

Dessen ungeachtet ist dieses analytische Konzept nur begrenzt imstande, den Eindruck der schwer erfassbaren Komplexität des Mehrebenensystems zu mindern und wirkt in diesem Sinne nicht unmittelbar aufklärend; allerdings wird die Komplexität charakterisiert und kategorisiert. Simona Piattoni beschreibt dies in ihrer Abhandlung über die Theorie der Multilevel-Governance (MLG) wie folgt: *„MLG draws attention to three developments of contemporary political life. Political mobilization occurs as much within national boundaries and through conventional procedures as across these boundaries and through non-conventional procedures. Policy-making no longer separates neatly policy-makers from policy-takers, nor does it distinguish between public and private actors, but rather enlists all types of actors in all types of roles throughout the policy process. The polity structures addressed by political mobilization and that produce policy decisions are not solely those of the nation-state, but those of other polities, which*

[359] vgl. Benz, Arthur: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004, S. 127-128

[360] vgl. Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin: Der Multi-Level Governance Ansatz; in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration; 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 230

increasingly acquire state-like features, such as the EU. Changes, in other words, are taking place at all levels of analysis: politics, policy, and polity."[361]

4.1.1 Klassifizierung von Mehrebenensystemen

Die Beschreibung neuer Regulierungs- und Regierungsformen beansprucht nicht zuletzt auch die Ermittlung differenzierbarer Typen von Systemen, um in der Folge Teilaspekte der Multilevel-Governance besser kennzeichnen zu können. Die Politikwissenschaftler Liesbet Hooghe und Gary Marks stellen beispielsweise in ihrem Beitrag „Types of Multi-Level Governance" zwei unterschiedliche Kategorisierungen dar: Der erste Typus wird als überschaubare Form eines Mehrebenensystems beschrieben, der sich vor allem als klassische Ausgestaltung eines föderalistischen Bundesstaates zu erkennen gibt. Diese Form der Multilevel-Governance entwickelte sich in einer Vielzahl von Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg und ist von relativ klaren Abgrenzungen in Bezug auf Gebietshoheit und Gesetzgebung geprägt. Objekt der Analyse ist in der Folge vor allem das Verhältnis zwischen der zentralen Bundesregierung und den regionalen Regierungseinheiten.[362] Diese erste Kategorisierung zielt somit auf eine relativ geläufige und leicht erfassbare Form eines Mehrebenensystems ab und verkörpert - auch im Bereich der Gesetzgebung - gemeinhin die Idee des modernen liberal-demokratischen Bundesstaats. Dieser „Territoriale Föderalismus" weist eine historisch-gewachsene Struktur auf, deren Änderung zumeist nur mit Hilfe einer breiten Zustimmung der Bevölkerung möglich ist, wenige Ebenen aufweist und sich über eine „generelle Zuständigkeit" definiert. Da die festgelegten Zuständigkeiten der verschiedenen Verwaltungs- und Regierungseinheiten nicht immer den realen Gegebenheiten politischer Entscheidungsanforderungen entsprechen, ist auch bei diesem Typ der Multilevel-Governance ein koordinierendes Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen notwendig. Jener Personenkreis, der an den politischen Entscheidungen federführend mitwirkt, tritt gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern als demokratisch legitimiert in Erscheinung und ist in der Regel einer territorialen Gebietskörperschaft zuzuordnen.[363]

---

[361] Piattoni, Simona: The Theory of Multi-level Governance – Conceptual, Empirical and Normative Challenges; Oxford University Press, Oxford [u.a.] 2010, S. 249

[362] vgl. Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: Types of Multi-Level Governance; in: European Integration online Papers (EIoP), Vol. 5 (2001), No. 11, S. 5-9
http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf (8.6.2012)

[363] vgl. Benz, Arthur: Politik in Mehrebenensystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 24-25

Der zweite Typus der Mehrebenen-Governance wird vor allem dadurch gekennzeichnet, dass sich die Zuständigkeitsbereiche weitaus stärker überlappen und keinen strikten territorialen Grenzen und Strukturen folgen, sondern flexibel auf die Erfüllung ihrer Aufgabe ausgerichtet sind.[364] Diese Ausprägung des sogenannten „Funktionalen Föderalismus“ weist eine spezialisierte Zuständigkeit, viele Ebenen, überlappende Einheiten und - wie bereits erwähnt – eine ausgeprägt flexible Organisationsform und Struktur auf. Die von den jeweiligen Beschlüssen betroffenen Bürgerinnen und Bürger werden zwar möglichst umfassend in das spezifische Entscheidungsfindungsverfahren eingebunden, um ihren entsprechenden Interessen ausreichend Einflussmöglichkeit zu gewähren – die Identifizierung mit einer politischen Einheit als Organisationsstruktur dieser Beteiligung steht jedoch nicht mehr im Vordergrund. Bei dieser zweiten, zweckorientierten und dementsprechend strukturell anpassungsfähigen Ausprägung von Multilevel-Governance prädominiert die Effizienz der Erfüllung konkreter Aufgaben.[365]

Diese Kategorie lässt auch Überlappungen zwischen öffentlichen und privaten Ordnungssystemen zu und umfasst demnach nicht nur viele Ebene der Gestaltung, sondern auch ein weitaus vielfältigeres Verflechtungspotential: *„While we do not have a precise count of Type II jurisdiction at the nexus between public and private, such as firms, interest groups, and community groups, it seems clear that their number has grown enormously over the past two decades. Type II governance of product standards and health & safety standards has, for example, mushroomed in Europe and throughout the developed world. Some jurisdictions are entirely run by private actors according to the principle of self-regulation, while others exercise formal authority. In general, such standard-setting jurisdictions are task-specific, arm's length from traditional government, largely autonomous, and territorially overlapping.”*[366]

Dieser Logik folgend wird die traditionelle nationalstaatliche Hierarchiestruktur von dieser zweiten Kategorie der Mehrebenen-Governance tief greifend herausgefordert, da diese anpassungsfähigen Strukturen viel stärker ökonomischen Erfordernissen entsprechen und in dieser Eigenschaft zu Bündnissen führen, in deren Rahmen öffentliche und

---

[364] vgl. Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: Types of Multi-Level Governance; in: European Integration online Papers (EIoP), Vol. 5 (2001), No. 11, S. 10
http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf (13.6.2012)
[365] vgl. Benz, Arthur: Politik in Mehrebenensystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 25
[366] Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: Types of Multi-Level Governance; in: European Integration online Papers (EIoP), Vol. 5 (2001), No. 11, S. 10
http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf (13.6.2012)

private Akteure gemeinsam gewissermaßen in Konkurrenz zu traditionellen demokratisch-föderalistischen Entscheidungswegen treten. Marks und Hooghe weisen vor allem darauf hin, dass der Typ-II dieser Governance-Form vor allem im Bereich der grenzüberschreitenden, problemlösungsorientierten Regelungen stark vertreten sei – sowohl international als auch (über)regional. Es existiert eine Vielzahl von Gremien, Organisationen und Konferenzen, in deren Wirkungskreis unterschiedliche Akteure an diversen Problemlösungsstrategien arbeiten und eine Zusammenarbeit über nationale und regionale Grenzen hinweg erlauben sowie öffentliche wie auch private Kanäle zu nutzen imstande sind. Grundsätzlich sind Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auch beim ersten Typus der Mehrebenen-Governance zu finden, in der von Marks und Hooghe dargestellten zweiten Kategorie sind solche Partnerschaften jedoch erheblich häufiger anzutreffen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass insbesondere in bestimmten technischen Bereichen auch eine Übertragung der inhaltlichen Rechtsetzungsfunktion an private Organisationen stattfindet – in diesem Zusammenhang werden beispielsweise die Entscheidungsfindung im breiten Fachgebiet der Normierung oder die Regulierung der Internet-Domains erwähnt.[367]

Dieser Kategorisierung folgend kombiniert die Europäische Union beide Typen der Mehrebenen-Governance. Die EU weist zum einen eine relativ klar abgegrenzte Struktur der Rechtsetzung mit einer überschaubaren Anzahl von Ebenen auf, zum anderen agiert die Union – vor allem auch auf internationaler Ebene – im Rahmen ihrer Politikgestaltung gemäß den Verfahrensweisen des zweiten Typs der Multilevel-Governance und unterstützt zudem in gewissen Politikbereichen diese Form der Regulierung. Auch die problemlösungsorientierte Strukturierung der Politikbereiche sowie die große Anzahl an EU-Agenturen und Plattformen, die häufig eine ausgeprägte Verflechtung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren anstreben, weisen auf die Schwierigkeit einer eindeutigen Kategorisierung des EU-Politiksystems hin.[368]

4.1.2 Eigenschaften des EU-Mehrebenensystems

Ein wichtiger Bestandteil deskriptiver Analysen der administrativen und politischen Struktur der Europäischen Union ist deren Mehrebenen-Charakter. Der Grund für die

[367] vgl. Marks, Gary/Hooghe, Liesbet: Contrasting Visions of Multi-level Governance; in: Bache, Ian/Flinders, Matthew (Hrsg.): Multi-level Governance; Oxford Univ. Press, Oxford [u.a.] 2004, S. 20-25
[368] vgl. Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: Types of Multi-Level Governance; in: European Integration online Papers (EIoP), Vol. 5 (2001), No. 11, S. 10
http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf (13.6.2012)

verstärkte Heranziehung des Multilevel-Governance-Ansatzes, um aktuelle Entwicklungen in europäischen Politikfeldern zu beschreiben, liegt nicht nur in der spezifischen Beschaffenheit der EU. Die Aufwertung des Zugangs der Analyse von Politik- und Verwaltungsebenen geht auch mit der Stärkung der lokalen und regionalen Ebene einher, die im Zuge der Europäischen Integration erfolgt ist. Europäische Politik forderte zu einem gewissen Grad auch das Konzept des Nationalstaats heraus, indem regionale und lokale Entscheidungsträger sichtbare Akteure des europäischen Politikprozesses wurden. Des Weiteren wurden nicht-staatliche Organisationen und Interessensvertretungen als relevante Gesprächspartner akzeptiert und immer stärker in Entscheidungsprozesse mit eingebunden, was ebenfalls keine Stärkerung der nationalstaatlichen Ebene bedeutete. Vielmehr unterstützte die Union zum einen Dezentralisierungstendenzen zugunsten lokaler und regionaler Ebenen und die Zentralisierung neuer Kompetenzen auf supranationaler Ebene.[369]

Auf Grundlage dieser Betrachtungsweise könnte die verstärkte Berücksichtigung der verschiedenen Ebenen bei Analysen der europäischen Governance-Struktur nicht zuletzt mit der deutlichen Aufwertung der Regionen zusammenhängen: *„In den Sozialwissenschaften kann dieser Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene als eine Reaktion auf die Praxis räumlicher Entwicklung interpretiert werden. So prägen auf der supranationalen Ebene regionale Entwicklungskonzepte und Euregios die europäische Regionalpolitik und gestalten das «Europa der Regionen». Den Prinzipien der Subsidiarität und der Dezentralisierung folgend wird auf der subnationalen Ebene mit ähnlichen Strategien versucht, die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit von Regionen zu stärken. Im politischen Kontext wurden Regionen zum einen als politisch-administrative Ebene interkommunaler Kooperation und Konkurrenz und zum anderen als substaatliche Handlungsebene aufgewertet.“*[370]

Doch neben dieser Perspektive in Hinblick auf die Bedeutung der verschiedenen Verwaltungsebenen stellt beim Mehrebenensystem-Konzept vor allem auch die Verflechtung zwischen denselben einen wesentlichen Aspekt der Analyse dar. Auf EU-Ebene kommt dieser Verflechtung vor allem deshalb eine hohe Bedeutung zu, da hier die Durchset-

---

[369] vgl. Conzelmann, Thomas: A New Mode of Governing? Multi-level Governance between Co-operation and Conflict; in: Conzelmann, Thomas/Smith, Randall (Hrsg.): Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead; Nomos Verlag, Baden-Baden 2008, S. 11-16

[370] Osthorst, Winfried/Pütz, Marco: Multi-Level-Governance in der Regionalentwicklung - Mehrebenenpolitik schafft Spielräume und birgt Konflikte; in: Brunnengräber, Achim/Burchardt, Hans-Jürgen/Görg, Christoph (Hrsg.): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? – Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik; Nomos Verlag, Baden-Baden 2008, S. 62

zung politischer Entscheidungen auf Grundlage einer zustimmenden Mehrheit der Mitgliedstaaten beruhen muss und innerhalb der Mitgliedstaaten verschiedene Ebenen und Akteure auf die nationale Position einwirken. In diesem Sinne sind auch die Regierungschefs und Minister bei ihren Entscheidungen auf EU-Ebene an ihre innerstaatlichen Mehrebenen-Verhandlungen gebunden.[371] Im Sinne einer konstruktiven Vorbereitung politischer Entscheidungen des EU-Politiksystems entstehen dynamische Verflechtungskonstrukte – meist in Form von Expertengruppen und themenspezifischen Netzwerken -, die auf unterschiedlichen Ebenen auf die Entscheidungsfindung einwirken. In diesem Zusammenhang hat die Rolle von Studien zu bestimmten Politikinhalten erheblich zugenommen, da sich Expertenwissen als überzeugende Entscheidungsgrundlage ausgesprochen gut eignet, laufende Diskussionen einer Struktur zuzuführen und Entscheidungsoptionen herauszuarbeiten.[372]

Diesbezüglich kann hervorgehoben werden, dass das Mehrebenensystem der EU einem weitaus größeren Kreis an Akteuren Einwirkungschancen eröffnet, als dies in den meisten nationalstaatlichen Strukturen der Fall sein kann. Zum einen eröffnet dies auch den Organisationen der europäischen Sozialpartnerschaft wichtige Handlungsoptionen, zum anderen wurde dadurch das weite und heikle Feld des persönlichen und organisierten Lobbyings zu fruchtbarem Boden für günstige Durchsetzungsmöglichkeiten.[373] Die erweiterten Partizipationsmöglichkeiten des EU-Mehrebenensystems können allerdings vor allem dann erfolgreich wahrgenommen werden, wenn die finanziellen Mittel für umfangreiche Koordinationsarbeiten und für einen ausreichenden Zugang zu Expertenwissen vorhanden sind. Insofern kann zwischen den Finanzierungsmöglichkeiten der Akteure und ihren politischen Einflussperspektiven im Multilevel-Governance-System eine manifeste Verbindung hergestellt werden.[374] Die Stärkung der regionalen und lokalen Ebenen ermöglichte aber auch neue Formen der Partizipation und die Einbindung neuer Akteure. Um beispielsweise Mittel der Strukturfonds – insbesondere des Europäi-

---

[371] vgl. Benz, Arthur: The European Union as a loosely coupled multi-level system; in: Enderlein, Henrik/Wälti, Sonja/Zürn, Michael: Handbook on Multi-level Governance; Edward Elgar Verlag, Cheltenham [u.a.] 2010, S. 221-223

[372] vgl. Knodt, Michèle/ Große Hüttmann, Martin: Der Multi-Level Governance-Ansatz; in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration; 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 233-234

[373] vgl. Falkner, Gerda: Österreichische Politiknetzwerke und EU-Mitgliedschaft; in: Falkner, Gerda/ Müller, Wolfgang C. (Hg.): Österreich im europäischen Mehrebenensystem – Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse; Signum Verlag, Wien 1998, S. 221-224

[374] vgl. Sack, Detlef/Burchardt, Hans-Jürgen: Multi-Level-Governance und demokratische Partizipation – eine systematische Annäherung; in: Brunnengräber, Achim/Burchardt, Hans-Jürgen/Görg, Christoph (Hrsg.): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? – Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik; Nomos Verlag, Baden-Baden 2008, S. 42

schen Sozialfonds – in konkrete Projekte zu übersetzen, sind Kooperationen mit Akteuren und niederschwelligen Vereinen notwendig, die vor allem mit innovativen sozialpolitischen Konzepten arbeiten. Auf diese Weise erweitert sich nicht nur der Teilnehmerkreis an politischer Gestaltung, sondern es entsteht auch ein Pol politischer Initiativen auf der untersten Governance-Ebene, der mit anderen Ebenen bei der Suche nach neuen und unmittelbaren Lösungen zu konkurrieren imstande ist. Good- oder Best-Practice-Beispiele lokaler sozialpolitischer Lösungskonzepte können in der Folge von der nationalen oder europäischen Politik aufgegriffen werden und wirken zugleich positiv auf die Innovationskraft anderer Regionen.[375]

Im Jahr 2009 veröffentlichte der Ausschuss der Regionen ein themenspezifisches „White Paper on Multilevel Governance", das die politische Partizipation der lokalen und regionalen Ebenen konkretisierte. Unter anderem ist dem Dokument ein klares Bekenntnis zur stärkeren politischen Integration der Regionen und lokalen Verwaltungseinheiten zu entnehmen: *„Multilevel governance is not simply a question of translating European or national objectives into local or regional action, but must also be understood as a process for integrating the objectives of local and regional authorities within the strategies of the European Union. Moreover, multilevel governance should reinforce and shape the responsibilities of local and regional authorities at national level and encourage their participation in the coordination of European policy, in this way helping to design and implement Community policies. [...] The constituent shift from a resource-based to a knowledge-based society necessitates a corresponding change in modes of governance, which should focus in the future on a more cross-cutting holistic and inclusive approach resulting in more targeted Community strategies and the introduction of coordinated and integrated common policies."*[376] Hier tritt die aktive Unterstützung einer neuen Form des Regierens und der Politikgestaltung deutlich zu Tage, ohne traditionelle Strukturen oder demokratische Institutionen zu hinterfragen. Der Ausschuss der Regionen nimmt auf diese Weise bei der Forcierung des EU-Mehrebenensystems eine zentrale Stellung ein; gerade der aktive Einsatz für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Regionen und Gemeinden bei der Verwirklichung europäischer Strategien lässt eine Win-win-Situation zwischen den politischen Akteuren auf beiden Ebenen vermuten: Die stärkere Einbeziehung der untersten Entscheidungsebenen ermöglicht die Zerstreuung

[375] vgl. Benz, Arthur/Eberlein, Burkard: The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance; in: Journal of European Public Policy, Vol.6, No.2, Routledge, London 1999, S. 342-344
[376] Committee of the Regions: The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance; 80th plenary session 17 and 18 June 2009 (CONST-IV-020), S. 7: http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf (18.6.2012)

wiederkehrender Kritik gegenüber der EU-Kommission, einen europäischen Zentralstaat erschaffen zu wollen. Die regionalen und lokalen Ebenen vergrößern – zumindest symbolisch – ihren politischen Einfluss, den sie bei den Entscheidungsprozessen nationaler Regierungen nicht kontinuierlich und über nationale Grenzen hinweg wahrnehmen können.

Auch das Subsidiaritätsprinzip unterstützt diese Idee einer partnerschaftsorientierten Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen, da die konkrete Ausgestaltung des Modells der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit nicht nur in Hinblick auf nationale Kompetenzlagen zu begrenzen ist, sondern vor allem auch den Regionen und Gemeinden als „bürgernaheste politische Einheiten“ eine wichtige Funktion einräumen kann.[377] Auf der anderen Seite führte die Globalisierung zu neuen Herausforderungen hinsichtlich der regionalen Standortpolitik, da hochqualifizierte Arbeitskräfte nur dann an die dort investierenden Unternehmen gebunden werden können, wenn die lokale und regionale Umgebung entsprechende Möglichkeiten und Lebensqualität bietet; nationalstaatliche Entscheidungsträger und auch EU-Institutionen überließen allerdings die Planung der Strukturpolitik zunehmend den Regionen, weshalb auch ein gewisser Druck in Richtung einer verstärkten Kooperation entstand.[378]

In diesem Sinne kann die verstärkte Einbindung der Gemeinden und Regionen auch eine Abwälzung politischer Verantwortung bedeuten, insbesondere aufgrund der zumeist fehlenden budgetären Hoheit der untersten Verwaltungsebenen. Ungeachtet dessen, ob es sich um regionale Arbeitsmarkt- oder Strukturpolitik handelt, ist der demokratiepolitische Mehrwert einer Aufgabenübertragung an die „bürgernahen“ Ebenen nur dann gegeben, wenn sie nicht nur zu selbstverantwortlichen Ausführungsorganen und Finanzmittelempfängern reduziert werden, sondern die politischen Entscheidungsprozesse realiter beeinflussen und bereichern können. Arthur Benz und Burkard Eberlein behandeln diese Problemstellung in einem Artikel und stellen fest: *„Regions come in at the second stage of the policy cycle when decisions are made on how to spend the money for different projects. General Regional Development Plans and Operational Programmes for specific regions are drawn up by national or regional authorities, on which basis negotiations with the Commission are engaged. [...] While negotiations between*

[377] vgl. Schmuck, Otto: Die deutschen Länder und der europäische Reformprozess; in: Leiße, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, S. 259

[378] vgl. Fürst, Dietrich: Regional Governance; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004, S. 47

the Commission, national and regional governments on development plans and programmes might be burdened by conflicts over strategies for regional policies and over resources, the linkage of intergouvernmental and intraregional negotiations could create the danger of a multi-level deadlock, i.e. decisions in one arena constrain decision-making in another arena."[379]

In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass dem Grad der demokratischen Ausgestaltung von Mehrebenensystemen eine zentrale Bedeutung beigemessen werden muss, um den politischen Mehrwert des wechselseitigen Entscheidungsfindungsprozesses beurteilen zu können. Gerade in Hinblick auf die strukturelle Verfasstheit der Europäischen Union bezieht sich die Kritik eines inhärenten Demokratiedefizits nicht zuletzt auf die Verteilungsqualität der Mitgestaltungsmöglichkeiten.

4.1.3 Demokratiedefizitäre Aspekte der EU und Multilevel-Governance

Die demokratische Legitimität von Mehrebenensystemen steht in einem engen Zusammenhang mit der Frage, inwieweit die Akteure der verschiedenen Verwaltungsebenen von den jeweiligen Wahlberechtigten ausdrücklich mit der Entscheidungsbefugnis ausgestattet wurden, über die jeweilige politische Zuständigkeitsebene hinaus politische Handlungen zu setzen. In diesem Sinne stellt das Wissen der Wählerinnen und Wähler auf nationaler Ebene über die Beschaffenheit und Funktionsweise der supranationalen Institutionen der EU auch eine Voraussetzung dar, um die demokratische Legitimation von wechselseitigen politischen Beziehungen in Mehrebenensystemen zu gewährleisten.[380]

Das von vielen Seiten wahrgenommene Demokratiedefizit der Europäischen Union kann vor diesem Hintergrund nicht nur in Hinblick auf institutionelle Unzulänglichkeiten hinterfragt werden, sondern wird auch durch die Berücksichtigung spezifischer Eigenschaften der Multilevel Governance ausführlicher fassbar. In dem Ausmaß, wie die Idee der Demokratie mit perzipierter Mitbestimmungsmöglichkeit und Entscheidungstransparenz verbunden wird, wirkt eine als undurchsichtig wahrgenommene Komplexität eines neuen politischen Systems überwiegend verunsichernd – insbesondere, wenn

[379] Benz, Arthur/Eberlein, Burkard: The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance; in: Journal of European Public Policy, Vol.6, No.2, Routledge, London 1999, S. 336
[380] vgl. Hurrelmann, Achim: Multilevel Legitimacy: Conceptualizing Legitimacy Relationships between the EU and National Democracies; in: DeBardeleben, Joan/Hurrelmann, Achim (Hrg.): Democratic Dilemmas of Multilevel Governance – Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union; Palgrave Macmillan, Basingstoke [u.a.] 2007, S. 33-34

die auf ungewohnte Weise getroffenen Entscheidungen das alltägliche Leben betreffen. Der Politikwissenschaftler Achim Hurrelmann beschreibt das Problem, dass offenkundig immer mehr Beschlüsse auf supranationaler- und internationaler Ebene getroffen werden müssen, die Art der Entscheidungsfindung von der Bevölkerung aber mit nationalen Strukturen verglichen wird. In diesem Zusammenhang besteht auch eine wirkungsbezogene Unvereinbarkeit, da insbesondere das globalisierte Wirtschafts- und Finanzsystem vielfach – zumindest gemäß veröffentlichter Darstellung – unverzügliches Handeln einfordert, das mit herkömmlichen demokratischen Strukturen nicht kompatibel zu sein scheint: *„After all, globalization threatens to undermine not just the normative legitimacy of national and international institutions, i.e. their acceptability in the light of democratic standards, but also their empirical legitimacy, i.e. the support they enjoy in the popolation.“*[381]

Die bisherigen Bemühungen, auf europäischer Ebene mit Hilfe eines Verfassungsvertrags eine gefestigte Akzeptanz der EU bei der Bevölkerung zu erzeugen, scheiterten bisher nicht zuletzt auch daran, dass die nationalen Verfassungen nicht als strukturierende Regelwerke wahrgenommen werden, sondern vor allem auch einen demokratisch-kulturellen Sinnzusammenhang repräsentieren. Diese basale Funktion kann eine Verfassung der Union in ihrer derzeitigen Ausgestaltung im Mehrebenensystem nicht bieten - allenfalls noch im Nischenbereich eines propagierten Schutzschildes vor den negativen Auswirkungen der Globalisierung.[382] Allerdings lässt sich an diesen Bemühungen ablesen, wie sehr das nationalstaatliche demokratische Ordnungsprinzip auf europäischer Ebene als Projektionsfläche zu fehlen scheint; eine Imitation dieses Prinzips ohne entsprechend konsistenter Übernahme institutioneller Zuständigkeiten (gewählter Gremien) scheint dennoch kein zielführendes Konzept zu sein. Europäische Multilevel Governance weist aber nicht nur im Zusammenhang mit der breiten Außenwirkung demokratiedefizitäre Aspekte auf, sondern vor allem auch in ihren konkreten Entscheidungsprozessen. Insbesondere die Vielzahl unterschiedlicher Gremien und Fachausschüsse auf EU-Ebene, in welchen Delegierte aus nationalen Verwaltungsinstitutionen entscheidungsvorbereitend tätig sind, wird in diesem Zusammenhang aufgrund der vielfach als

---

[381] Hurrelmann, Achim: Multilevel Legitimacy: Conceptualizing Legitimacy Relationships between the EU and National Democracies; in: DeBardeleben, Joan/Hurrelmann, Achim (Hrg.): Democratic Dilemmas of Multilevel Governance – Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union; Palgrave Macmillan, Basingstoke [u.a.] 2007, S. 17

[382] vgl. Lhotta, Roland/Soest-Zucca, Sabrina: Legitimation und Integration durch Verfassung in einem Mehrebenensystem; in: Hönnige, Christoph/Kneip, Sascha/Lorenz, Astrid (Hrsg.): Verfassungswandel im Mehrebenensystem; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 378-382

intransparent erscheinenden Arbeitsweise hervorgehoben. Im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung erlangten öffentlich Bedienstete zentraler Verwaltungsinstitutionen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene in zunehmendem Ausmaß politischen und rechtlichen Gestaltungsspielraum, da diese in den Gremien und Ausschüssen häufig abseits konkreter Anweisungen von Seiten ihrer Regierungen agieren können. Im Verlauf dieser entscheidungsvorbereitenden Prozesse werden die Abgeordneten der nationalen Parlamente nicht immer ausreichend mit einbezogen: Zum einen aufgrund des intergouvernementalen Charakters dieser Prozesse, zum anderen aber auch deshalb, weil die Gestaltung und Präsentation von Programmen nationaler Regierungen primär in den Zuständigkeitsbereich von Staatsbediensteten fallen und Abgeordnete zumeist über keine ausreichenden Erfahrungen mit OMK-Abläufen verfügen, um sich wirksam einbringen zu können.[383]

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nicht die strukturelle Beschaffenheit des Mehrebenensystems demokratische Partizipation unmöglich macht. Es liegt vielmehr im Verantwortungsbereich der nationalen Regierungen und der Parlamente, ob die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen getroffen werden, um eine möglichst produktive Mitwirkung sicherzustellen. Das Engagement regionaler und nationaler demokratisch gewählter Repräsentanten auf EU-Ebene kann in diesem Sinne entweder gefördert oder erschwert werden; ebenso verhält es sich mit dem Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Ebenen und Institutionen.[384]

Multilevel Governance kann in diesem Sinne auch durchwegs zu einem Mehr an demokratischer Mitwirkung führen - insbesondere dann, wenn lokale und regionale Repräsentanten verstärkt in europäische Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Ein weiterer demokratiepolitischer Mehrwert liegt neben der verstärkten Einbeziehung der Sozialpartner auch in der Berücksichtigung relevanter NGOs und Bürgerinitiativen sowie zivilgesellschaftlicher Akteure. Eine demokratische Stärke des EU-Mehrebenensystems könnte somit in der Flexibilität seiner Entscheidungsformationen liegen, ohne auf föderalismusähnliche Strukturen beschränkt zu sein.[385] Arthur Benz

[383] vgl. Raunio, Tapio: Democratic Dilemmas of Multilevel Governance; ; in: DeBardeleben, Joan/Hurrelmann, Achim (Hrg.): Democratic Dilemmas of Multilevel Governance – Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union; Palgrave Macmillan, Basingstoke [u.a.] 2007, S. 167-172

[384] vgl. Benz, Arthur: Politik in Mehrebenensystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 227

[385] vgl. Piattoni, Simona: The Theory of Multi-level Governance – Conceptual, Empirical and Normative Challenges; Oxford University Press, Oxford [u.a.] 2010, S. 246-247

kommt in diesem Zusammenhang zu folgendem Befund: *„Da keine Kombination inter- und intragouvernementaler Politikformen alle Kriterien demokratischer Legitimation gleichermaßen erfüllt, ist immer abzuwägen, welche Kriterien für eine bestimmte Aufgabe oder Situation vorrangig sind. Eine Optimierung im Hinblick auf Maßstäbe demokratischer Legitimation erreicht man am besten durch Variabilität von Governance-Formen. Die Verfassung eines Mehrebenensystems muss daher Voraussetzungen für Flexibilität bieten, gleichzeitig aber auch Leitlinien setzen, nach denen Entscheidungen über die Governance-Form zu treffen sind.“*[386]

4.2. Entscheidende sozialpolitische Akteure im EU-Mehrebenensystem

Wie bereits dargestellt kommt den ebenenübergreifenden Verhandlungsprozessen bei den jeweiligen europäischen Entscheidungsfindungen große Bedeutung zu. Insbesondere die Offene Methode der Koordinierung ist ein charakteristisches Instrument dieser Multilevel Governance und repräsentiert auch die demokratiepolitisch fragwürdige Praxis, wie auf EU-Ebene in Form von relativ intransparenten Verhandlungsgremien Politikfelder beeinflusst werden, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips keine EU-Agenden darstellen. Dennoch bedeutet gerade die Begrenzung der jeweils involvierten Akteure eine gesteigerte Arbeitsfähigkeit dieser Gremien und ermöglicht über die nationalen Delegierten eine laufende Einflussnahme. In diesem Zusammenhang besteht durchaus ein Zielrichtungskonflikt zwischen demokratischen Werten und der Effektivität von Entscheidungsfindungsprozessen.[387] Jedenfalls kommt den sozialpolitischen Akteuren in diesem Mehrebenensystem bei der Ergreifung politischer Initiativen eine entscheidende Bedeutung zu und dies nicht nur auf Ebene des jeweiligen Delegierten; vor allem auch die europäischen Gremien und Institutionen übernehmen wichtige Funktionen bei der Gestaltung des sozialpolitischen Politikprozessen, erweitern, festigen oder verteidigen ihren Aktionsradius und verfolgen im europäischen Netzwerk strategische Vorgehensweisen zur Erreichung gesetzter Ziele. Wenn in der Folge die relevanten sozialpolitischen Akteure des europäischen Mehrebenensystems näher behandelt werden, geschieht dies aber auch vor dem Hintergrund, dass die verhandlungsorientierte Politikgestaltung auf EU-Ebene immer auch die individuellen Akteure und deren persönlichen

[386] Benz, Arthur: Politik in Mehrebenensystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 229
[387] vgl. Benz, Arthur: Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?; in: European Law Journal, Vol. 13, No. 4 2007, S. 505-509

Kapazitäten in den Vordergrund stellt. Diese Tatsache ist im Sinne einer wirklichkeitsnahen Annäherung an die Komplexität der EU-Sozialpolitik auch dann durchgehend mit zu berücksichtigen, wenn in diesem Feld keine Detailfragen geklärt werden können.[388]

4.2.1 Die sozialpolitische Wirkungsform der Europäischen Kommission

Bereits in einem 1996 erschienenen Artikel wird die zukünftige Rolle der Kommission als Netzwerk-Organisation beschrieben, die vor allem die folgenden drei strategischen Kernaufgaben[389] zu erfüllen habe:

- Aufbau und Etablierung von EU-Politikfeldern
- Realisierung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen
- Entwicklung von wirksamen Koordinationsmechanismen

Diese Rollenzuweisung umfasst eine mit dem Multilevel Governance-Ansatz einher gehende Beschreibung zentraler Handlungsspielräume dieser Europäischen Institution. Dass sich die Kommission in diese Richtung entwickelt hat, ist nicht zuletzt auch eine Folge von in der Vergangenheit zu Tage getretenen Defiziten, die sowohl strukturelle Reformen als auch eine Änderung des institutionellen Selbstverständnisses bewirkten. Der Rücktritt der Kommission Santer im Jahr 1999 vor dem Hintergrund des Korruptionsskandals rund um die französische Kommissarin Édith Cresson bildete hier einen markanten Wendepunkt.[390] Gerade die unzureichende Mitwirkung der Kommission bei der Gestaltung politischer Prioritäten verkörperte eine Projektionsfläche für Kritik, die sich vorzugsweise auf die als überbordend wahrgenommene EU-Bürokratie konzentrierte: *„Traditionally, the European Commission has not given policy management a high priority. The result of past neglect is that inadequate administration and "Eurobureaucracy" provide critics of European integration with easy targets. Fraud and misuse of the*

[388] vgl. Woll, Cornelia/Jacquot, Sophie: Using Europe: Strategic action in multi-level politics; in: Comparative European Politics; Vol. 8, No. 1 2010, S. 120-121
[389] vgl. Metcalfe, Les: The European Commission as a Network Organization; in: Publius: The Journal of Federalism, Vol. 26, No. 4, S. 55-60
[390] vgl. Topan, Angelina: The resignation of the Santer-Commission: the impact of 'trust' and 'reputation'; in: European Integration online Papers (EIoP) Vol. 6 (2002), N° 14, S. 9: http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-014a.htm (22.7.2012)

European Community funds are increasing public concerns."[391] Das kommunizierte Selbstverständnis der Europäischen Kommission als Exekutivorgan der EU wird aktuell mit folgenden Hauptaufgaben umrissen:

- Ziel- und Prioritätensetzung für Maßnahmen,
- Erstellung von Gesetzesvorschlägen,
- Durchsetzung europäischer Gesetze (gemeinsam mit dem Gerichtshof),
- Vertretung der EU außerhalb Europas.[392]

Auf Grundlage dieser Beschreibung ist anzunehmen, dass sich die Kommission von einem reinen Exekutivorgan in Richtung einer politikgestaltenden Akteurin entwickelt hat, die das Mehrebenensystem dahingehend zu nutzen imstande ist, auch eigenständige Strategien voranzutreiben. Da die Kommission selbst nur über eine vergleichsweise geringe Anzahl an Bediensteten verfügt, kann sie politisch nur dann erfolgreich sein, wenn sie Netzwerke bildet und nutzt, die zum einen zivilgesellschaftliche Interessen repräsentieren und zum anderen Expertenwissen zur Verfügung stellen können. Jachtenfuchs und Kohler-Koch stellen dar, dass gerade diese „Input- und Output-Legitimität der Konsultations- und Dialogkultur" eine zentrale Triebfeder der politischen Gestaltungsmacht dieser Institution darstellt. Im Netzwerk mit nationalen und internationalen Institutionen und Akteuren stützt die Kommission ihre Positionen mit wissensbasierten Analysen und externen politischen Interessensgemeinschaften und ist damit imstande, ihren Aktionsradius auf einer vermeintlich breiten Basis zu festigen und auch auszubauen.[393] Für den Bereich der Sozialpolitik stellt insbesondere die soziale OMK einen günstigen Rahmen für ein diesbezügliches Agieren der Kommission zur Verfügung, da Diskussionen über politische Strategien federführend mitgestaltet werden können: *„Die Kommission übernimmt eine entscheidende Koordinierungsfunktion bei der Umsetzung der OMK/Inklusion, da sie das Sekretariat des SPC, der Arbeitsgruppe Indikatoren sowie für das Aktionsprogramm stellt bzw. stellte. Zusätzlich ist sie noch mit eigenen Delegationen in den Gremien vertreten."*[394]

---

[391] Metcalfe, Les: The European Commission as a Network Organization; in: Publius: The Journal of Federalism, Vol. 26, No. 4, S. 44

[392] vgl. Homepage der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/about/index_de.htm (24.7.2012)

[393] vgl. Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: Governance in der Europäischen Union; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004, S. 89

[394] vgl. Preunkert, Jenny: Chancen für ein soziales Europa? Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 109-110

Ein wichtiges organisatorisches Merkmal der Kommission ist ihr heterogener Aufbau nach politischen Zuständigkeitsbereichen; je nach Politikbereich arbeiten rund 23.000 Personen in einer der 33 Generaldirektionen (GD) oder einer anderen Dienststelle der EU.[395] Für Sozialpolitik ist die GD „Beschäftigung, Soziales und Integration" zuständig; ihr derzeitiger Generaldirektor ist der Niederländer Koos Richelle, der mit dem zuständigen Mitglied der Europäischen Kommission – seit 2010 ist dies der ungarische Ökonom László Andor – die Leitung dieser Generaldirektion repräsentiert. Folgende Politikfelder und Tätigkeiten werden als zentrale Verantwortungsbereiche dieser Generaldirektion präsentiert:

- Koordinierung der Sozialversicherungssysteme in der EU;
- Sozialschutz und soziale Eingliederung;
- Europäische Beschäftigungsstrategie;
- Analysen, Evaluierung, Folgenabschätzung;
- Initiativen der Strategie „Europa 2020";
- Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz;
- Finanzierungsagenden: Europäischer Sozialfonds, Globalisierungsfonds, Progress-Programm;
- Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter, Außenbeziehungen, soziale Verantwortung der Unternehmen;
- Arbeitnehmerrechte im europäischen Ausland.[396]

Ein Kommissionsmitglied kann jedoch auch für mehrere Generaldirektionen zuständig sein. Die Zusammenfassung der oben angeführten „sozialen Agenden" in einer GD mit einem zuständigen EU-Kommissar stellt gegenwärtig einen Vorteil für die politische Koordination dar, da überschneidende Zuständigkeiten auch innerhalb der Kommission zu ressourcenintensiven Abstimmungsverhandlungen und politischen Konflikten führen können.[397] Allerdings unterliegt die Kommission einer stärkeren organisatorischen Umgestaltungsdynamik als die meisten nationalen Verwaltungsorganisationen: Durch die sich häufig ändernde Prioritätensetzung zwischen den hauptsächlich strategisch orien-

[395] vgl. Homepage der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/about/index_de.htm (24.7.2012)
[396] vgl. Homepage der Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Integration": http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1 (24.7.2012)
[397] vgl. Schmidt, Susanne K.: Liberalisierung in Europa – Die Rolle der Europäischen Kommission; Campus Verlag, Frankfurt/Main 1998, S. 51-53

tierten Arbeitsbereichen müssen – auch aufgrund der restriktiven Personalpolitik – bestehende Strukturen regelmäßig angepasst werden und Personal relativ kurzfristig neu positioniert werden. Ein weiterer Grund für die flexible Zusammensetzung der Kommissionsbediensteten ist die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten daran interessiert sind, dass ihre Verwaltungsbediensteten bei der Besetzung von (zumeist zeitlich befristeten) Stellen in Brüssel hinreichend berücksichtigt werden.[398]

Da das für die Generaldirektion zuständige Kommissionsmitglied keine formelle Leitungsfunktion über die GD ausübt, kommt dem gegenseitigen Kommunikations- und Arbeitsverhältnis eine große Bedeutung zu. Politisch gegensätzliche Auffassungen zwischen der Leitung der jeweiligen Generaldirektion und dem Kommissionsmitglied sind durchaus möglich, werden aber für gewöhnlich bereits im Vorfeld der konkreten politischen Arbeit geklärt – beispielsweise bei der Erstellung von jährlichen Arbeitsprogrammen. In den Aufgabenbereich der Generaldirektionen fallen insbesondere

- die Vorbereitung politischer Grundsatzpapiere,
- die Erstellung von EU-Legislativentwürfen,
- die Erarbeitung von Arbeits- und Aktionsprogrammen,
- die Vollziehung von EU-Recht (auch bezüglich der nationalen Umsetzung),
- die Beurteilung der Auswirkungen von EU-Recht und -Politik sowie
- das Bündeln von Informationen und spezifische Berichterstattung.[399]

Demzufolge stellen die Aufgaben der zuständigen Generaldirektion eine wichtige Quelle für die inhaltliche Ausgestaltung und Prioritätensetzung der EU-Sozialpolitik dar. Da das jeweilige Expertenwissen in den unterschiedlichen Einheiten der GD verortet ist und auf Grundlage dieser internen und auch extern erworbenen Expertisen Entscheidungsgrundlagen für strategische Programme erstellt werden, nimmt die GD „Beschäftigung, Soziales und Integration“ eine einflussreiche Position als gestaltender Akteur im politischen Entscheidungsprozess wahr. Die inhomogene Zusammensetzung dieser Institution bestärkt die Konzentration auf sachpolitische Grundsatzarbeit, da divergierende politische Überzeugungen bei diesen Tätigkeiten nicht unmittelbar im Vordergrund stehen. Dementsprechend tritt auch bei der Besetzung der Leitungsfunktionen innerhalb der

[398] vgl. Dietz, Wolfgang A./Fabian, Barbara: Das Räderwerk der Europäischen Kommission; 3. Aufl., Economica Verlag, Bonn 1999, 73-74
[399] vgl. Nugent, Neill: The European Commission; Palgrave, Basingstoke [u.a.] 2001, S. 143-145

Generaldirektionen die jeweilige politische Denkrichtung in den Hintergrund, bestenfalls zugunsten einer überwiegend kompetenzorientierten Entscheidung: *„Top officials are extraordinarily diverse. [...] Their educational, professional, and cultural background is far more heterogeneous than that of top officials in any national bureaucracy. Commission candidates do not get groomed in a Euro-bureaucracy school or recruited from a European elite. They are products of the EU system of multi-level governance – people with diverse backgrounds thrown together to make joint decisions.“*[400]

Doch die Rolle der Europäischen Kommission besteht keinesfalls nur darin, politische Richtungskämpfe mit Hilfe von sachpolitischen Argumente zu unterbinden, sondern erfüllt nicht zuletzt auch die Funktion, einen ständigen Kontakt zu nationale Regierungsinstitutionen aufzubauen, um einen ausreichenden Rückhalt von den Mitgliedstaaten für die eigenen Inhalte zu erwirken. In dieser Funktion agiert die Kommission hochpolitisch und ist fortlaufend mit ideologischen Auffassungsunterschieden konfrontiert; dementsprechend schwierig gestaltet sich die Kompromissfindung über eine gemeinsame und konsistente Strategie.[401] In diesem Zusammenhang wird ersichtlich, dass die Kommission vor allem auch im sozialpolitischen Feld der EU-Politik eine entscheidende Rolle im Bereich der Koordination übernimmt. Vor allem auch die Vorbereitung von konzeptionellen Arbeitsunterlagen für die Sitzungen relevanter Gremien, aber auch ihre Funktion als Netzwerk-Zentrum, in dem sowohl die Interessen nationaler als auch regionaler bzw. lokaler Akteure und jene anderer EU-Institutionen zusammenlaufen, ermöglichen einen weiten Handlungsspielraum. Diese überbordende Vernetzungsleistung ist aber auch ein Zeichen für die ausgeprägte Komplexität des Aufgabenbereichs, die sich inhaltlich nicht immer in den offiziellen Erklärungen der Kommission widerspiegelt. Werden auch formal die Positionen der Kommission vertreten, bedeutet dies nicht, dass die alltägliche Arbeit in der zuständigen Generaldirektion nicht andere Standpunkte verfolgen kann. Gerade vergangene Bemühungen in Richtung einer verstärkten Liberalisierung der Sozialstaaten gelten als Beispiel dafür, dass eine einheitliche inhaltliche Positionierung in der Praxis nicht immer erreicht wird.[402]

Allerdings sind auch die Einflussmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Generaldirektionen keineswegs gleich verteilt: Vor dem Hintergrund der inhaltlichen Kompe-

---

[400] Hooghe, Liesbet: The European Commission and the Integration of Europe – Images of Governance; Cambridge University Press, Cambridge 2001, S. 199
[401] vgl. Nugent, Neill: The European Commission; Palgrave, Basingstoke [u.a.] 2001, S. 196-197
[402] vgl. Preunkert, Jenny: Chancen für ein soziales Europa? – Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 111-113

tenzausstattung der EU verkörpern beispielsweise die Generaldirektionen für Wettbewerb und Landwirtschaft potente Machtzentren und werden als solche in der Außenwirkung auch durchaus so wahrgenommen.[403] Demgegenüber präsentiert sich das „Soziale Europa“ in einem weitaus größeren Ausmaß als bürger- und menschenfreundliche Generaldirektion, die gewissermaßen als soziales Gewissen der EU das allgemeine Wohl in den Vordergrund stellt. Dieses Profil hat hingegen eine begrenzte Einflussmöglichkeit und wird in der Selbstbeschreibung auf folgende Tätigkeiten prägnant zurückgeführt:

„Die Europäische Kommission:

- *koordiniert und überwacht die Politik der Mitgliedstaaten;*
- *fördert den Austausch bewährter Verfahren in Bereichen wie Beschäftigung, Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung sowie Renten;*
- *nimmt Rechtsvorschriften an und überwacht deren Durchsetzung in Bereichen wie Rechte der Arbeitnehmer und Koordinierung der sozialen Sicherheit.“*[404]

4.2.2 Sozialpolitische Gremien (SPC und ISG)

Wie bereits erwähnt, bildet das spezifische System der vielfältigen Ausschüsse und Expertengremien ein wichtiges Element der politischen Dynamik des EU-Mehrebenensystems. Zum einen wird dieses netzwerkbildende Konstrukt der Entscheidungsvorbereitung und -findung als ein über mehrere Verwaltungsebenen reichendes partizipatives Element beschrieben, zum anderen sind beispielsweise die unterschiedlichen legistisch einflussreichen Komitologie-Ausschüsse auch eine Zielscheibe für Kritik, da in jenen Gremien unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit durchwegs (gesetzes)relevante Entscheidungen getroffen werden. Dementsprechend wird diese zentrale Komponente des europäischen Mehrebenensystems auch als ein substanzieller Grund für das vielfach konstatierte Demokratiedefizit der EU beschrieben.[405] Auf diese Kritik wurde 2006 mit einer Änderung des bis dahin geltenden Komitologiebeschlusses des Jahres 1999 reagiert. Die neuen Regelungen sahen eine regelmäßige Informationspflicht der Kommission an das Europäische Parlament (EP) über die Tätigkeiten der Ausschüsse vor sowie eine stärkere Einbindung des EP in Hinblick auf in Ausschüssen erarbeitete

[403] vgl. Hooghe, Liesbet: The European Commission and the Integration of Europe – Images of Governance; Cambridge University Press, Cambridge 2001, S. 93
[404] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Beschäftigung, Soziales und Integration: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1 (21.8.2012)
[405] vgl. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2. Aufl., Springer Verlag, Berlin u. Heidelberg 2011, S. 96

Entwürfe über zu ergreifende Maßnahmen. Grundsätzlich sollte gewährleistet werden, dass die inhaltliche Arbeit der Ausschüsse vom Europäischen Parlament besser nachvollzogen werden kann und ausreichend Zeit für etwaige Positionierungen im Rechtsetzungsverfahren zur Verfügung steht. Hauptadressaten dieses Beschlusses sind von daher vor allem Ausschüsse, die im Bereich rechtsetzender Politikfelder tätig sind.[406]

Die Relevanz der unterschiedlichen Ausschüsse hängt des Weiteren zum einen von der jeweiligen Zusammensetzung ab (z.B. Delegierte nationaler Verwaltungskörper, Wissenschaftler, Interessensvertreter) und zum anderen von deren spezifischer Einbindung in einen übergeordneten EU-Entscheidungsprozess – auch im Sinne zugewiesener Entscheidungsbefugnisse. Darüber hinaus existieren auch Gremien, die eine ausschließliche Beratungsfunktion ausüben; auch ohne funktionale Einbindung in einen konkreten Entscheidungsprozess können diese Expertengruppen erheblichen Einfluss ausüben: *„Committees may operate as advisory bodies within a broader decision-making process. In this function, a committee does not need any formal decision-making competences. However, its advice will only be meaningful if it is integrated into the formal decision-making process.“*[407]

Der Sozialschutzausschuss (Social Protection Committee – SPC) wurde als ein solcherart beratendes Organ für die sozialpolitischen EU-Agenden ins Leben gerufen. Weder der Vertrag von Nizza, der dem Ausschuss eine vertragliche Grundlage gab, noch die entsprechenden Ratsentscheidungen definierten detaillierte Regelungen zur Arbeitsweise des SPC; allein die Zusammensetzung und die Vorsitzführung wurde genau geregelt.[408] Dieser Ausschuss kann als Beispiel herangezogen werden, inwiefern auch ohne eine Ausstattung mit konkreten Entscheidungskompetenzen eine Wahrnehmung und Ausweitung des politischen Einflusses möglich ist, wenn der formelle Rahmen zur Verfügung gestellt wird: Als zentrales Gremium für die soziale Offene Methode der Koordinierung stellt der Sozialschutzausschuss einen Dreh- und Angelpunkt der EU-Sozialpolitik dar und verkörpert zugleich die Funktionsweise der Multilevel-

[406] vgl. Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbeschlüsse (2006/512/EG); in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 200/11-13: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0512:DE:NOT (25.8.2012)
[407] Gehring, Thomas: Bargaining, Arguing and Functional Differentiation of Decision-making: The Role of Committees in European Environmental Process Regulation; in: Joerges, Christian/Vos, Ellen (Hrg.): EU Committees: Social Regulation, Law and Politics; Hart Publishing, Oxford u. Portland 1999, S. 199
[408] vgl. Horváth, Anna: The Social Protection Committee after the Enlargement of the EU – Discursive Mechanisms of Organisational and Policy Adjustment and Contestation; Dissertation, Central European University – Department of Political Science, Budapest 2009, S. 87-89

Governance, da die sozialpolitischen Positionen, Interessen und Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten in diesem Kreis eingebracht und ausgetauscht werden. Ohne an dieser Stelle die Qualität und Perspektive der realpolitischen Umsetzung zu beurteilen, wird der SPC als wesentlicher sozialpolitischer Akteur der EU erkennbar – auch durch regelmäßige Veröffentlichungen auf einer eigenen Website, wo auch seine zentralen Aufgaben öffentlichkeitswirksam dargestellt werden: *„Im Rahmen der offenen Koordinierung bei Fragen der sozialen Eingliederung, der Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sowie in Rentenfragen fördert der Ausschuss die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission (OMK Soziales). Insbesondere bei der Vorbereitung der Diskussionen im Rat über den jährlichen gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung spielt der Ausschuss eine zentrale Rolle. In seinem Zuständigkeitsbereich verfasst der Ausschuss ferner auf Ersuchen des Rates oder der Kommission oder auf eigene Initiative Berichte, gibt Stellungnahmen ab oder wird auf andere Weise tätig.“*[409]

Bei den nationalen Delegierten des SPC handelt es sich zumeist um hohe Verwaltungsbeamte, die im Sozialschutzausschuss gemeinsam mit ihren Kolleginnen und Kollegen aus den anderen Mitgliedstaaten zum einen die politische Aufgabe verfolgen, sozialpolitische Themen in den politischen Prozess der EU wirksam einzubringen, zum anderen wird durch den gegenseitigen Informationsaustausch auf aktuelle Problemfelder hingewiesen. In diesem Sinne erfüllt der SPC als Forum eine politische Funktion und generiert zugleich sozialpolitische Inhalte im Zuge der Verwirklichung der sozialen Offenen Methode der Koordinierung. Bei der Förderung einer stärkeren Berücksichtigung sozialer Inhalte im Rahmen der EU-Politikprozesse kann der Sozialschutzausschuss vor allem auf eigene - bzw. in Auftrag gegebene - Berichte und daran anschließende Stellungnahmen zurückgreifen. Aufgrund der Zusammensetzung des Gremiums und vor dem Hintergrund der Mehrebenenpolitik, die eine Einbindung zahlreicher Akteure vorsehen kann, werden insbesondere politische Erklärungen konsensorientiert formuliert. In diesem Sinne steht der Kompromiss - eine gemeinsame sozialpolitische Botschaft - im Vordergrund der Bemühungen und keineswegs der inhaltlich oder ideologische Wettstreit.[410] Wenngleich diese Ebene der kontroversen Diskussion zwar kein bestimmendes

[409] Homepage der Europäischen Kommission – Beschäftigung, Soziales und Integration: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=758 (22.8.2012)
[410] vgl. Horvath, Anna: What kind of consensus? Conflicting notions of effectiveness within the Social Protection Committe; in: Kröger, Sandra (ed.): What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research; European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 13, Art. 17: http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-017a.htm (23.8.2012)

und von der Vorsitzführung aktiv unterstütztes Element dieses Ausschusses darstellt, werden im Rahmen der Sitzungen - vor allem langfristig - durchwegs auch dann politische Positionierungen der Mitgliedstaaten erkennbar, wenn Stellungnahmen vorwiegend diplomatisch geäußert werden. Daher haben Ausschüsse innerhalb der Multilevel-Governance auch immer eine ideologisch-politische Kommunikations- und Handlungsebene, auch wenn diese von den beteiligten Akteuren nur diskret beobachtet wird: *„If comitology committees convene regularly, they may fulfil additional functions not formally envisaged in the directives. [...] The systematic and repeated convening of meetings can be advantageous for Community policy-making. For the Commission, committee meetings constitute a source of information on the difficulties occurring in the implementation process and on the opinion of the Member States on the subject. For the Member States committees provide an opportunity to explain their approaches and voice their concern about the behaviour of other Member States.“*[411]

Auch wenn die Wahl der Vorsitzführung im Ausschuss selbst für eine nicht verlängerbare Amtszeit von zwei Jahren erfolgt, werden die Sekretariatsgeschäfte des Ausschusses von der Kommission wahrgenommen. Außerdem unterstützt ein Büro den Vorsitz, das neben Kommissionsvertretern aus zwei gewählten stellvertretenden Vorsitzenden und zwei weiteren stellvertretenden Vorsitzenden aus den Ländern des aktuellen und folgenden EU-Ratsvorsitzes besteht.[412] Diese sorgsame Festlegung der Zusammensetzung dieses Büros deutet auf die informative Qualität des Ausschusses für Sozialschutz hin und ermöglicht dem Gremium, seine Funktion als Schnittstelle für sozialpolitischen Informationsaustausch im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems wahrzunehmen. Der Sozialschutzausschuss ist bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben allerdings nicht nur auf die eigenen Kapazitäten angewiesen, sondern kann für die Klärung bestimmter Fragestellungen eigene Arbeitsgruppen einsetzen, in denen ausgewählte Experten an konkreten Ergebnissen arbeiten. Außerdem wurde 2001 vom Ausschuss eine Indikatoren-Untergruppe (Indicators‘ Subgroup – ISG) eingerichtet, die mit der Erarbeitung sozialstatistischer Hintergrundinformationen mit Hilfe robuster Indikatoren beauftragt ist.[413] Während der SPC (sozial)politische Stellungnahmen abgibt und grundsätzliche inhaltli-

---

[411] Gehring, Thomas: Bargaining, Arguing and Functional Differentiation of Decision-making: The Role of Committees in European Environmental Process Regulation; in: Joerges, Christian/Vos, Ellen (Hrg.): EU Committees: Social Regulation, Law and Politics; Hart Publishing, Oxford u. Portland 1999, S. 213

[412] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Ausschuss für Sozialschutz: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=de (25.08.2012)

[413] vgl. Mickel, Wolfgang W./Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union; 3. Aufl., OMNIA Verlag, Stuttgart 2005, Stichwort: „Ausschuss für Sozialschutz“, S. 54

che Vorgaben festlegt, liegen im Aufgabenbereich der ISG insbesondere die Erarbeitung von Berichten mit sozialstatistischen Vergleichsdaten zur aktuellen Situation in den Mitgliedstaaten sowie die Schaffung neuer Indikatoren zu Themenbereichen, die vom SPC als sozialpolitisch relevant eingeschätzt werden. Die Datengrundlage der überwiegenden Mehrzahl jener Indikatoren ist die EU-Erhebung über Einkommen, soziale Eingliederung und Lebensbedingungen („EU-statistics on income, social inclusion and living conditions"), die vergleichbare sozialstatistische Informationen aus allen EU-Staaten zur Verfügung stellt. Mit Hilfe dieser Indikatoren sollen die Fortschritte der einzelnen Mitgliedstaaten im Bereich der sozialen Eingliederung sowie bei den Pensionen und im Gesundheits- und Pflegebereich überprüft werden. In diesem Sinne unterstützt die ISG den Sozialschutzausschuss vor allem auch mit analytischen Berichten, die EU-weite vergleichende Darstellungen zu konkreten Themen beinhalten, um den gegenseitigen Lernprozess innerhalb der „sozialen" Offenen Methode der Koordinierung zu fördern und mit bestimmten Problemstellungen zu konkretisieren. Für die analytische Behandlung vordringlicher Themenbereiche werden temporäre Ad-hoc-Taskforces eingesetzt, die zumeist kleinere Expertengruppen darstellen und sich nach Fertigstellung eines Endberichts wieder auflösen.[414]

Während der SPC primär die grundsätzliche Stärkung der Sozialpolitik auf EU-Ebene anstrebt, besteht in der ISG ein überwiegend wissenschaftlicher Zugang.[415] Die Indikatoren-Untergruppe wird dementsprechend kontinuierlich sowohl von Analytikern der Generaldirektion für Arbeit, Soziales und Integration als auch von Experten des Statistischen Amts der Europäischen Union (Eurostat) unterstützt; des Weiteren kann die ISG im Rahmen ihrer Arbeit auch auf externe Expertisen und Studien zurückgreifen. In der Indikatoren-Untergruppe können die nationalen Delegierten und Sachverständigen aus allen Mitgliedstaaten ihre Anmerkungen, Stellungnahmen und Änderungswünsche zu den Inhalten der analytischen Arbeiten der ISG einbringen sowie bei der technischen Konzipierung von sozialstatistischen Indikatoren Einfluss nehmen.[416] Die verschiedenen Aufgaben der Gremien führen auch zu unterschiedlichen Arbeitsdynamiken: *„Vergleicht man das Plenum und die Arbeitsgruppe, so werden gravierende Unterschiede deutlich. Ersterem wird von den Beteiligten eine größere politische Bedeutung zugeschrieben,*

[414] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Untergruppe „Indikatoren": http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=830&langId=de (25.8.2012)
[415] vgl. Preunkert, Jenny: Chancen für ein soziales Europa? – Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 108
[416] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Untergruppe „Indikatoren": http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=830&langId=de (25.8.2012)

weshalb das Konflikt- und Blockadepotenzial dort größer ist. Dagegen verstehen sich die Delegationen der Arbeitsgruppe als Experten mit gemeinsam geteilten wissenschaftlichen Prinzipien. Es kann zu politischen Konflikten kommen, jedoch seltener als im Plenum."[417]

Neben der etwaigen Einbindung regionaler, lokaler und anderer relevanter Akteure in bestimmte Prozesse beziehungsweise bei der Datenbeschaffung, stellt demzufolge auch die ständige Koordinierung zwischen den Delegierten im politisch agierenden SPC und jenen in der sozialstatistisch wirkenden ISG eine wesentliche Herausforderung dar. Die verschiedenen Zugänge der Gremien spiegeln gleichzeitig die Komplexität der Multilevel-Governance auf EU-Ebene deutlich wider.

4.2.3 EU-Rat „Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz"

Das höchste politische Entscheidungsorgan im Bereich der EU-Sozialpolitik tritt in etwa viermal im Jahr zusammen und setzt sich aus den Sozial- und Gesundheitsministern der Mitgliedstaaten zusammen. Seine Funktion als Rechtssetzungsorgan (unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments) übt dieser Rat insbesondere in den Bereichen der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme sowie bei gemeinschaftlichen Regelungen zu den Arbeitsbedingungen aus. Bei der Beschäftigungs- und Sozialpolitik besteht die Entscheidungsgewalt des Rats darüber hinaus vor allem in der Festlegung gemeinsamer Ziele und Leitlinien.[418] Für die Stärkung sozialpolitischer Inhalte auf EU-Ebene stellt diese Ratsformation eine zentrale Schnittstelle dar, da vor allem die Inhalte langfristiger Strategien bereits im Vorfeld der Tagungen entweder Unterstützung finden oder mit Hinweis auf kompetenzrechtliche Hintergründe zurückgewiesen werden. Die Vorarbeiten im Sozialschutzausschuss und ihrer Indikatoren-Untergruppe sind daher wichtige wissensbasierte und politische Grundlagen, die den Prozess der strategischen Positionierung beeinflussen und spezifizieren können.[419]

Die Ratsformationen wurden seit den 1990er Jahren von 22 zum Teil sehr ähnlichen Zusammensetzungen auf neun reduziert, was sich positiv auf die Übersichtlichkeit der politischen Zuständigkeiten auswirkte und auch eine öffentlichkeitswirksame Maßnah-

[417] Preunkert, Jenny: Chancen für ein soziales Europa? – Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 108
[418] vgl. Homepage des Rates der Europäischen Union – Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucher: http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/employment,-social-policy,-health-and-consumer-affairs.aspx?lang=de (25.8.2012)
[419] vgl. Puetter, Uwe: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU; Facultas WUV, Wien 2009, S. 178-180

me darstellte.[420] Formal wurde die für Sozialpolitik zuständige Ratsformation vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ festgelegt, da dieser als einzige Ratsformation explizit in der Geschäftsordnung begründet ist. Welcher Minister an der jeweiligen Ratsformation vertreten ist, liegt in der Entscheidung der Mitgliedstaaten.[421]

Die zuständigen Minister oder diese vertretenden Staatssekretäre stellen die Leitung der jeweiligen nationalen Delegation dar, daneben werden noch Berater aus den nationalen Ministerien hinzugezogen und gegebenenfalls Mitglieder der jeweiligen nationalen ständigen Vertretung bei der Europäischen Union. Insgesamt sind pro Delegation in etwa vier Personen in einer Ratssitzung anwesend, wobei zumeist unterschiedliche Experten zu den jeweiligen Tagesordnungspunkten benötigt werden. Bei Ratssitzungen kann auch ein ständiger Vertreter an Stelle des Ministers teilnehmen, dieser verfügt in diesem Fall allerdings über kein Stimmrecht. Durch die Übertragung des Stimmrechts von einem Mitgliedstaat auf einen anderen kann jedoch auch diese Delegation indirekt an den Abstimmungen teilnehmen. Diese Regelung soll sicherstellen, dass die jeweilige nationale Regierung vertreten ist und sich in diesem Gremium jene Personen versammeln, die tatsächlich über diese Vertretungsbefugnis und politische Macht verfügen. Des Weiteren existieren auch Sitzungen, bei denen nur eine begrenzte Anzahl an Teilnehmern anwesend sein darf – zum Teil auch nur die Leitungspersonen der nationalen Delegationen. Wichtige weitere Vertreter sind das Generalsekretariat mit einem Vertreter des juristischen Dienstes, die Präsidentschaftsdelegation sowie die Kommission.[422]

Die Gestaltungsdynamik dieses Gremiums kann jedoch keineswegs auf diese Personengruppe reduziert werden, da für die Vorbereitung der Arbeit des Rats der sogenannte „Ausschuss der ständigen Vertreter“ (AStV) oder Coreper (Comité des représentants permanents) verantwortlich ist. Dieser Ausschuss tagt wöchentlich und bildet das zentrale Gremium, in dem die Interessen der EU-Mitgliedstaaten vor den Sitzungen der jeweiligen Ratsformationen eingebracht werden, um die Entscheidungen auf Ratsebene weitgehend ausgereift vorzubereiten.[423] In diesem Sinne werden die Entscheidungen auf Ratsebene bereits im Vorfeld entsprechend den Grundsätzen der Multilevel Governance

---

[420] vgl. Lempp, Jakob: Die Evolution des Rats der Europäischen Union – Institutionenevolution zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus; Nomos Verlag, Baden-Baden 2009, S. 209
[421] vgl. Homepage der Europäischen Union – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung: http://europa.eu/legislation_summaries/other/o10003_de.htm (4.9.2012)
[422] vgl. Lempp, Jakob: Die Evolution des Rats der Europäischen Union – Institutionenevolution zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus; Nomos Verlag, Baden-Baden 2009, S. 204-205
[423] vgl. Zeisz, Richard: Die Europäische Union – ein normativer Blick auf drei zentrale Institutionen; Diplomarbeit, Universität Wien, April 2009, S. 91

organisiert, denn die Treffen des AStV werden wiederum von einer Vielzahl an Ratsarbeitsgruppen vorbereitet, in welchen vor allem Experten der nationalen Ministerien tätig sind: *„The work of this lowest level of the Council hierarchy is vital for the eventual outcome of the negotiations. It constitutes the first opportunity for representatives of the member states to examine and discuss a new Commission proposal in detail. [...] A member state with a vital interest in the final shape of a particular piece of legislation must therefore ensure that it is represented by a well-briefed individual in the relevant working group. The task of the working groups is therefore to reduce the number of problem areas to be dealt with by COREPER and the Council. In effect, it means that the officials in the working groups concentrate on the most general as well as the most technical parts of each dossier, reaching agreement where possible, and leaving the more contentious and political issues to be discussed and prepared by the members of COREPER."*[424]

Inwieweit auch lokale und regionale Verwaltungsebenen oder weitere Experten in die Verhandlungsprozesse auf Ebene der Ratsarbeitsgruppen mit einbezogen werden, hängt demnach von den einzelnen nationalen Delegierten und deren Arbeitsvorgaben ab. Aufgrund der notwendigen umfassenden Expertise der Mitglieder von Ratsarbeitsgruppen kann ein mehrere Verwaltungsebenen übergreifender Informationsaustausch vorausgesetzt werden, dennoch existiert auf dieser Ebene keine institutionalisierte Form der Einbeziehung aller relevanten „Stakeholder". Demgemäß ist das Mehrebenensystem der EU in diesem Bereich von nationalen und individuellen Gepflogenheiten sowie von kompetenzrechtlichen Ausprägungen unterschiedlich beschaffen. Aber auch die Ratsarbeitsgruppen selbst haben je nach der zu behandelnden Materie sehr unterschiedliche Ausformungen und Bezeichnungen (z.B. Arbeitskreise, Ad-hoc-Gruppen, multidiziplinäre Gruppen). Bis zu 300 Arbeitsgruppen sind - zum Teil als Expertengruppen in ihrer Tätigkeit zeitlich begrenzt - mit der Realisierung von bestimmten Ratsentscheidungen befasst, wobei ein hoher Anteil der Verhandlungsgegenstände bereits auf dieser untersten Organisationsebene der jeweiligen Ratsformation abgeschlossen werden kann. Die Bedeutung dieser Arbeitsgruppen ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da der überwiegende Teil dieser Gremien über keine primärrechtliche Grundlage verfügt und von der Öffentlichkeit wie auch von der Forschung – wenn überhaupt – nur am Rande wahrgenommen wird. Zum einen können die Ratsarbeitsgruppen als zentrale Verhand-

[424] Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen: The Council of Ministers; St. Martin's Press, New York 1997, S. 99

lungsforen der nationalen Interessen beschrieben werden, zum anderen kann das konkrete Wirken des jeweiligen nationalen Delegierten auch auf anderen Grundlagen und Dynamiken (auch innerhalb des Gremiums) basieren.[425]

Neben diesen entscheidungsvorbereitenden Ebenen kann der Stellenwert der EU-Sozialpolitik dennoch aber auch aus der Perspektive der zuständigen Ratsformation interpretiert werden: Während die Arbeits- und Sozialminister in den 1980er Jahren zwei jährliche Ratstreffen abhielten, wurden in den 1990er Jahren drei Treffen dieser Ratsformation abgehalten und ab 2004 kam es einerseits zu einer Ausweitung der Politikbereiche Arbeit und Soziales um die Themen Gesundheit und Konsumentenschutz und andererseits wurden nun bereits jährlich vier Treffen der zuständigen Minister durchgeführt. Neben diesen offiziellen Terminen wurden im Rahmen der jeweiligen EU-Präsidentschaften bis zu drei weitere „informelle Ratssitzungen" organisiert, die neben strategischen Fragestellungen zumeist konkrete sozialpolitische Themen behandelten.[426]

Gerade an den themenorientierten informellen Ratssitzungen wird deutlich, dass es sich bei dieser Institution durchwegs auch um ein politikgestaltendes Forum handelt. Wenngleich diverse Ratsarbeitsgruppen und der AStV alle anstehenden Entscheidungen zu einem hohen Anteil organisiert und antizipiert, hat sich im Laufe der Zeit auch eine darüber hinausgehende Dynamik des politischen Zusammenwirkens der EU-Mitgliedstaaten entwickelt. Der Politikwissenschaftler Jakob Lempp weist auf diese Eigenschaft wie folgt hin: *„Es rücken die Fragen nach dem Wandel von Staatlichkeit, nach der Ausbildung regionaler Akteure als Reaktion auf die Entgrenzung politischer Probleme und nach der Funktionslogik von „Mehrebenensystemen" in den Blickpunkt. Insofern ist der Rat auch Kristallisationspunkt für das sich wandelnde Verhältnis zwischen dem klassischen europäischen Nationalstaat und der sich herausbildenden supranationalen Struktur Europas. Nirgends kann dieser Wandel besser studiert werden als in genau jener Institution, in welcher sich beide Ebenen treffen, in welcher sowohl eine intergouvernementale als auch eine supranationale Leitidee die zwitterhafte Institutionalität an der Schnittstelle zwischen Nationalstaat und Europa prägen."*[427]

---

[425] vgl. Lempp, Jakob: Die Evolution des Rats der Europäischen Union – Institutionenevolution zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus; Nomos Verlag, Baden-Baden 2009, S. 234-236

[426] vgl. Portuguese Presidency of the European Union (Employment and Social Affairs): Perspectives on Employment and Social Policy Coordination in the European Union; Informal Meeting of the Ministers of Employment and Social Affairs, 5, 6 and 7 July 2007, Guimarães, S. 149-153: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2007/wilson_2007_emp_in_eu.pdf (12.9.2012)

[427] Lempp, Jakob: Die Evolution des Rats der Europäischen Union – Institutionenevolution zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus; Nomos Verlag, Baden-Baden 2009, S. 21

4.2.4 Europäisches Mehrebenensystem und Sozialpartnerschaft

Gerade vor dem historischen und strukturellen Hintergrund der realpolitisch einflussreichen österreichischen Sozialpartnerschaft erscheint die Frage bedeutsam, ob und wie sich nationale korporatistische Traditionen in das EU-Mehrebenensystem integrieren. Wie bereits im zweiten Kapitel dargestellt, wurde auf europäischer Ebene im Bereich der Sozialpolitik den Sozialpartnern eine zunehmend bedeutungsvolle Rolle eingeräumt; deren Anhörung wurde spätestens mit dem Maastrichter Sozialprotokoll ein vertraglich fixierter Bestandteil der EU-Politik. Diese als „Sozialer Dialog" bezeichnete Praxis wirkte sich nicht nur innerhalb der europäischen Politikfelder aus, sondern beeinflusste auch die nationalen Sozialpartnerschaften, deren Vertreter nun auch ihre Rolle als Verhandlungspartner im Mehrebenensystem der Europäischen Union auszufüllen vermochten.[428]

In diesem Zusammenhang ist es nicht unbedeutend, dass zwischen den nationalen Verhandlungsinteressen der Sozialpartner auf der einen Seite und den Inhalten europäischer Politikstrategien auf der anderen Seite deutliche Divergenzen auftreten können. Andererseits sind auf EU-Ebene zentrale Verhandlungsmaterien des sozialpartnerschaftlichen Aktionsspielraums aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht gegeben: Weder Lohn- noch Kollektivvertragsverhandlungen haben auf dieser Ebene einen Stellenwert - ebenso nicht die damit zusammenwirkenden Mittel des Arbeitskampfes. Die sogenannten „Sozialdialoge" können je nach Angelegenheit unter Einbindung europäischer Institutionen stattfinden, oder auch nur von den Sozialpartnern selbst geführt werden.[429] Die Europäische Kommission nimmt im Falle der Teilnahme an Verhandlungen zumeist die Funktion eines neutralen Beobachters und Unterstützers des sozialpartnerschaftlichen Dialogs wahr, kann aber - wie in Ausschüssen und Arbeitsgruppen auch - inhaltliche sowie organisatorische Richtungsentscheidungen maßgeblich mit beeinflussen.[430]

Trotz dieser im Gegensatz zu nationalen Verhandlungsinstrumenten der Sozialpartner eher dialoghaften Vorgehensweise kann deren Einbindung auf EU-Ebene unter gewissen Voraussetzungen weitaus einflussreicher sein: EU-Richtlinien, die in den Bereich der

---

[428] vgl. Leiber, Simone: Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft; Campus Verlag, Frankfurt/Main 2005, S. 19-25

[429] vgl. Keller, Berndt: Arbeits- und Beschäftigungspolitik; in: Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.): Politikfelder im Mehrebenensystem – Instrumente und Strategien europäischen Regierens; Nomos Verlag, Baden-Baden 2008, S. 218-219

[430] vgl. Zheng, Chunrong: Die Rolle der Europäischen Kommission und Sozialpartner im sozialpolitischen Integrationsprozess – Eine neo-institutionalistische Analyse des sozialen Dialogs; Nomos Verlag, Baden-Baden 2007, S. 255

„Sozialpartnerautonomie“ fallen, werden von diesen selbst ausverhandelt. Hier zeigen sich auch spezifische Wirkungen der Multilevel Governance, da diese EU-Sozialpartnerrichtlinien aufgrund ihres Zustandekommens auf den nationalen Ebenen weitaus seltener auf Widerstand stoßen. Hier wird deutlich, dass die Sozialpartner auf europäischer Ebene durchaus eine emanzipiertere Machtposition einnehmen können als in Mitgliedstaaten, die auf eine ausgedehnte korporatistische Tradition verweisen können.[431]

Die drei maßgebenden Akteure der europäischen Sozialpartnerschaft sind zum einen auf Arbeitnehmerseite der Europäische Gewerkschaftsbund (ETUC) und zum anderen auf Arbeitgeberseite neben BUSINESSEUROPE auch der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und der Dachverband für die Interessen des Handwerks sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (UEAMPE). Zum einen wird unterschieden, ob beziehungsweise auf welchen rechtlichen Grundlagen die europäischen Sozialpartner agieren, zum anderen wird nach Vorliegen einer sogenannten „tripartistischen Konzertierung“ differenziert, die unter Einbindung europäischer Institutionen erfolgt. Eine weitere Unterscheidungsebene stellen die branchenübergreifenden sozialen Dialoge (mit allen Arbeitgeberverbänden) dar, die von sektoralen Formen abgegrenzt werden. Demzufolge kann der soziale Dialog auf EU-Ebene als sehr breit gefächerter und schichtenreiche Einbindung der erwähnten Interessensverbände beschrieben werden.[432] In diesem Zusammenhang ist mit zu berücksichtigen, dass die jeweiligen nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf die Strategien und politischen Inhalte ihrer europäischen Äquivalente aktiv einwirken und auch personell führende Positionen einnehmen. Die Auswahl der jeweiligen nationalen Repräsentanten erfolgt bereits seit der Entstehung inter- und supranationaler Sozialpartnerschaftsverbände keineswegs einheitlich: *„The representation issue in tripartite bodies is often related to the system of recognition of trade unions in the industrial relations system. Where a country has no formal procedure for designating the organizations with representative status on a tripartite body, the decision inevitably takes on a political tinge.“*[433]

Als Interessensvertreter und gleichsam Repräsentanten der Zivilgesellschaft haben die europäischen Sozialpartner ihren Aktionsradius vor allem in der Beschäftigungspolitik

---

[431] vgl. Leiber, Simone: Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft; Campus Verlag, Frankfurt/Main 2005, S. 55-59

[432] vgl. Zheng, Chunrong: Die Rolle der Europäischen Kommission und Sozialpartner im sozialpolitischen Integrationsprozess – Eine neo-institutionalistische Analyse des sozialen Dialogs; Nomos Verlag, Baden-Baden 2007, S. 25-26

[433] Trebilcock, Anne: Towards Social Dialogue: Tripartite cooperation in national economic and social policy-making; International Labour Office, Genf 1994, S. 33

bekräftigt und ihr Profil nicht aktiv auf andere sozialpolitische Themenfelder - wie soziale Exklusion – ausgeweitet, sofern diese keine beschäftigungspolitischen Ziele enthalten. Damit wurde zum einen die Kontur des sozialen Dialogs geschärft und zum anderen Raum für weitere Vereinigungen geschaffen, die mit einer ähnlichen Struktur im EU-Mehrebenensystem ihre spezifischen Ziele verfolgen können.[434]

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) stellt in diesem Zusammenhang ein wichtiges sozialpolitisches Forum dar, aber auch hier besteht aufgrund der historisch gewachsenen Dominanz der Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertreter der politische Schwerpunkt auf der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Die dritte Repräsentantengruppe im EWSA wird unter „Verschiedene Interessen“ subsumiert. Diese vertritt vor allem Handwerker, Landwirte, freie Berufe, Umweltschutzorganisationen und Verbraucher.[435] Demzufolge sind die Themen Konsumenten- und Umweltschutz in diesem Gremium weitgehend präsenter als beispielsweise die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Der EWSA versteht sich vor allem als Schnittstelle zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und den EU-Institutionen, entspricht aber strukturell immer noch in einem hohen Maß der sozialpartnerschaftlichen Vertretungslogik. Während der Ausschuss vor allem Stellungnahmen zu EU-Legislativmaßnahmen abgibt, können weitergehende sozialpolitische Problemstellungen nur in sogenannten „Initiativstellungnahmen“ behandelt werden. Angesichts der Beschaffenheit des europäischen Mehrebenensystems fungieren die Mitglieder des EWSA als Vertreter der „wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen“ in ihren Mitgliedstaaten“.[436]

4.2.5 Europäische Interessensvertretungen für sozialpolitische Ziele

Da der auf europäischer Ebene etablierte „Soziale Dialog“ nach den bisherigen Darstellungen durchwegs sozialpolitische Aktionsfelder unbehandelt lässt, konstituierte sich beispielsweise mit dem europäischen Armutsnetzwerk („European Anti-Poverty Network“ - EAPN) eine Interessensvertretung der Zivilgesellschaft, deren Ziel in der Be-

[434] vgl. Bernhard, Stefan: Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem – Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung; Wissenschaftlicher Verlag, Berlin 2005, S. 75-76
[435] vgl. Siebeke, Simone: Institutionalisierte Interessensvertretungen in der Europäischen Union; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996, 31-34
[436] Internetportal des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.de.home (20.9.2012)

kämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung liegt.[437] Das EAPN versteht sich als unabhängiges Netzwerk von NGOs sowie sonstigen Gruppierungen innerhalb der Europäischen Union, die sich im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung engagieren. Das Netzwerk wurde 1990 gegründet und besteht derzeit aus etwa 30 nationalen Netzwerken, Freiwilligenorganisationen und Basisgruppen sowie 23 europaweiten Organisationen.[438]

Aufgrund der alle Verwaltungsebenen übergreifenden Organisationsform ist es dem EAPN möglich, die Arbeit, Forderungen und Erfahrungen vieler unterschiedlicher Akteure auf einer gemeinsamen europäische Ebene zu thematisieren und durch die Pflege von Kontakten zu den europäischen Institutionen diesbezüglich sozialpolitischen Einfluss zu üben. Die jeweiligen nationalen Armutskonferenzen bündeln wiederum die Erfahrungen vieler Vereine und Gruppierungen, die an der Basis grundlegende Arbeit mit Betroffenen leisten und bringen diese auf europäischen Veranstaltungen des EAPN inhaltlich ein; zum anderen beteiligen sich die nationalen Mitwirkenden an der Organisationsstruktur des personell vergleichsweise schlanken europäischen Dachverbandes.[439] Die wechselseitigen Vorteile dieser Form der Interessensvertretung sind gerade auf die hervorragende Anpassung an das EU-Mehrebenensystem zurückzuführen: Die EAPN-Dachorganisation in Brüssel stellt zumindest die strukturellen Voraussetzungen zur Verfügung, um auf EU-Ebene sozialpolitische Forderungen einzubringen und die an der lokalen und regionalen Basis tätigen Vereine und Fachorganisationen vermitteln grundlegende Informationen über ihre Erfahrungen, die wiederum auf europäischer Ebene in die Formulierung konkreter Forderungen einfließen können. Das EAPN beschreibt die Erreichung folgender Ziele als zentrale Aufgaben:

- *To promote and enhance the effectiveness of actions to eradicate poverty and prevent social exclusion;*
- *To raise awareness around poverty and social exclusion;*
- *To empower the people living in poverty and social exclusion;*
- *To lobby for and with people and groups facing poverty and social exclusion.*

---

[437] vgl. Bernhard, Stefan: Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem – Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung; Wissenschaftlicher Verlag, Berlin 2005, S. 74-75

[438] vgl. Internetportal „The European Anti-Poverty Network – EAPN": http://www.eapn.eu/en/who-we-are/what-is-eapn (24.9.2012)

[439] vgl. Bernhard, Stefan: Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem – Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung; Wissenschaftlicher Verlag, Berlin 2005, S. 74-75

- *EAPN includes the objectives of gender equality and non discrimination in all its areas of work.*[440]

Dass die Europäische Kommission sowohl aktiv die Gründung des EAPN unterstützte als auch die Finanzierung bereitstellt, beschreibt der Soziologe Stefan Bernhard als „Externalisierung von politischer Initiative“: *„Das EAPN fügt sich in seine Aufgabe innerhalb der Dynamik der Externalisierung von politischer Initiative. Organisatorisch funktioniert das Europäische Armutsnetzwerk als Dachorganisation von eigens gegründeten Nationalen Armutsnetzwerken, in die bereits bestehende Armutsbekämpfungsgruppen aufgenommen werden können. Damit entsteht neben der lokalen Ebene von Anti-Armutsprojekten, eine nationale und eine europäische Ebene der Koordination und des Lobbyings.“*[441]

Die Symbolik des „Netzwerks gegen Armut“ wird auf nationaler Ebene weitergeführt: Ein breites Spektrum an lokalen Vereinen und Organisationen bildet demnach die praxisorientierte Basis der Interessensvertretung, die auf europäischer Ebene nicht zuletzt mit Beiträgen zum theoretischen Diskurs zu Armutsfragen in Erscheinung tritt. Die Hauptaktivitäten des EAPN werden in diesem Sinne im öffentlichen Engagement für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, in der problemorientierten Analyse sowie im Informationsaustausch präsentiert. In diesem Zusammenhang wird durchaus der Anspruch einer alleinigen Interessensvertretung vermittelt; insbesondere die Präsentation der umfassenden Vernetzung auf allen Ebenen mit sämtlichen in diesem Bereich tätigen Organisationen und Verbänden lässt etwaige inhaltliche Differenzen hinsichtlich geforderter Vorgehensweisen bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bis zur Unkenntlichkeit in den Hintergrund treten.[442] Auch das als „Armutskonferenz“ bezeichnete österreichische nationale Armutsnetzwerk bündelt die unterschiedlichen Gruppierungen und Ansätze, versteht sich als „*Lobby derer, die keine Lobby haben*“ und beschreibt die erste Armutskonferenz 1995 als Beginn des Zusammenwirkens unterschiedlicher Akteure. Demnach ergibt dieses nationale Netzwerk ein *„breites und buntes Bündel von zivilgesellschaftlichen Kräften: Wohlfahrtsverbände, Dachverbände von Sozialinitiativen, kirchliche und gewerkschaftliche Organisationen, Bildungs- und*

[440] Internetportal „The European Anti-Poverty Network – EAPN”: http://www.eapn.eu/en/who-we-are/what-is-eapn (24.9.2012)
[441] Bernhard, Stefan: Die Konstruktion von Inklusion – Europäische Sozialpolitik aus soziologischer Perspektive; Campus Verlag, Frankfurt/New York 2010, S. 237
[442] vgl. Internetportal „The European Anti-Poverty Network – EAPN”: http://www.eapn.eu/en/who-we-are/what-is-eapn (2.10.2012)

Forschungseinrichtungen und Zusammenschlüsse von Armutsgefährdeten wie Alleinerziehende und Arbeitslose".[443]

Das Zusammenwirken zwischen EAPN und der Europäischen Kommission ist aus dieser Perspektive von einem gegenseitigen Informationsaustausch geprägt, impliziert jedoch auch deutlich die Gefahr der Desillusionierung in Bezug auf die realpolitische Umsetzung postulierter Forderungen. Ein entscheidendes Ergebnis des EAPN-Engagements besteht jedoch vor allem in der Etablierung und Verfestigung des sozialpolitischen Politikfeldes der Armutsbekämpfung sowie in der inhaltlichen Erweiterung um die verschiedenen Formen der Ausprägung „soziale Ausgrenzung".[444]

Eine ähnliche Funktion nimmt die auf europäischer Ebene agierende Dachorganisation FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) für den Bereich Wohnungslosigkeit ein. Die 1989 als NGO gegründete Interessensvertretung wird ebenfalls von der Europäischen Kommission finanziell unterstützt und umfasst derzeit ein Netzwerk von rund 100 Mitgliedsorganisationen, die wiederum zum Großteil nationale oder regionale Dachverbände sind, die ihre Tätigkeiten vorwiegend auf den Bereich Wohnungslosigkeit konzentrieren. Wie EAPN arbeitet auch FEANTSA eng mit den EU-Institutionen zusammen und arbeitet als Interessensvertretung unter anderem auch an wissensbasierten Grundlagen für die Bekämpfung von Wohnungslosigkeit. Gerade die Abhaltung von Konferenzen und Seminaren auf europäischer Ebene nimmt neben der Kontaktpflege mit politischen Entscheidungsträgern einen zentralen Stellenwert innerhalb des FEANTSA-Aktionskreises ein.[445] Das österreichische Pendant und Mitglied der FEANTSA ist die über 50 nationale Mitglieder umfassende Dachorganisation BAWO (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe). In einer Festschrift zum 20-jährigen Bestehen der BAWO wird nicht zuletzt auch der europäischen Dimension der Wohnungslosenhilfe Platz eingeräumt; die Dynamik des EU-Mehrebenensystems wird deutlich erkennbar, indem unter anderem folgende Schlussfolgerung aus der im Dezember 2010 abgehaltenen „European Consensus Conference on Homelessness" zitiert wird: *„Die EU-Mitgliedstaaten müssen in ihrer Politik Ziele formulieren, die schrittweise Wohnungslosigkeit verringern und beenden. Eine umfas-*

[443] Homepage „Die Armutskonferenz. Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung": http://www.armutskonferenz.at/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=86 (4.10.2012)
[444] vgl. Bernhard, Stefan: Die Konstruktion von Inklusion – Europäische Sozialpolitik aus soziologischer Perspektive; Campus Verlag, Frankfurt/New York 2010, S. 235-241
[445] vgl. Homepage „FEANTSA – European Federation of National Organisations working with the Homeless": http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=21 (4.10.2012)

sende, integrierte Politik muss hier ansetzen, und zwar bei der Prävention der Wohnungslosigkeit, der Verringerung ihrer Dauer, der Verringerung der härtesten Formen von Wohnungslosigkeit, der Verbesserung der Service-Angebote für Wohnungslose und beim Zugang zu leistbarem Wohnraum. [...] Die Jury appelliert an politische EntscheidungsträgerInnen (Wohnungspolitik, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik, Asylpolitik usw.), ihre gemeinsame Verantwortung wahrzunehmen."[446]

[446] Wolf-Wicha, Barbara: Consensus-Conference; in: BAWO – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe: Festschrift 20 Jahre BAWO – Wohnungslosenhilfe von A bis Z; Eigenverlag, Wien 2011, S. 55

5. Europa 2020: Zielstruktur und Indikatoren zur sozialen Eingliederung

Wenngleich die Bilanz der Lissabon-Strategie eine durchwegs kritische Auseinandersetzung mit den nicht erreichten Zielsetzungen zur Folge hatte, wurde die Notwendigkeit langfristiger strategischer Programme auf EU-Ebene nicht angezweifelt. Vielmehr wurde die grundsätzliche politische Haltung, ambitionierte europäische Ziele in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik langfristig zu verfolgen, von sich aus als entwicklungsfördernd verstanden. Beispielsweise konnten die in den integrierten Leitlinien formulierten quantifizierbaren Kernziele der Lissabon-Strategie, bis zum Jahr 2010 eine Beschäftigungsquote von 70% und eine Investitionsquote in Forschung und Entwicklung von insgesamt 3% des Bruttoinlandsprodukts zu erreichen, nicht umgesetzt werden.[447]

Dennoch wurden in der offiziellen Evaluierung der Strategie der Anstieg der Beschäftigungsquote um 4 Prozentpunkte auf 66% zwischen 2000 und 2008 sowie der marginale Anstieg der Forschungs- und Entwicklungsquote im selben Zeitraum von 1,8% auf 1,9% des BIP als von der Lissabon-Strategie verstärkte Entwicklungen gewertet. Insbesondere die im Rahmen der Integrierten Leitlinien initiierten Reformbemühungen wurden als positive Beiträge dargestellt – jedenfalls aber das Herbeiführen eines breiten Konsenses, welche Reformen als notwendig erachtet werden.[448]

Vor diesem Hintergrund wurde eine neue langfristige EU-Strategie von 2010 bis 2020 geplant, wobei die Quantifizierbarkeit der Zielsetzungen auf weitere Politikbereiche übertragen wurde. Wurde die Strategie in der Planungsphase 2009 noch „EU 2020-Strategie“ genannt, erweiterte man die geographische Reichweite der Bezeichnung bis zur öffentlichen Präsentation auf „Europa 2020“. Die Strategie wurde überwiegend im Laufe des Jahres 2009 ausgearbeitet und im März 2010 beschlossen.[449] Wichtige Kontextfaktoren stellen das Inkrafttretens des Lissabon-Vertrags und die bereits deutlich erkennbaren Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise dar.[450] Dies ist vor allem auch in Bezug auf die Bedeutung sozialpolitischer Inhalte auf Ebene der EU zu ver-

[447] vgl. European Commission: Working together for growth and jobs – Integrated Guidelines for Growth and Jobs; Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005: http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf (19.1.2013)
[448] vgl. European Commission: Lisbon Strategy evaluation document; Commission staff working document, SEC(2010) 114 final, Brüssel, 2.2.2010: http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf (19.1.2013)
[449] vgl. EurActiv – Portal für europäische Nachrichten, Hintergründe und Kommunikation: http://www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/linkdossier/eu-2020-strategie-000108 (20.1.2013)
[450] vgl. Frazer, Hugh/Marlier, Eric u.a.: Europe 2020 – Towards a More Social EU?; in: Sammelband zum gleichn. Titel (hrsg. v. Eric Marlier u. David Natali); P.I.E. Peter Lang Verlag, Brüssel 2010, S. 15-17

stehen: *„One of the positive effects of the economic and financial crisis has been to increase awareness of the important role that social policy in general and social protection systems in particular can play as economic stabilisers. [...] The growing sense of many EU citizens that the EU's (primarily economic) project has not been beneficial to them and that indeed it may be endangering the social standards they aspire to has called into question the political support for the EU project and therefore its democratic legitimacy. Thus it is clear that building a stronger Social EU is both a necessary investment to support economic growth and underpin free movement and an indispensable requirement to ensure the EU's continuing political legitimacy."*[451]

5.1 Bezugsrahmen: Entstehungszusammenhänge und Gesamtstruktur

Die Ausarbeitung der Europa 2020-Strategie fiel in einen Zeitraum, in dem die Dimension der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise bereits deutlich sichtbar wurden. Insbesondere die umfassende Auseinandersetzung mit bisherigen finanz- und wirtschaftspolitischen Annahmen beeinflusste die Zielarchitektur dieser langfristigen EU-Politikausrichtung.

Im Dezember 2009 schlussfolgerte der Europäische Rat, dass der größte wirtschaftliche Konjunktureinbruch seit den 1930er Jahren in erster Linie mit koordinierten Strategien auf europäischer Ebene beantwortet werden müsse. Auch in diesem Zusammenhang wurde ein neues, langfristiges Wachstums- und Reformkonzept unter dem Arbeitstitel „EU 2020" eingefordert, um auf die aktuellen und aber auch bereits länger vorhandenen Herausforderungen zu reagieren. Neben jenen bereits im Rahmen der Lissabon-Strategie propagierten Strukturreformen enthalten diese Schlussfolgerungen des Europäischen Rats im Lichte der krisenüberschatteten Wirtschaftspolitik bereits deutliche Bekenntnisse zu nachhaltigem Wachstum und Hinweise auf steigende Ungleichheiten.[452]

Bereits im September 2009 wurde ein Bericht des Sozialschutzausschusses (Social Protection Committee - SPC) veröffentlicht, der insbesondere vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise darauf hinweist, dass das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum des vergangenen Jahrzehnts zwar generell zu einer Anhebung des allgemeinen Lebensstandards geführt habe, aber dennoch Verschlechterungen bei beste-

[451] ibid., S. 33-34
[452] vgl. European Council: Conclusions 10/11 December 2009; EUCO 6/09, Brussels, 11 December 2009: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st00006.en09.pdf (25.1.2013)

henden Ungleichheiten sowie im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung feststellbar seien.[453] Der Tenor des Berichts weist deutlich darauf hin, dass auch die wirtschaftlich vorteilhaften Perioden in den Jahren vor Eintritt der Krise nicht automatisch dazu führten, dass soziale Problemlagen und ungünstige Entwicklungen in Hinblick auf gesellschaftliche Verteilungsfragen zurückgedrängt wurden. Der Titel des zweiten Kapitels transportiert neben einer Teilbilanz des Lissabon-Prozesses auch nachdrücklich die Hauptbotschaft des Berichts: *„Economic and employment growth are not enough to reduce inequalities and combat poverty"*[454]

Vor dem Hintergrund dieser zumindest in Teilbereichen inhaltlichen Neubewertung zurückliegender Entwicklungen und krisenbedingter Reflexion erlangte die soziale Dimension beim Erarbeitungsprozess der künftigen Strategie einen deutlich sichtbaren Stellenwert. Im März 2010 wurden von der Europäischen Kommission die Eckpunkte des Post-Lissabon-Plans präsentiert. Bereits in den Schlagworten des Titels wird ersichtlich, dass an das angestrebte Wirtschaftswachstum unmissverständlich Bedingungen geknüpft werden. Das aus der Strategie „Europa 2020" resultierende Wachstum soll intelligent, nachhaltig und integrativ sein. Neben hoher Beschäftigung wurde nun auch die Dimension des sozialen Zusammenhalts in eine der drei Prioritäten eingeordnet.[455] Bereits im Juni 2010 wurde die Strategie vom Europäischen Rat angenommen, wobei der verabschiedete Text größtenteils die Vorschläge der EU-Kommission widerspiegelt.[456]

5.1.1 Die fünf quantifizierbaren Kernziele für 2020

Im Vergleich zur Lissabon-Strategie wurde bei „Europa 2020" die Überprüfbarkeit der Zielerreichung deutlich erhöht. Fünf Kernziele, die einander positiv beeinflussen sollen, wurden mit Zielwerten eindeutig definierter Kennzahlen versehen, um die Fortschritte bei der Zielerreichung nachvollziehbar zu machen. Diese Vorgehensweise schränkt den Interpretationsspielraum bei späteren Evaluierungen der Strategie deutlich ein. Bereits

[453] vgl. The Social Protection Committee: Growth, Jobs and Social Progress in the EU – A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy; European Commission, September 2009: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3898&langId=en (25.1.2013)
[454] vgl. ibid., S.
[455] vgl. European Commission: Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth; COM(2010) 2020, Brüssel, 3.3.2010, S. 5: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF (26.1.2013)
[456] vgl. European Council: Conclusions 17 Juni 2010; EUCO 13/10, Brussels, 17 June 2010: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:DE:PDF (26.1.2013)

im Strategievorschlag der Kommission wird eine indikatorenbasierte Überprüfbarkeit der Zielsetzungen unterstützt: *„To guide our efforts and steer progress, there is a large consensus that the EU should commonly agree on a limited number of headline targets for 2020. These targets should be representative of the theme of smart, sustainable and inclusive growth. They must be measurable, capable of reflecting the diversity of Member States situations and based on sufficiently reliable data for purposes of comparison."*[457]

Die folgenden fünf langfristigen Kernziele sollen die sozio-ökonomische Politikkoordinierung leiten und verstärken, um die EU-Prioritäten des intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums auf die Ebenen der Nationalstaaten zu übertragen und nationalspezifische Umsetzungsstrategien in die Wege zu leiten:[458]

1. Die Beschäftigungsquote der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren soll bis 2020 auf 75% ansteigen; dieses Ziel soll vor allem durch eine bessere Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen, älteren Menschen im Erwerbsalter, Niedrigqualifizierten und von MigrantInnen (mit rechtmäßigem Aufenthalt) erreicht werden.

2. Im selben Zeitraum sollen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in der EU auf 3% des BIP ansteigen; zur Erreichung dieses Ziels sollen sowohl der öffentliche als auch der private Sektor ihren Beitrag leisten.

3. Im Bereich des Umweltschutzes wurde festgelegt, die Treibhausgasemissionen bis 2020 (hier im Vergleich zum Jahr 1990) um 20% zu reduzieren, den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20% zu erhöhen und die Energieeffizienz um 20% zu steigern. Sollten sich die Bedingungen als günstig erweisen, wird eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 30% in Aussicht gestellt.

4. Als Bildungsziel wurde eine Reduzierung des Anteils frühzeitiger Schul- und AusbildungsabgängerInnen auf unter 10% sowie die Erhöhung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf 40% beschlossen.

5. Als fünftes Kernziel wurde verankert, bis zum Jahr 2020 mindestens 20 Millionen Personen aus Armutsgefährdung oder sozialer Ausgrenzung zu befreien. Diese Ziel-

[457] European Commission: Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth; COM(2010) 2020, Brüssel, 3.3.2010, S. 8: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF (26.1.2013)
[458] vgl. Frazer, Hugh/Marlier, Eric u.a.: Europe 2020 – Towards a More Social EU?; in: Sammelband zum gleichn. Titel (hrsg. v. Eric Marlier u. David Natali); P.I.E. Peter Lang Verlag, Brüssel 2010, S. 20

gruppe zur Förderung sozialer Eingliederung wurde auf EU-Ebene mit Hilfe von drei Indikatoren eingegrenzt, deren Definitionen bereits in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Juni 2010 in groben Zügen wiedergegeben wurden.[459]

Diese für die gesamte EU festgelegten Benchmarks sollen mit ihren eindeutig definierten Zielwerten vor allem auf den nationalstaatlichen Ebenen Maßnahmen herbeiführen. Daher wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, konkrete nationale Zielsetzungen auszuarbeiten, die sich positiv auf die EU-Kernziele auswirken. Die nationalspezifischen Beiträge sollen dazu führen, die indikatorenbasierten Zielvereinbarungen zu erreichen und sind vor allem in jenen Politikbereichen unerlässlich, in denen die Europäische Union keine Kompetenz besitzt; insbesondere das fünfte Kernziel zur sozialen Eingliederung kann hier als Beispiel genannt werden. Dementsprechend bedeutsam ist die Einbettung der fünf Kernziele in darüber hinausgehende Governance-Komponenten der Europa 2020-Strategie.[460]

5.1.2 Integrierte Leitlinien für die Umsetzung der Strategie Europa 2020

Der inhaltliche Hintergrund für jene fünf Kernziele wurde – wie bereits im Rahmen des Lissabon-Prozesses – durch den Beschluss integrierter Leitlinien im Oktober 2010 nachgereicht. Bereits im April 2010 skizziert die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über integrierte Leitlinien für Europa 2020 die Eckpunkte der Governance-Struktur der Strategie. Nach einem Verweis auf die erfolgte Verständigung auf gemeinsame Kernziele wird auf die Funktion der Leitlinien hingewiesen: *„In den integrierten Leitlinien zu Europa 2020 wird der Rahmen für die Strategie Europa 2020 sowie für Reformen auf der Ebene der Mitgliedstaaten abgesteckt. [...]Auf dieser Grundlage werden die Mitgliedstaaten nationale Reformprogramme erstellen, in denen sie detailliert darlegen, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der neuen Strategie planen, und insbesondere erläutern, wie sie ihre nationalen Ziele erreichen wollen. Aufbauend auf der Überwachungstätigkeit der Kommission und den Arbeiten des Rates wird der Europäische Rat einmal jährlich eine Gesamtbewertung der auf EU- und Länderebene erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie vornehmen. Dabei wer-*

[459] vgl. European Council: Conclusions 17 Juni 2010; EUCO 13/10, Brussels, 17 June 2010: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:DE:PDF (26.1.2013)
[460] vgl. Bongardt, Annette/Torres, Francisco: The Competitiveness Rationale, Sustainable Growth and the Need for Enhanced Economic Coordination (Forum "Europe 2020 – A Promising Strategy?"); in: Intereconomics – Review of European Economic Policy, Volume 45, Number 3, May/June 2010, S. 138

den makroökonomische, strukturelle und wettbewerbliche Entwicklungen sowie die allgemeine Finanzstabilität gleichzeitig analysiert.[461]

Im Juli 2010 wurden in Form einer Empfehlung des Rates die sechs wirtschaftspolitischen Leitlinien beschlossen, im darauffolgenden Oktober verabschiedete der Rat per Beschluss vier beschäftigungspolitische Leitlinien für die EU und ihre Mitgliedstaaten. Diese sollen die nationalen Reformprozesse leiten, wobei erstmals in der Leitlinie 10 eine explizit sozialpolitische Zielorientierung formuliert wurde, die nicht ausschließlich auf beschäftigungspolitische Maßnahmen ausgerichtet ist.[462] Die Kurzbezeichnungen der integrierten Leitlinien für „Europa 2020" lauten:

Leitlinie 1: Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Leitlinie 2: Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte

Leitlinie 3: Abbau von Ungleichgewichten im Euro-Währungsgebiet

Leitlinie 4: Optimierung der FuE- sowie Innovationsförderung, Stärkung des Wissensdreiecks und Freisetzung des Potenzials der digitalen Wirtschaft

Leitlinie 5: Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgase

Leitlinie 6: Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und Modernisierung und Weiterentwicklung der industriellen Basis, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen[463]

Leitlinie 7: Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit und Förderung der Arbeitsplatzqualität

Leitlinie 8: Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen, und Förderung des lebenslangen Lernens

---

[461] vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020; KOM(2010) 193 endgültig, Brüssel, 27.4.2010: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0193:FIN:DE:PDF (26.1.2013)

[462] vgl. Frazer, Hugh/Marlier, Eric u.a.: Europe 2020 – Towards a More Social EU?; in: Sammelband zum gleichn. Titel (hrsg. v. Eric Marlier u. David Natali); P.I.E. Peter Lang Verlag, Brüssel 2010, S. 22-23

[463] Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2011 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010/410/EU); Amtsblatt der Europäischen Union vom 23.7.2010, L 191/31-34

Leitlinie 9: Steigerung der Qualität und Leistungsfähigkeit des allgemeinen und beruflichen Bildungswesens auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung oder zu einer gleichwertigen Bildung

Leitlinie 10: Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut[464]

Die zehnte Leitlinie enthält die inhaltliche Grundlage des fünften Kernziels der Europa 2020-Strategie und stellt die erstmalige Verankerung eines sozialpolitischen Engagements der EU innerhalb eines langfristigen Politikprogramms dar, das nicht ausschließlich auf die Umsetzung beschäftigungspolitischer Maßnahmen angelegt ist. Allerdings herrschte im Zuge der Implementierung dieses genuin sozialpolitischen Strategieziels kein Einvernehmen über die Formulierung dieser Leitlinie 10, denn der am 27.4.2010 von der EU-Kommission unterbreitete Vorschlag der inhaltlichen Leitlinien-Konkretisierung lautete noch: *„Member States' efforts to reduce poverty should be aimed at promoting full participation in society and economy and extending employment opportunities, making full use of the European Social Fund."*[465] Jene von den Mitgliedstaaten abgesegnete Endversion der Leitlinie 10 beginnt hingegen mit einer merklich akzentuierten Rolle der Beschäftigungspolitik bei der Armutsbekämmpfung: *„The extension of employment opportunities is an essential aspect of Member States' integrated strategies to prevent and reduce poverty and to promote full participation in society and economy."*[466]

An dieser peripheren Änderung des Textes der Leitlinie zur sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung lässt sich erkennen, wie zögerlich auf EU-Ebene dieses politische Neuland betreten wurde. Der einleitende Verweis auf die zentrale Rolle der Chancen im Bereich Beschäftigung für dieses Strategieziel erscheint wie ein kompetenzrechtliches Sicherungsseil und wirkt zugleich wie ein realpolitischer Hinweis auf die (sozial)politische Hauptzielrichtung der Union. Der ursprünglich erkennbar stärker auf den allgemeinen Zugang zu nachhaltigen, leistbaren und qualitativ hochwertigen sozialen

---

[464] Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2010/707/EU); Amtsblatt der Europäischen Union vom 24.11.2010, L 308/49-51: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:DE:PDF (26.1.2013)

[465] European Commission: Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States – Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines; COM(2010) 193 final, Brussels, 27.4.2010: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0193:FIN:EN:PDF (31.1.2013)

[466] Council Decision of 21 October 2010 on guidelines for the employment policies of the Member States (2010/707/EU); Official Jounal of the European Union, 24.11.2010, L 308/50-51: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:EN:PDF (31.1.2013)

Dienstleistungen sowie Anti-Diskriminierung ausgerichtete erläuternde Text zur Leitlinie 10 wurde im Zuge der Herstellung eines Konsenses zwischen den EU-Mitgliedstaaten mit arbeitsmarktpolitischen Zugängen zur Armutsbekämpfung konsequent ergänzt. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere Bemühungen um Arbeitsmarktintegration jener Teile der Bevölkerung bekräftigt, die als erwerbsfern gelten. Des Weiteren wurde die Bekämpfung des Problemfeldes „Working Poor" integriert und eine aktivere Rolle der Menschen in der Gesellschaft reklamiert. Im Zusammenhang mit armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Bevölkerungsgruppen wurden dezidiert auch Minderheiten erwähnt, wobei die beschlossene Endversion des Textes die Textpassage „Minderheiten einschließlich der Roma" enthält.[467]

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Kommissionsvorschlag und dem beschlossenen Text der Leitlinie 10 besteht aber in der Definition des Kernziels zur sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung: Wurde im Papier der Kommission vom April 2010 das Ziel einer 25-prozentigen Reduktion jener Bevölkerungsgruppe, deren Einkommen unterhalb der nationalen Armutsgefährdungsschwellen liegt, formuliert „wodurch 20 Millionen Menschen aus der Armut herausgeführt würden"[468], wurde das Ziel im endgültigen Text nicht mehr ausschließlich mit der Armutsgefährdung in Verbindung gebracht, sondern die Bewahrung von 20 Millionen Menschen vor Armut und sozialer Ausgrenzung - ohne prozentuelle Reduktion in Hinblick auf einen Indikator – verankert. In einer Fußnote wurde die Zielgruppe definitorisch erweitert: *„Die Bevölkerungsgruppe wird als die Anzahl der Personen definiert, die nach drei Indikatoren (Armutsrisiko, materielle Deprivation, Erwerbslosenhaushalt) von Armut und Ausgrenzung bedroht sind, wobei es den Mitgliedstaaten freigestellt ist, ihre nationalen Ziele auf der Grundlage der am besten geeigneten Indikatoren und unter Berücksichtigung ihrer nationalen Gegebenheiten und Prioritäten festzulegen."*[469]

Die erweiterte Definition dieser sozialen Zielgruppe der Europa 2020-Strategie entspricht zum einen der allgemein vertretenen Auffassung, dass Armutslagen mit mul-

[467] vgl. Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2010/707/EU); Amtsblatt der Europäischen Union, 24.11.2010, L 308/50-51: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:DE:PDF (31.1.2013)
[468] Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020; KOM(2010) 193 endgültig, Brüssel, 27.1.2010: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0193:FIN:DE:PDF (31.1.2013)
[469] Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2010/707/EU); Amtsblatt der Europäischen Union vom 24.11.2010, L 308/51: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:DE:PDF (31.1.2013)

tidimensionalen Ursachen und Ausprägungen in Erscheinung treten; die statistischen Wirkungen und Merkmale dieser Entscheidung werden aber an anderer Stelle dieser Arbeit näher behandelt (siehe Abschnitt 5.3).

5.1.3 Leitinitiativen als zielorientierte Rahmenprojekte

Der Erfolg einer langfristigen EU-Strategie ist untrennbar mit der Umsetzung zielführender Maßnahmen auf den nationalen Ebenen verbunden. Um geeignete Rahmenbedingungen für eine wechselseitige Stimulierung angestrebter Reformbemühungen zu schaffen, wurden sieben sogenannte Leitinitiativen ins Leben gerufen. Diese verfolgen gemeinsam die drei Prioritäten von Europa 2020 und sind demzufolge thematisch jeweils tendenziell nach einer der drei Prinzipien des intelligenten, nachhaltigen oder integrativen Wachstums ausgerichtet. Neben den fünf Kernzielen sollen diese Initiativen vor allem eine handlungs- und umsetzungsorientierte Dynamik fördern und auf einander positiv einwirken.[470]

Dementsprechend verkörpern die Leitinitiativen sowohl inhaltliche Schnittpunkte als auch Vernetzungsforen zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten, wodurch die Strategieziele auf den nationalen Ebenen entsprechende realpolitische Unterstützung gewinnen sollen. Die Inhalte der EU-Ziele werden daher unter anderem mit Hilfe dieser Leitinitiativen auf die nationalen Ebenen übertragen.[471] Folgende sieben Leitinitiativen sollen die Verwaltungen der EU und jene der Mitgliedstaaten zielgerichtet - und den drei Prioritäten entsprechend - koordinieren:

Intelligentes Wachstum

- Digitale Agenda für Europa
- Innovationsunion
- Jugend in Bewegung

Nachhaltiges Wachstum

- Ressourcenschonendes Europa
- Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung

---

[470] vgl. Heuse, P./Zimmer, H.: The Europe 2020 strategy; in: Economic Review of the National Bank of Belgium, September 2011, Issue II, S. 22-25

[471] vgl. European Commission: Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth; Communication from the Commission, COM(2010) 2020, Brussels, 3.3.2010, S. 9: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF (1.2.2013)

Integratives Wachstum

- Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten
- Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut[472]

Die sieben Initiativen wurden von Seiten der Kommission in den Jahren 2010 und 2011 bekannt gegeben, wobei in den jeweiligen Bereichen nicht nur die jeweils geplante Vorgehensweise bezüglich Reformen, sondern vor allem auch die Hemmnisse auf der entsprechenden strategischen Wegstrecke thematisiert wurden.[473] Letztendlich beschreiben die *„Flagship Initiatives"* nicht nur die Reformbestrebungen auf Ebene der EU sowie der Nationalstaaten, sondern konkretisieren gleichermaßen die Schlagworte der Europa 2020-Strategie. Die Initiativen verdeutlichen, dass die maßgeblichen Bemühungen des intelligenten Wachstums in den Bereichen Forschung und Entwicklung, in der allgemeinen, beruflichen und universitären Bildung Jugendlicher und in der digitalen Entwicklung initiiert werden; das nachhaltige Wachstum soll insbesondere durch Maßnahmen bezüglich einer effizienten Nutzung von Ressourcen und durch die Verwirklichung eines umweltfreundlicheren, aber vor allem auch global wettbewerbsfähigen Industriesektors verwirklicht werden (wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen für Klein- und Mittelbetriebe mit eingeschlossen). Integratives Wachstum sollen – nach den Prinzipien der Flexicurity – modernisierte Arbeitsmärkte, aktive Arbeitsmarktpolitik, nachhaltige Sozialmodelle und die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung realisieren.[474]

Im Unterschied zu den anderen Leitinitiativen handelt es sich bei der „Plattform zur Bekämpfung der Armut" um eine Top-down-Initiative, deren Inhalte im Vorfeld der Präsentation nicht ausreichend präzisiert wurden. Auch auf die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit sozialpolitischer Akteure wurde weithin verzichtet, weshalb die Bezeichnung „Plattform" – im Sinne eines geeigneten Orts für Kommunikation – zumindest für den Zeitraum der Entstehung jener Initiative nicht zutreffend erscheint.[475] Allerdings entspricht diese Interpretation auch nicht der Intention jener im Dezember 2010 im Rahmen einer Mitteilung der Kommission präsentierten „Europäischen Platt-

[472] Homepage der Europäischen Kommission – Europa 2020 im Überblick – Leitinitiativen: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_de.htm (1.2.2013)
[473] vgl. Heuse, P./Zimmer, H.: The Europe 2020 strategy; in: Economic Review of the National Bank of Belgium, September 2011, Issue II, S. 22
[474] vgl. European Commission: Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth; Communication from the Commission, COM(2010) 2020, Brussels, 3.3.2010, S. 10-18: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF (1.2.2013)
[475] vgl. Frazer, Hugh/Marlier, Eric u.a.: Europe 2020 – Towards a More Social EU?; in: Sammelband zum gleichn. Titel (hrsg. v. Eric Marlier u. David Natali); P.I.E. Peter Lang Verlag, Brüssel 2010, S. 20

form gegen Armut und soziale Ausgrenzung“. Die Leitinitiative verkörpert vielmehr einen strukturellen Rahmen, welcher die Bemühungen in Bezug auf die Erreichung des fünften Kernziels zur Bekämpfung von Armut und sozialer Eingliederung unterstützen soll: *„Die Plattform soll die Mitgliedstaaten, die EU-Organe und die wichtigsten StakeholderInnen verpflichten, gemeinsam Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen. Das neue Jahrzehnt wird vermutlich überwiegend von öffentlichen Ausgabenkürzungen geprägt sein, weshalb mit den geplanten Maßnahmen die Effizienz gesteigert und das Vertrauen gestärkt werden müssen, und zwar durch das Beschreiten neuer partizipativer Wege im Kampf gegen Armut; gleichzeitig muss die Präventionspolitik weiterentwickelt und auf die Bedürfnislagen dort reagiert werden, wo sie entstehen. Die Plattform soll deshalb einen dynamischen Aktionsrahmen einrichten, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu gewährleisten, damit Wachstum und Beschäftigung allen in der Europäischen Union zugute kommen, und Menschen, die unter Armut und sozialer Ausgrenzung leiden, in Würde leben und sich aktiv am gesellschaftlichen Leben beteiligen können.“*[476]

Wie bei zahlreichen Inhalten der Europa 2020-Strategie wird auch bei dieser sozialpolitischen Leitinitiative deutlich, welche Erschütterungen die Konsequenzen der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise auf Ebene der EU-Politik auslösten. Die Leitinitiativen sollen nicht zuletzt auch den Willen der Union transportieren, sich sozial- und wirtschaftspolitisch neu auszurichten. Verlorenes Vertrauen in die wirtschaftliche, finanz- und sozialpolitische Kompetenz der Union soll auch mit Hilfe der sieben Initiativen zurückgewonnen werden, die durchwegs zum Ausdruck bringen, dass die Lehren aus der Vergangenheit gezogen wurden.[477]

Allerdings enthalten die bisherigen Inhalte der Plattform keine darüber hinausgehenden, innovativen Ansätze zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung; der dargestellte Strukturrahmen enthält vielmehr die in der Vergangenheit praktizierten Konzepte. Die soziale OMK (Offene Methode der Koordinierung) wird ausdrücklich gestärkt, womit auch zum Beispiel die Politikbereiche Gesundheit und Langzeitpflege sowie Pensionen weiterhin wichtige Teile des sozialpolitischen Profils der EU sein werden. Da

[476] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt; KOM(2010) 758 endgültig, Brüssel, 16.12.2010, S. 3: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:DE:PDF (2.2.2013)
[477] vgl. Heuse, P./Zimmer, H.: The Europe 2020 strategy; in: Economic Review of the National Bank of Belgium, September 2011, Issue II, S. 21

keiner dieser Bereiche eine prominente Stellung in einem der Strategie-Kernziele einnimmt, ist die Weiterführung und Stärkung der sozialen OMK eine deutliche Stimme gegen die Marginalisierung dieser Politikfelder. Neben dieser inhaltlichen Positionierung stellt die Hervorhebung der wichtigen Rolle der EU-Fonds bei der Bekämpfung von Armut und bei der Förderung sozialer Eingliederung einen belangvollen inhaltlichen Eckpunkt der Plattform dar. Der Europäische Sozialfonds (ESF) soll diesbezüglich eine zentrale Rolle einnehmen, aber auch der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sollen im Rahmen ihrer Wirkungsorientierungen die Förderung der sozialen Eingliederung in Zukunft stärker berücksichtigen. Konkret wird von der Kommission in Aussicht gestellt, dass ein Teil der ESF-Mittel für Maßnahmen im Bereich der sozialen Eingliederung reserviert werden und auch die Inanspruchnahme der finanziellen Fördermittel vereinfacht wird.[478]

2010 fand das „Europäische Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung" statt, in dessen Rahmen zahlreiche Veranstaltungen und Projekte in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene organisiert und realisiert wurden; dieser öffentlichkeitswirksame Rahmen stärkte die sozialpolitischen Agenden auf europäischer Ebene, demensprechend wird die Integration der Armutsbekämpfung als Ziel von Europa 2020 retrospektiv als ein Meilenstein dieses Europäischen Jahres verstanden.[479] Die europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung wird auch als ein Ergebnis aus der Dynamik dieses Europäischen Jahres dargestellt – und als Auftakt eines neuen sozialen Engagements der EU verstanden.[480] Die Zielrichtung der Plattform wird von Seiten der Kommission allemal vage mit folgenden Handlungsfeldern skizziert:

- Maßnahmen in allen Politikbereichen;
- stärkerer und wirksamerer Einsatz der EU-Fonds zur Unterstützung der sozialen Eingliederung;

---

[478] vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt; KOM(2010) 758 endgültig, Brüssel, 16.12.2010, S. 14-17: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:DE:PDF (2.2.2013)

[479] vgl. Europäische Kommission: Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung – Sprungbrett in die Zukunft; Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg 2011, S. 23

[480] vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt; KOM(2010) 758 endgültig, Brüssel, 16.12.2010, S. 23: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:DE:PDF (2.2.2013)

- Förderung evidenzbasierter sozialer Innovation;
- partnerschaftliches Arbeiten und Bündelung des Potenzials der Sozialwirtschaft;
- bessere Koordinierung der Politik in den Mitgliedstaaten.[481]

Eine jährliche stattfindende Konferenz, die „Convention of the European Platform against Poverty and Social Exclusion" soll die weitere inhaltliche Entwicklung des Projekts begleiten, für Öffentlichkeitswirksamkeit sorgen und den Inhalten politisches Gewicht verleihen.[482]

Dass diese Leitinitiative jedoch nicht als Triebfeder für strukturelle und inhaltliche Innovationen konzipiert wurde, lässt der folgende Kommentar des Sozialschutzausschusses durchblicken: *„The implementation of the ambitious set of actions and future proposals announced in the Platform should take advantage of the experience gained in 10 years of policy coordination under the "Social OMC", and of the political momentum that has been generated by the European Year 2010 against poverty and social exclusion."*[483]

5.1.4 Stakeholder-Einbindung und das Europa 2020-Sozialziel

Ende November 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Arbeitspapier über den Konsultationsprozess bezüglich einer zukünftigen Strategie mit dem Arbeitstitel „EU 2020". Die besorgniserregenden Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise werden im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer neuen langfristigen Strategie an mehreren Stellen des Papiers erwähnt, wobei der vergangene Lissabon-Prozess als hilfreich für die Bewältigung der gegenwärtigen Krise bewertet wird. Dementsprechend sollte die neue Strategie vor allem in den erfolgreichsten Politikbereichen die Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten fortsetzen und intensivieren. Die auch auf EU-Ebene in Form einer Evaluierung dargestellten Unzulänglichkeiten der Lissabon-Strategie werden im Konsultationspapier zur neuen Strategie nicht thematisiert; die Krise wird durchgängig als ökonomischer Schicksalsschlag verstanden, der mit lang-

---

[481] ibid., S. 23

[482] vgl. European Commission: European Platform against Poverty and Social Exclusion – Stakeholder Dialogue – First meeting of the EU Stakeholders Group, 22 June 2011; Summary of key issues discussed in the plenary meeting and workshops, S. 3: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7612&langId=en (2.2.2013)

[483] Contribution to the European Council (24-25 March 2011): The European Platform against Poverty and Social Exclusion – Flagship Initiative of the Europe 2020 Strategy – Opinion of the Social Protection Committee, Brussels, 15 February 2011, S. 2: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06491.en11.pdf (2.2.2013)

fristigen strategischen Antworten unter stärkerer Berücksichtigung wirtschaftlicher und ökologischer Nachhaltigkeit überwunden werden könne. Der sozialpolitische Abschnitt des Papiers enthält zwar das Bekenntnis zu einer integrativen Gesellschaft, das Rezept für eine erfolgreiche soziale Eingliederung wird hingegen auch in der Zeit krisenbedingt angespannter Arbeitsmärkte vor allem in der Beschäftigungssteigerung verortet. Auch die geläufigen Schlagworte wie Flexicurity, Qualifizierungsmaßnahmen, Green-Jobs und Förderung der beruflichen Selbstständigkeit lassen keine strategische Neuausrichtung erkennen.[484]

Auf Grundlage der im Dokument dargestellten Inhalte sollte ein möglichst breiter öffentlicher Diskussionsprozess zur neuen EU-Strategie eröffnet werden. Bis zum 15. Jänner 2010 war es sowohl Privatpersonen als auch sämtlichen Organisationen, Institutionen oder Vereinen möglich, inhaltliche Stellungnahmen und Kritik zur neuen EU-Strategie einzubringen. Um den Beteiligungsprozess möglichst transparent und nachvollziehbar zu gestalten, wurden die übermittelten Beiträge auf einer Informationsplattform im Internet veröffentlicht.[485]

Im Zuge dieses Stakeholder-Beteiligungsverfahrens kam es zu deutlichen Stellungnahmen für die Stärkung des sozialpolitischen Engagements der EU. Im Konsultationspapier wird vor allem auf die wichtige Rolle der Erwerbsbeteiligung bei der Verhinderung von Armut hingewiesen; ergänzend wird den Sozialschutzsystemen eine wichtige Funktion als nachgeordnete Auffangnetze für jene zugewiesen, die vorübergehend über keinen Arbeitsplatz verfügen.[486] Diese Interpretation wurde im Zuge des Verfahrens auch vom Sozialschutzausschuss der EU dahingehend kommentiert und geschärft, dass die Erfahrungen aus dem Lissabon-Prozess zusätzliche Mittel für sozialpolitische Maßnahmen rechtfertigen: *„However, despite the clear redistributive effect of social protection, inequalities have often increased and poverty and social exclusion remain a major issue in most EU countries, although with substantial differences across Europe. Having a job remains the best safeguard against poverty and exclusion. However, recent employment*

[484] vgl. Commission Working Document: Consultation on the Future „EU 2020“ Strategy; COM(2009)647 final, Brussels, 24.11.2009, S. 2-7: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0647:FIN:EN:PDF (4.2.2013)
[485] vgl. Commission Staff Working Document: Europe 2020 – public consultation. Overview of responses; SEC(2010) 246 final, Brussels, 4.3.2010, S. 3: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st07/st07508.en10.pdf (4.2.2013)
[486] vgl. Commission Working Document: Consultation on the Future „EU 2020“ Strategy; COM(2009)647 final, Brussels, 24.11.2009, S. 7: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0647:FIN:EN:PDF (4.2.2013)

increases have not sufficiently reached those furthest away from the labour market, and jobs have not always succeeded in lifting people out of poverty."[487]

Der Hinweis, dass zurückliegendes Beschäftigungswachstum nicht zwangsläufig zu einer Reduzierung der Armut geführt hat, weist deutlich darauf hin, dass die primäre sozialpolitische Ausrichtung der EU ein unvollständiges Programm bezüglich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung darstellt. Diese Betrachtungsweise ist unabhängig von kompetenzrechtlichen Gegebenheiten im Besonderen deshalb von hoher Relevanz, da der Ausschuss für Sozialschutz als einer der wichtigsten sozialpolitischen Akteure auf EU-Ebene das vormals unumstrittene Leitbild des sozialen EU-Engagements zum Teil entkräftet, welcher besagt, dass die Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards in erster Linie durch eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik erreicht werden kann. Der präsentierte Abschnitt zur integrativen Gesellschaft im Europa 2020-Konsultations-papier wurde mit seinen zahlreichen Verweisen auf die Flexicurity-Strategie und auf andere beschäftigungsfördernde Maßnahmen auch innerhalb des europäischen Mehrebenensystems als unvollständig eingeschätzt. Die krisenbedingte Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hat das noch in der ersten Skizzierung der Strategie übermächtige „More-Jobs-Motto" merklich geschwächt.[488]

Laut Kommission wurden insgesamt rund 1400 Beiträge und Stellungnahmen zur Entwicklung der Europa 2020-Strategie von diversen Stakeholdern sowie von etwa 500 Privatpersonen übermittelt. Diese wurden online zugänglich gemacht, nach Darstellung der Kommission gewissenhaft analysiert, um diese bei der Erarbeitung des unmittelbar folgenden Strategieentwurfs möglichst umfassend zu berücksichtigen.[489] Nachstehend werden beispielhaft ausgewählte Beiträge sozialpolitischer Akteure behandelt, um Eckpunkte des beginnenden sozialpolitischen Diskurses zu Europa 2020 abzubilden:

Die Stellungnahme des EAPN (European Anti Poverty Network) besteht aus einem umfangreichen Beitrag, der eine siebenseitige Reaktion auf das EU-Konsultationspapier und einen bereits im Vorfeld verfassten Vorschlag über mögliche Inhalte einer neuen EU-Strategie nach 2010 enthält. Im komprimiert verfassten Antwortpapier für den Konsul-

---

[487] The Social Protection Committee: SPC opinion on the post-2010 Lisbon Strategy; SPC/2009/11/12/final, S. 2: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4257&langId=en (4.2.2013)
[488] vgl. Commission Working Document: Consultation on the Future „EU 2020" Strategy; COM(2009)647 final, Brussels, 24.11.2009, S. 2-7: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0647:FIN:EN:PDF (6.2.2013)
[489] vgl. Commission Staff Working Document: Europe 2020 – public consultation. Overview of responses; SEC(2010) 246 final, Brussels, 4.3.2010, S. 3: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st07/st07508.en10.pdf (6.2.2013)

tationsprozess wird eingangs unter anderem auf Ungleichheiten bei der Verteilung von Wohlstand und Wohlbefinden hingewiesen und auf den Umstand, dass die bisherige Strategie der EU („Growth and Jobs“) auch vor Eintritt der Krise keine adäquate Antworten auf diese Fragen sowie auf jene einer wirkungsvollen Stärkung des sozialen Zusammenhalts oder auf Probleme bestehender Diskriminierungen hervorgebracht habe.[490]

Der EAPN-Beitrag fordert eine nachhaltige und soziale EU und vermittelt eine deutliche Kritik am von der Kommission vorgelegten Papier zur neuen EU-Strategie: *„The vision which predominates in the Commission working document sees the collective goal as that of building 'markets' rather than 'societies' and the individual role as that of 'consumer' rather than of 'citizen' (in the broad meaning of the word citizen, rather than the narrower definition associated just to legal status). While access to quality employment is a key factor for fighting poverty and exclusion, and skills development and accessible education an important condition for building more inclusive labour markets, such a limited agenda would represent a step backwards from the broader vision underpinning the current EU Social Inclusion strategy. Such a limited vision fails to recognise that poverty and social exclusion remains one of the central challenges to be tackled in the European Union or to recognise the impact of living in increasingly unequal societies on the well being of the whole of the society."*[491]

Eine ähnliche Einschätzung übermittelte das österreichische EAPN-Mitglied “Die Armutskonferenz“ in seiner Funktion als Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Neben konkreten Vorschlägen wie der Sicherstellung einer „adäquaten monetären Mindestsicherung“ werden sozialpolitische Grundsatzfragen thematisiert, wobei insbesondere auf weitgreifende gesellschaftliche Ungleichheiten hingewiesen wird. Die erhoffte „stärkere soziale Ausrichtung“ der Europäischen Union wird nach Einschätzung der Armutskonferenz nicht beziehungsweise zu unglaubwürdig zum Ausdruck gebracht. Des Weiteren wird im Papier aber auch die organisatorische Ausgestaltung der Stakeholder-Konsultation kritisiert; insbesondere wurde die kurze Fristsetzung für die Übermittlung der Beiträge beanstandet, die keinen angemessenen Diskurs ermöglichte. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Mehrebenen-Dimension des Konsultationsprozesses hingewiesen, wobei durch das als zu kurz eingeschätzte Zeitfenster vor allem

[490] vgl. EAPN Response to the Consultation on the Future „EU2020“ Strategy; S. 1: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/eapn_belgium_en.pdf (6.2.2013)
[491] ibid., S. 1

die Einbindung der nationalen Ebenen und die Befassung des Europäischen Parlaments in unzureichendem Ausmaß erfolgt seien.[492] Neben dieser grundsätzlichen Kritik wurden die Formulierungen der Hinweise auf das Problem steigender Ungleichheiten in der Gesellschaft und diesbezüglicher Forderungen – womöglich im Kontext mit den Erfahrungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise – durchwegs selbstbewusst gewählt: *„Armut, soziale Ausgrenzung und wachsende sozio-ökonomische Ungleichheit müssen als zentrale Herausforderungen identifiziert und benannt werden. [...] Die Verringerung sozio-ökonomischer Ungleichheit durch entsprechende Sozial- und Steuerpolitik ist voranzutreiben. Wirtschaftliche, soziale, ökologische und Beschäftigungsentwicklung sind als gleichberechtigte Säulen in eine Zukunftsstrategie zu integrieren."*[493]

Eine ähnlich entschiedene Kritik formulierte die „Finnish Federation of Social Welfare and Health", indem ebenfalls eine deutliche Stärkung der sozialen Dimension der Strategie gefordert und die im Papier vermittelte Unterordnung des Menschen unter die Prämisse wirtschaftlichen Erfolgs abgelehnt wird. Dementsprechend wird bereits eingangs dargestellt, dass die Wirtschaft dem Menschen zu dienen habe und die sozialen Komponenten der Marktwirtschaft von Seiten der EU wirkungsvoll gefestigt und realisiert werden müssten. Des Weiteren wird in der Stellungnahme dazu angeregt, die politische Ausrichtung der EU zum Zeitpunkt ihrer Gründung umfassend zu hinterfragen; die inhaltliche Konzentration auf ökonomische Belange und die Umsetzung des EU-Binnenmarktes zeigten manifeste Auswirkungen auf die nationalen Sozialpolitiken. An dieser Stelle werden neben den wirtschaftlichen Zielsetzungen klare und gleichberechtigte Sozialziele gefordert. Abschließend wird auch in dieser finnischen Stellungnahme das Interesse der EU an einer wirkungsvollen Einbindung der Zivilgesellschaft als wenig glaubwürdig eingeschätzt, wobei diesbezüglich ebenfalls die kurze Fristsetzung für die Teilnahme am Konsultationsprozess beanstandet wurde.[494]

Die „Platform of European Social NGOs" übermittelte in ihrer Funktion als europäische Vereinigung sozialpolitisch engagierter und nicht staatlicher Organisationen vier konkrete Punkte zur Verbesserung der EU-Strategie. Eingangs wird der vorliegende Entwurf in seinen Ankündigungen hinsichtlich der stärkeren Betonung eines „sozialen Europa"

---

[492] vgl. Die Armutskonferenz. Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Konsultation über die künftige EU Strategie 2020; Jänner 2010: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/armutskonferenz_de.pdf (9.2.2013)
[493] ibid., S. 2
[494] vgl. The Finnish Federation for Social Welfare and Health: Consultation on the Future „EU 2020" Strategy – Comments; Helsinki, 14 January 2010: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/stkl_en.pdf (10.2.2013)

begrüßt, die inhaltliche Ausgestaltung des Strategieentwurfs sei jedoch ungeeignet, diese Zielrichtung erfolgreich einschlagen zu können. Vielmehr würde eine Umsetzung der präsentierten Politikinhalte einen Rückschritt im Bereich des sozialen Zusammenhalts bedeuten, sozialer Eingliederung entgegenarbeiten und Ungleichheiten weiter verstärken. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass augenscheinlich auf die Lektionen der Krise nicht reagiert wurde und kein Paradigmenwechsel, sondern erneut eine geradezu verstärkte strategische Konzentration auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit verfolgt wird.[495] Die Umsetzung folgender Vorschläge würde nach Ansicht der „Social Platform" zu einer sozial-, wirtschafts- und umweltpolitisch ausgewogeneren Politik der EU führen:

- *Go beyond a short-term exit strategy: transform the EU economic strategy to serve people and planet*
- *Go beyond jobs as the only social answer: put your commitment to fight poverty in practice and propose a European strategy to reinforce social protection, guarantee access to services and minimum income for all*
- *Go beyond flexibility and self-employment: propose a European Employment Strategy that genuinely contributes to more quality jobs for all*
- *Go beyond a vision of people as mere consumers: make participation, citizenship and fundamental rights matter*[496]

Diese durchwegs kritischen Einschätzungen werden auch von der österreichischen Bundesarbeiterkammer (BAK) aus der Perspektive einer gesetzlichen Interessensvertretung der ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen geteilt. In den grundsätzlichen Anmerkungen wird entschieden darauf hingewiesen, dass die Meinung der Kommission, die Lissabon-Strategie hätte dazu beigetragen, die gegenwärtige Krise zu bewältigen, nicht geteilt wird. Außerdem wird in der Stellungnahme auf die negative Bilanz des zurückliegenden Lissabon-Prozesses verwiesen, insbesondere was die nicht erreichten Zielsetzungen betrifft. Demzufolge sei es laut BAK zwingend notwendig, das Folgeprogramm eines langfristigen politischen Engagements der EU neu auszurichten – wofür die Interessensvertretung einen umfangreichen Vorschlag unterbreitete. Die soziale Dimension wird in einem eigenen Abschnitt behandelt, wobei zunächst angemerkt wird, dass im Rahmen

[495] vgl. Platform of European Social NGOs (Social Platform): Social Cilvil society does not buy into this Europe 2020 agenda and make four proposals for improvement; Brussels, December 17, 2009: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/social_platform_letter_en.pdf (10.2.1013)
[496] ibid., S. 1

der Lissabon-Strategie keine Reduzierung der Armut erreicht werden konnte und der vorliegende Entwurf gerade in diesem Bereich Antworten schuldig bleibe.[497] Allerdings wird im Entwurf auch eine leicht geöffnete Tür zu einem teilweisen sozialpolitischen Richtungswechsel erkannt: *„Im Konsultationsdokument wird behauptet, dass ein Arbeitsplatz der beste Schutz gegen Armut und Ausgrenzung sei. Allerdings – und das ist neu – gibt auch die Kommission zu, dass ein Arbeitsplatz allein nicht für eine Verringerung der Armut oder soziale Integration sorgt. Was hier fehlt, ist ein klares Bekenntnis für mehr und bessere Arbeitsplätze (also auch Maßnahmen gegen die zunehmende Prekarisierung der Arbeitswelt) und die Sicherung angemessener Einkommen. [...] Auch die Stärkung der sozialen Sicherungssysteme ist in diesem Zusammenhang von enormer Bedeutung.“*[498]

Die Position des Österreichischen Gewerkschaftsbunds (ÖGB) unterstützt die Kritik der BAK und sieht in einer bloßen Fortschreibung der Lissabon-Strategieinhalte eine Missachtung zuvor begangener Fehler. Insbesondere die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise müssen nach Meinung des ÖGB mit einer stärkeren sozialpolitischen Akzentuierung der EU-Politik beantwortet werden, um die Bevölkerung am wirtschaftlichen Wachstum und an der steigenden Beschäftigung angemessen teilhaben zu lassen. In diesem Zusammenhang wird in der Stellungnahme auch auf die krisenbedingten Finanzmarkt-Entwicklungen verwiesen und auf die dringende Notwendigkeit, in diesem Bereich auf europäischer Ebene Regulierungsmaßnahmen zu treffen, um eine erfolgreiche koordinierte Wirtschaftspolitik umsetzen zu können. Abschließend wird mit Nachdruck ein EU-Strategieziel zur Bekämpfung von Armut gefordert, dessen Verwirklichung auf nationaler Ebene unter Einbeziehung der Sozialpartner erreicht werden soll.[499]

Die europäische Dachorganisation FEANTSA vertritt vor allem jene im Bereich Wohnungslosigkeit engagierten Non-Profit-Organisationen und beanstandet in ihrem Beitrag zum Konsultationsprozess ebenfalls das unverkennbare Fehlen einer sozialen Komponente beim Entwurf der neuen EU-Strategie. Neben dieser Feststellung wird zugleich eine gewisse Verwunderung über dieses Defizit zum Ausdruck gebracht, da auf EU-

---

[497] vgl. Bundesarbeiterkammer Österreich: Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020 - Arbeitsdokument der Kommission; Wien, 14.1.2010: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/bak_de.pdf (10.2.2013)
[498] ibid., S. 3
[499] vgl. Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020 - Position des Österreichischen Gewerkschaftsbundes ÖGB; Wien, 13.1.2010: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/osterreichischer_gewerkschaftsbund_de.pdf (13.2.2013)

Ebene seit der Implementierung der Lissabon-Strategie – auch im Rahmen einer weiterentwickelten sozialen OMK – zahlreiche Projekte auf dem Gebiet der Sozialpolitik umgesetzt wurden. Auch das „Europäische Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung 2010“ wurde im Sinne einer verstärkten Übernahme politischer Verantwortung der EU in diesem Bereich kommuniziert, was sich aus der Sicht von FEANTSA aus fraglichen Gründen im Entwurf der Strategie in keiner Weise wiederfindet. Auch in dieser Stellungnahme wird die organisatorische Qualität des Konsultationsprozesses kritisiert, allerdings vor allem in Hinblick auf die Übergangsperiode kurz vor der Ernennung einer neuen Kommission. Vor dem Hintergrund, dass die zweite Kommission Barroso Anfang Februar 2010 ihre Arbeit aufnahm, verdeutlicht der Standpunkt von FEANTSA, dass eine neugewählte Kommission eine politisch stärkere Position für die Durchführung eines derart bedeutungsvollen Konsultationsprozesses innegehabt hätte.[500]

Gerade das Problemfeld der Wohnungslosigkeit verdeutlicht die unzureichende sozialpolitische Kontur des ersten Europa 2020-Entwurfs, was im FEANTSA-Beitrag treffend wiedergegeben wird: *„The list of social challenges is indeed long and includes demographic changes, migration, social exclusion and child poverty. [...] It is disappointing that the Commission does not make any concrete proposals concerning these challenges that go beyond boosting employment and modernising social protection systems. [...] A job will also not be an immediate priority for people who are confronted with multiple difficulties in relation to their health and housing situation as is often the case for homeless people. Limiting the debate on poverty and social exclusion to employment fails to acknowledge the fact that these are multidimensional realities requiring integrated policy approaches and structural changes.”*[501]

Diese und weitere Beiträge trugen dazu bei, dass im von der Kommission präsentierten Überblickspapier zum Europa 2020-Konsultationsprozess eine deutliche Passage enthalten ist, welche die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung als gewünschte Prioritätensetzung der neuen EU-Strategie festhält. Überdies wird dokumentiert, dass der politische Fokus nach Meinung der Mitgliedstaaten hierbei nicht nur auf der Schaffung von Arbeitsplätzen zu liegen hat, sondern eine breitere Maßnahmenpalette erfordere, wobei neben den Aspekten Arbeitsqualität, Verteilungsgerechtigkeit und Nachhaltigkeit auch explizit der Beitrag Zyperns über die Relevanz eines starken Sozialnetzes für

[500] vgl. Europe will not deliver for people living in extreme poverty – FEANTSA’s comments on the future EU 2020 strategy; Brussels, 15 January 2010: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/feantsa_en.pdf (13.2.2013)
[501] ibid., S. 3

die Bedürftigen angeführt wird. Darüber hinaus wird an dieser Stelle erstmals die Unterstützung einiger Mitgliedstaaten für die Festlegung eines konkreten EU-Ziels zum Kampf gegen soziale Exklusion und Armut festgehalten.[502]

5.2 Die Governance-Struktur von „Europa 2020" und das Sozialziel

Wie bereits im dritten Kapitel zur Politikgestaltung im Mehrebenensystem der EU dargestellt, hängt der Erfolg bei der Umsetzung europäischer Politikprogramme von der Mitwirkung zahlreicher Akteure und Gremien auf unterschiedlichen Ebenen ab. Demzufolge muss auch die spezifische Governance-Struktur einer langfristigen EU-Strategie daraufhin abzielen, möglichst sämtliche relevante Akteure einzubinden und von zielführenden Maßnahmen zu überzeugen. Insbesondere vor dem Erfahrungshintergrund der Lissabon-Strategie wurde deutlich erkennbar, dass der Auswahl und dem systematischen Einsatz bestimmter Governance-Komponenten eine ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Gerade den sozialpolitischen Inhalten der Strategie könnten bestehende Schwächen der bislang praktizierten Koordinierungsmethode im Umsetzungsprozess schaden, beispielsweise die unzureichende Einbeziehung und intransparente Mitwirkung aller maßgeblichen Akteure oder die fehlende demokratische Legitimierung.[503]

Wenngleich die fünf Kernziele gewissermaßen gleichberechtigt nebeneinander die quantifizierbaren Benchmarks der Europa 2020-Strategie darstellen, ist vor allem in Bezug auf die politische Gewichtung beziehungsweise Durchsetzungskraft der jeweiligen Politikkoordinierung eine differenzierte Einschätzung erforderlich: *„Das Hauptdilemma der OMK besteht darin, dass die Armutsziele vor allem Maßnahmen zur Reduzierung der Einkommensungleichheit nahelegen. [...] Dies steht aber in Widerspruch zur generellen politischen Ausrichtung der EU und der Mitgliedstaaten in den letzten drei Jahrzehnten. Vorrangig zielten die Bemühungen der EU und der Mitgliedstaaten auf die Liberalisierung der Finanz-, Güter- und Arbeitsmärkte, eine generell geringere staatliche Umverteilung und auf mehr Einkommensspreizungen als Instrument für höhere Arbeitsanreize*

[502] vgl. Commission Staff Working Document: Europe 2020 – public consultation. Overview of responses; SEC(2010) 246 final, Brussels, 4.3.2010, S. 8:
http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st07/st07508.en10.pdf (13.2.2013)
[503] vgl. Hacker, Björn/van Treek, Till: Wie einflussreich wird die europäische Governance? – Reformierter Stabilitäts- und Wachstumspakt, Europa 2020-Strategie und »Europäisches Semester«; Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, November 2010, S. 8:
http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07639.pdf (15.2.2013)

ab, in der Hoffnung, dadurch mehr wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit und Wachstumsimpulse zu schaffen.“[504]

Aus diesem Grund kommt dem Governance-Modell der Europa 2020-Strategie nicht nur die Aufgabe zu, die Zielsetzungen in konkrete Maßnahmen zu übersetzen, sondern auch inhaltliche Gewichtung auszugleichen. Durch die Integration des fünften Kernziels zur sozialen Eingliederung wurde zwar die Voraussetzung geschaffen, dass sozialpolitische Inhalte auf europäischer Ebene sichtbar werden; die Verwirklichung in Form geeigneter Politikmaßnahmen hängt aber zum einen von der Governance-Struktur, zum anderen aber auch von der Existenz gegensätzlicher Interessen innerhalb des strategischen Konzepts ab. Wenngleich diesbezügliche Widersprüchlichkeiten von den Verfassern der Strategie negiert werden und die fünf Kernziele als wechselseitig bestärkend kommuniziert werden, schließen bestimmte wirtschaftspolitische Prinzipien zahlreiche sozialpolitische Maßnahmen realiter aus. Dementsprechend muss bei der Behandlung der Governance-Struktur von Europa 2020 mit berücksichtigt werden, dass die Koordination beispielsweise im Bereich der nationalen Haushalte eine andere Wirkungsmacht innehat als jene im Sozialbereich. Dennoch ergeben sich aus der formalen Ausweitung der Koordinierungsbemühungen Chancen für die sozialpolitischen Akteure in Europa.[505]

5.2.1 Das Europäische Semester

Eine jener neu initiierten Governance-Komponenten der Europa 2020-Strategie veränderte die Dynamik der Politikprozesse auf EU-Ebene und schuf eine neue jährliche Abfolge des Einsatzes bestimmter Überwachungs- und Steuerungsinstrumente mit dem Ziel, die politische Verbindlichkeit der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die strategischen Kernziele zu erhöhen.[506] Der – integrativ als „Europäisches Semester“ benannte – Jahresplan der Koordinierung wird durch eine umfassende inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Jahreswachstumsbericht (Annual Growth Survey) eröffnet. Der Bericht wird von der Kommission für gewöhnlich am Ende des Vorjahres angenommen und soll

[504] Lang, Helmut/Steiner, Hans: Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung – Relevanz der Europäischen Armutspolitik für die österreichische Politik; in: Kurswechsel, Heft 3/2010, Sonderzahl Verl., Wien 2010, S. 79

[505] vgl. Rosenbaum, Eckehard: Lisbon, Europe 2020, and the Case for Soft Coordination in EU Policymaking; in: Intereconomics, Volume 45, Nr. 5, September/October 2010, S. 291-292

[506] vgl. Bundeskanzleramt Österreich - Fachinhalte -Wachstumsstrategie Europa 2020 - Europäisches Semester: http://www.bka.gv.at/site/7006/default.aspx (16.2.2013)

die Grundlage für die nationalen Politikausrichtungen bilden, die von den Staats- und Regierungschefs der EU bestimmt werden.[507] Da die politische Gewichtung der Strategie auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichtet ist, spielen die nationalen Haushaltsplanungen im Verlauf des Europäischen Semesters eine zentrale Rolle: *„Kernziel des Vorschlags ist es, der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU und im Euroraum eine klare Ex-ante-Dimension zu verleihen. Bevor in den Mitgliedstaaten endgültige Haushaltsentscheidungen für das Folgejahr getroffen werden, soll im Rahmen des ‚Europäischen Semesters' mit Hilfe politischer Leitlinien die Komplementarität der einzelstaatlichen wirtschaftspolitischen Pläne auf europäischer Ebene sichergestellt werden."*[508]

Das erste Europäische Semester fand 2011 statt; am Beginn des etwa sechsmonatigen Prozesses steht jeweils die Veröffentlichung des Jahreswachstumsberichts im Jänner.[509] Danach folgen im Februar in den jeweiligen Formationen des Ministerrats und im Europäischen Parlament Debatten über die im Bericht präsentierte wirtschaftliche Lage der EU. Diese Debatten konzentrieren sich nicht nur auf die Inhalte des aktuellen Jahreswachstumsberichts, sondern thematisieren auch in der vorhergehenden Periode kommunizierte Empfehlungen über geeignete Maßnahmen sowie deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Im darauffolgenden März formuliert der Europäische Rat bei seiner Frühjahrstagung auf Basis der Debatten rund um den aktuellen Jahreswachstumsbericht die zentralen wirtschaftspolitischen Herausforderungen sowie Empfehlungen über die weitere strategische und politische Vorgehensweise.[510]

In der Folge sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Wirkungen ihrer mittelfristigen Budgetplanungen mit diesen aktuellen Strategievorgaben abzugleichen, wobei der Kommission möglichst aktuelle Stabilitäts- und Konvergenzprogramme zu übermitteln sind; darüber hinaus sind im April sogenannte „Nationale Reformprogramme" (NRP) vorzulegen, in welchen jene Politikmaßnahmen darzustellen sind, die zur Unterstützung der Europa 2020-Strategie geplant sind und welche die Inhalte der aktuellen Vorgaben

---

[507] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Europa 2020 – Praktische Umsetzung – Europäisches Semester: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_de.htm (16.2.2013)
[508] Europäische Kommission: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU; KOM(2010) 367 endgültig, Brüssel, 30.6.2010, S. 13: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:DE:PDF (16.2.2013)
[509] vgl. Jahreswachstumsbericht: Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 11 endgültig, Brüssel, 12.1.2011: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/de_final.pdf (19.2.2013)
[510] vgl. European semester: a new architecture for the new EU Economic governance – Q&A; Press Release MEMO/11/14, Brussels, 12.1.2011: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-14_en.pdf (19.2.2013)

berücksichtigen. Die Maßnahmen werden jeweils einem bestimmten Politikfeld oder Kernziel zugeordnet.[511] Diese beiden Perspektiven im Zuge der nationalen Berichterstattung sollen eine Verschränkung der budgetären Planung mit aktuellen politischen Prioritäten herbeiführen*: „Die Länder sind angehalten, bereits erste Querverweise zwischen den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen sowie den nationalen Reformprogrammen herzustellen, etwa durch Voranstellung eines makroökonomischen Rahmenszenarios vor die Darstellung der politischen Ziele im Rahmen der Europa 2020-Strategie."*[512]

Ein Kernelement des Europäischen Semesters bilden die länderspezifischen Empfehlungen, welche vorwiegend auf analytischen Auseinandersetzungen mit den Inhalten dieser Berichterstattung basieren. Alle Mitgliedstaaten erhalten spätestens im Juli von der Kommission und vom Europäischen Rat verabschiedete konkrete Empfehlungen für bestimmte Politikbereiche, in welchen wesentliche Herausforderungen festgestellt wurden. Der strategische Hintergrund dieser Vorgangsweise liegt in der dadurch bestehenden Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, bei der Budgetplanung für das folgende Jahr entsprechend zielgerichtete Anpassungen vornehmen zu können.[513]

Die aus dem ersten Europäischen Semester resultierenden länderspezifischen Empfehlungen beschränkten sich laut Kommission auf die „dringlichsten Herausforderungen" und wurden als wesentliche Ansatzpunkte politischer Erfordernisse beschrieben, die in die nationale Budgetplanung einfließen sollten.[514] In diesem Sinne wurde darauf Wert gelegt, dass diese zentrale Komponente der Europa 2020-Governance nicht durch die Vermittlung konturloser Botschaften geschwächt wird, sondern mit Hilfe verdichteter Prioritätensetzung auf den nationalen Politikebenen ernstgenommen wird: *„Die EU stellt mit einer neuen Arbeitsmethode – dem Europäischen Semester – sicher, dass wichtige Prioritäten auf der EU-Ebene gemeinsam erörtert werden, bevor Beschlüsse auf nationaler Ebene gefasst werden, und nicht nachher. [...] Die Kommission legt jetzt auf der*

---

[511] vgl. Mitteilung an die Presse, 3030. Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen"; Nr. 13161/10, Brüssel, 7. September 2010: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/116506.pdf (19.2.2013)

[512] Hacker, Björn/van Treek, Till: Wie einflussreich wird die europäische Governance? – Reformierter Stabilitäts- und Wachstumspakt, Europa 2020-Strategie und »Europäisches Semester«; Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, November 2010, S. 6: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07639.pdf (19.2.2013)

[513] vgl. Homepage des Rats der Europäischen Union: Ein Europäisches Semester - für eine leistungsfähigere Wirtschaft: http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?lang=de&focusID=66743 (19.2.2013)

[514] vgl. Europäische Kommission: Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Orientierungen für die Politik der Mitgliedstaaten 2011-2012; KOM(2011) 400 endgültig, Brüssel, 7.6.2011, S. 3: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/communication_de.pdf (19.2.2013)

Grundlage ihrer Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Programme länderspezifische Empfehlungen sowie Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet vor. Diese Empfehlungen beschränken sich auf wichtige Prioritäten, die in den nächsten 12-18 Monaten angegangen werden müssen."[515]

Die vertragliche Basis der Nationalen Reformprogramme sowie der länderspezifischen Empfehlungen bildet der Artikel 148 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wobei diese Inhalte unter dem Titel IX „Beschäftigung" zu finden sind. Dementsprechend werden die Mitgliedstaaten in Absatz 3 dieses Artikels verpflichtet, jährlich einen Bericht über die nationalen Maßnahmen im Bereich Beschäftigungspolitik zu übermitteln, die wiederum mit Blick auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien darzustellen sind; in der Folge werden die getroffenen Maßnahmen daraufhin überprüft, ob und inwiefern die Maßnahmen mit den Leitlinien in Einklang stehen und auf dieser Grundlage kann der Rat mit Unterstützung der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aussprechen.[516] Da die zehnte beschäftigungspolitische Leitlinie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sozialpolitische Inhalte verfolgt, bedeutet die Integration dieses fünften Kernziels in die nationale Berichterstattung auch eine stärkere prozedurale Einbindung der Sozialpolitik in die Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik der EU. Auf diesem Wege wurden länderspezifische Empfehlungen möglich, die sich auf (unzureichende) Maßnahmen zur Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in den Nationalen Reformprogrammen beziehen.[517] Da in Artikel 121 (AEUV) ein analoger Prozess bezüglich der nationalen Berichterstattung und länderspezifischen Empfehlungen im Bereich der Wirtschaftspolitik festgelegt wurde, kann von den Mitgliedstaaten jährlich ein geschlossenes Nationales Reformprogramm (NRP) übermittelt werden, das alle Bereiche der Europa 2020-Strategie abdeckt. Allerdings wurde im Zusammenhang mit Maßnahmen, welche das „ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion" gefährden, im Vertrag eine striktere Reaktion und Formulierung gewählt, nämlich jene einer möglichen Verwarnung von Mitgliedstaaten.[518] Diese Form der Integration sozialpolitischer Agenden in die Koordinierungsprozesse des

[515] ibid., S. 3
[516] vgl. Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen; Textbuch Deutsches Recht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg [u.a.] 2009, Art. 148 AEU-V, S. 72-73
[517] vgl. Frazer, Hugh/Marlier, Eric: Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past; in: Marlier, Eric/Natali, David (Hrsg.): Europe 2020 – Towards a More Social EU?; P.I.E. Peter Lang Verlag, Brüssel 2010, S. 243
[518] vgl. Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen; Textbuch Deutsches Recht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg [u.a.] 2009, Art. 121 AEU-V, S. 58-59

Europäischen Semesters verkörpert allerdings zugleich realpolitische Chancen und Risiken: *„On the one hand, the apparently enduring relevance of policy coordination as a tool of European governance might suggest a potential role for social policy coordination within the new structures of the European Semester. On the other hand, there are political and legal challenges inherent in seeking to fit Europe 2020's social dimension within the treaty-based economic and employment coordination processes. Moreover, the focus of the European Semester on reinforcing economic governance could marginalize whatever social policy messages might emerge through the reporting and monitoring of Member States' NRPs."*[519]

Vor dem Hintergrund dieser Berichtspflichten vollenden die länderspezifischen Empfehlungen gewissermaßen das Europäische Semester und die zweite Hälfte des Jahres steht im Zeichen der nationalen Budgetbeschlüsse, in welchen sich – nach Logik dieses Governance-Konzeptes – die länderspezifischen Empfehlungen wiederfinden sollten. Der Kreis schließt sich mit dem Jahreswachstumsbericht der Kommission für das nächste Jahr, der wiederum nicht zuletzt auch die Umsetzungspraxis der Mitgliedstaaten bewertet.[520]

5.2.2 Nationale Reformprogramme und Sozialberichte (NRP/NSR)

Wie bereits dargestellt wird die sozialpolitische Agenda der EU in den Nationalen Reformprogrammen (NRP) nur in dem Maße abgebildet, wie diese Inhalte in die integrierten Leitlinien und in die prioritären Strategie-Kernziele aufgenommen wurden. Außerdem bedeuten die in die NRP aufgenommenen Inhalte eine Entscheidung über deren vorliegende Relevanz innerhalb der Europa 2020-Governance, weshalb von Seiten der Kommission eine möglichst breite Einbindung von Stakeholder-Vertretern in den Erstellungsprozess des Berichts vorgeschlagen wird. Außerdem sollten die Nationalen Reformprogramme laut Kommission vier Hauptteile enthalten:

- Makroökonomisches Szenario
- Leitlinienorientierte makroökonomische Maßnahmen
- Maßnahmen im Sinne der Prioritäten und Ziele von Europa 2020

---

[519] Armstrong, Kenneth: EU social policy and the governance architecture of Europe 2020; in: Transfer: European Review of Labour and Research 2012, Vol. 18, No. 3, S. 290

[520] vgl. European Commission - Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex_swd_implementation_last_version_15-07-2010.pdf (22.2.2013)

- Stakeholder-Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit[521]

Die Begutachtung der Reformprogramme wird unter Einbindung der Mitgliedstaaten durchgeführt, wobei die wichtigsten Inhalte der Berichterstattung präsentiert werden müssen und von einem anderen Mitgliedstaat sowie auch von der Kommission kommentiert werden. Im Rahmen der Aufgaben des Sozialschutzausschusses (SPC) konzentriert sich dieser Prozess vor allem auf die nationalen Zielsetzungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.[522] Nach einer eingehenden Evaluierung des Europäischen Semesters wurde diese Vorgehensweise Ende 2012 nach den Prinzipen einer „multilateralen Überwachung" gestaltet, bei der in jedem Jahr konstante Paare von EU-Mitgliedstaaten gebildet werden, die wiederum nach bestimmten Kriterien ausgewählt werden. Im Sinne eines erhofften Lernprozesses werden Mitgliedstaaten mit besonders guten Ergebnissen in einem bestimmten sozialpolitischen Bereich mit einem Gegenüber mit ausgeprägten Herausforderungen im selben Politikfeld gepaart. Die Kommentierung der NRP-Inhalte vom jeweiligen Partnerstaat soll zum einen auf die Berücksichtigung der länderspezifischen Empfehlungen des Vorjahres und zum anderen auf die Kohärenz mit den integrierten Leitlinien abzielen.[523]

Die ausgesprochen dominierende Rolle der Nationalen Reformprogramme für die Unterstützung der Europa 2020-Strategieziele ließ vor allem die sozialpolitischen Akteure auf europäischer Ebene befürchten, dass die weiteren Politikfelder der sozialen EU-Agenda zukünftig nicht mehr wahrgenommen werden und ins Hintertreffen geraten.[524] Auf diese Befürchtungen wurde von Seiten des Sozialschutzausschusses mit der ausdrücklichen Befürwortung der Stärkung der sozialen OMK reagiert: *„The Social OMC should continue working in a holistic way along its three strands: social inclusion, pensions and health care and long-term care. It should be developed as a visible expression of Social Europe. [...] The SPC considers that the policy coordination process carried out under the Social OMC requires regular strategic reporting that allows Member States to present their strategies and progress achieved towards the Common Objectives*

[521] vgl. ibid., S. 5-6
[522] vgl. The Social Protection Committee: Organisation of the examination of National Reform Programmes and National Social Reports; SPC/2012.4/6, Brussels, 10.4.2012, S. 1-2
[523] vgl. The Social Protection Committee: Working methods for the SPC Multilateral surveillance 2013; SPC/2012.10/4a, Brussels, 5.10.2012, S. 1-4
[524] vgl. European Anti-Poverty Network: An EU Worth Defending – Beyond Austerity to Social Investment and Inclusive Growth – EAPN analysis of the 2012 National Reform Programmes (NRPs) and National Social Reports (NSRs); Brussels, July 2012, S. 75: http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2012/07/eapn-2012-report-on-implementation-of-nrp-and-nsr.pdf (23.2.2013)

for Social Protection and Social Inclusion and supports the assessment of the Social dimension of the new Strategy. [...] Every year at the same time as the NRPs, Member States will be invited to succinctly inform on progress achieved in specific fields and also to present, whenever relevant, updated plans taking account of the national policy cycle."[525]

Vor dem Hintergrund der Bemühungen des SPC, die soziale OMK zu stärken und auch in Zukunft in all ihren Aspekten sichtbar zu machen, wurden für das Jahr 2012 sogenannte Nationale Sozialberichte (National Social Reports – NSR) eingeführt, wobei diese Berichte auch in den multilateralen Lernprozess integriert wurden und aus diesem Grund auch zeitgleich mit den Reformprogrammen von den Mitgliedstaaten zu übermitteln sind.[526] Vor diesem Hintergrund sollten die NSR nicht die Inhalte der bereits implementierten Berichterstattungen duplizieren, sondern zusätzliche Informationen über Fortschritte und Herausforderung in jenen Bereichen der sozialen OMK vermitteln, die im Rahmen der Europa 2020-Governance höchstens nur am Rande behandelt werden – in erster Linie sind hier der Pensionsbereich sowie die Bereiche Gesundheit und Pflegevorsorge zu nennen.[527] Gemäß den Vorgaben des Sozialschutzausschusses sollen die NSR die gewünschten Inhalte möglichst prägnant darstellen und wenn möglich den Umfang von zehn Seiten nicht überschreiten. Des Weiteren sollen sich die präsentierten Informationen zwar möglichst nicht mit den Nationalen Reformprogrammen überschneiden, dennoch sollte ein Zusammenhang zu den zentralen Berichten und Grundlagen der Europa 2020-Governance hergestellt werden – neben dem NRP sind hier vor allem auch der Jahreswachstumsbericht sowie die Integrierten Leitlinien zu nennen. Eine weitere wichtige Vorgabe ist die Behandlung aller drei inhaltlichen Stränge der sozialen OMK, also neben der Berichterstattung zu Pensionen und zum Gesundheitsbereich soll auch das Themenfeld der sozialen Eingliederung erfasst werden, auch wenn diese Inhalte bereits im jeweiligen NRP vorkommen.[528] Um beim Thema „Armut und

[525] Council of the European Union: Opinion of the Social Protection Committee on Reinvigorating the Social OMC in the Context of the Europe 2020 Strategy; 10405/11, Brussels, 23.5.2011, S. 3-4: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st10/st10405.en11.pdf (23.2.2013)
[526] vgl. The Social Protection Committee: Preparation of the 2012 National Social Reports (NSR); SPC/2012.2/4, Brussels, 15.2.2012, S. 1: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7440&langId=en (23.2.2013)
[527] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: Nationaler Sozialbericht Österreich 2012, S. 3-6: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8731&langId=de (23.2.2013)
[528] vgl. The Social Protection Committee: Preparation of the 2012 National Social Reports (NSR); SPC/2012.2/4, Brussels, 15.2.2012, S. 1: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7440&langId=en (23.2.2013)

soziale Ausgrenzung“ dennoch komplementäre Informationen im NSR darzustellen, kann ein nationalspezifisch-differenzierter Zugang gewählt werden.[529]

Das Europäische Netzwerk gegen Armut (EAPN) kann die Umsetzung dieses Anspruchs nach der Analyse aller Nationalen Sozialberichte nur sehr vereinzelt erkennen. EAPN kritisiert insbesondere, dass in den NSR kaum umfassend konzipierte und mit Rechtsansprüchen verbundene Strategien zur Armutsbekämpfung zu finden seien; des Weiteren werden die Prioritäten- und Zielgruppensetzungen sowie die Maßnahmen gegen die sozialen Krisenauswirkungen als mangelhaft bewertet. Bei den beiden übrigen Strängen der sozialen OMK wurden ebenfalls Maßnahmen-Defizite geschildert: Bei den Pensionen wurden zwar vielfach Maßnahmen zur Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters beschrieben, eine Sicherstellung der Angemessenheit von Pensionsleistungen wurde hingegen laut EAPN kaum behandelt. Eine ähnlich differenzierte Einschätzung wird mit Blick auf die Bereiche Gesundheit und Langzeitpflege vermittelt, denn hier wurden vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität dieser Leistungen beschrieben, die Frage des Leistungszugangs (speziell für benachteiligte Gruppen) wurde hingegen laut EAPN unzureichend thematisiert. Darüber hinaus wird kritisiert, dass die thematische Abgrenzung und das funktionelle Verhältnis zwischen NRP und NSR zumeist unklar bleibt und die Stakeholder-Beteiligung zwar meist formal besteht, in ihrer Beschaffenheit jedoch zu wünschen übrig lässt.[530]

Bereits 2011 wurde in einem analogen EAPN-Bericht eine mangelhafte Stakeholder-Beteiligung bei der Erstellung der Nationalen Reformprogramme festgehalten; die Ausarbeitung der NRP wurde primär als intergouvernementaler Prozess beschrieben, wobei in diesem Zusammenhang eine unverändert führende Rolle der Wirtschaftsministerien zum Ausdruck gebracht wird, wodurch die Aspekte des integrativen Wachstums von den Sozialministerien nicht ausgewogen integriert werden konnten.[531] Diese Beurteilung wird auch von der katholischen Organisation „Caritas Europa“ in einem umfassenden Bericht zur Europa 2020-Strategie geteilt: *„The issue of poverty and social exclusion and*

---

[529] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: Nationaler Sozialbericht Österreich 2012, S. 8-13: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8731&langId=de (23.2.2013)
[530] vgl. European Anti-Poverty Network: An EU Worth Defending – Beyond Austerity to Social Investment and Inclusive Growth – EAPN analysis of the 2012 National Reform Programmes (NRPs) and National Social Reports (NSRs); Brüssel, Juli 2012, S. 75-83: http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2012/07/eapn-2012-report-on-implementation-of-nrp-and-nsr.pdf (26.2.2013)
[531] vgl. European Anti-Poverty Network: Deliver Inclusive Growth – Put the heart back in Europe! EAPN analysis of the 2011 National Reform Programmes, Europe 2020; Brüssel, Oktober 2011, S. 69: http://www.eapn.eu/images/stories/docs/NRPs/nrp-report-final-en.pdf (26.2.2013)

the policies to address it should be framed in an integrated manner to include economic and social dimensions. More is required than a focus that approaches these issues from an almost exclusively labour market perspective. [...] There is a need for more participation in terms of framing and developing the National Reform Programmes. There should be a requirement to include and engage all stakeholders. Coupled with this, member states should be compelled to ensure sufficient time is given to stakeholders to respond to and input into National Reform Programmes in a real and meaningful manner."[532]

An dieser Kritik ist aber auch abzulesen, dass die inhaltliche Ausgestaltung der NRP als Spiegelbild der realpolitischen Gewichtung im Rahmen der Governance-Struktur gewertet wird. Dementsprechend nachdrücklich wird im Zuge einer gewünschten stärkeren Berücksichtigung eines Politikfeldes dessen unbedingte Erwähnung in den Nationalen Reformprogrammen gefordert.

Ende Februar 2013 wurde von der Kommission ein Paket für Sozialinvestitionen vorgelegt, das wiederum auf vertiefende Arbeitspapiere der Dienststellen der Europäischen Kommission zu verschiedenen sozialpolitischen Themenbereichen verweist. Die Arbeitspapiere behandeln unter anderem die Themenbereiche Langzeitpflege, Bekämpfung von Obdachlosigkeit und die Effizienz sowie die Effektivität der Gesundheitsheitssysteme.[533] Im Arbeitspapier zum Themengebiet Obdachlosigkeit wird diese Annahme deutlich formuliert, indem eine Stärkung der Politikmaßnahmen in diesem Bereich sowie adäquates Monitoring auf Ebene der EU nur dann als erfolgversprechend eingeschätzt wird, wenn die Mitgliedstaaten diese Themengebiete in ihren NRP erwähnen. Nur auf diesem Wege sei eine Thematisierung des sozialpolitischen Themenfeldes der Obdachlosigkeit im Rahmen des Europäischen Semesters sichergestellt und auch länderspezifische Empfehlungen möglich.[534] Auch im Hauptdokument des EU-Pakets für Sozialinvestitionen wird in den Schlussfolgerungen über die Stärkung der Sozialinvestitionen als Teilbereich des Europäischen Semesters in diese Richtung argumentiert: *„Member States are urged to reflect in their National Reform Programmes the guidance provided*

---

[532] Caritas Europa: Europe 2020 Shadow Report; Brüssel, November 2011, S. 53: http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/ShadowReportEurope2020-Nov2011.pdf (26.2.2013)
[533] vgl. Sozialinvestitionen: Kommission drängt die Mitgliedstaaten, sich auf Wachstum und sozialen Zusammenhalt zu konzentrieren; Pressemitteilung (IP/13/125), Brüssel, 20. Februar 2013: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_de.pdf (4.3.2013)
[534] vgl. Social Investment Package: Commission Staff Working Document – Confronting Homelessness in the European Union; SWD(2013) 42 final, Brussels, 20.2.2013, S. 35: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9770&langId=en (4.3.2013)

in this Social Investment Package with a particular attention to: Progress on putting an increased focus on social investment in their social policies, particularly on policies such as (child)care, education, training, active labour market policies, housing support, rehabilitation and health services."[535]

5.2.3 Social Protection Performance Monitor (SPPM)

Neben jener in der inhaltlichen Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten liegenden Berichterstattung enthält die sozialpolitische Governance-Struktur der Europa 2020-Strategie ein umfassendes Instrument zur vergleichenden Leistungsbewertung von Sozialschutzsystemen. Der „Social Protection Performance Monitor (SPPM)" verfolgt das Ziel, die in der Berichterstattung geäußerten Darstellungen zu überprüfen und Entwicklungstendenzen sowie länderspezifische Herausforderungen zu eruieren. In diesem Sinne stellt der SPPM auch eine eingehende analytische Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Indikatoren des gesamten sozialstatistischen EU-Portfolios dar, da vor allem auch Entwicklungstrends und auffallend gute Ergebnisse ermittelt und mit anderen Mitgliedstaaten in Bezug gesetzt werden.[536]

Ein zentraler Bestandteil des SPPM ist das sogenannte „Joint Assessment Framework (JAF)", das sowohl eine qualitative als auch eine quantitative Analysekomponente enthält, wobei die Beschäftigungspolitik sowie jene in den Leitlinien vorhandenen Inhalte zur sozialen Eingliederung Berücksichtigung finden. Der SPPM als Ganzes sollte jedoch explizit alle drei Stränge der sozialen OMK widerspiegeln (Soziale Eingliederung, Pensionen sowie Gesundheit und Langzeitpflege). Grundsätzlich erfüllt JAF eine maßgebliche Funktion in Bezug auf den Governance-Aspekt der thematischen Überwachung, indem in eindeutig differenzierten – und inhaltlich auf Basis der beschäftigungspolitischen Leitlinien basierenden – Politikbereichen im Anschluss an jene quantitativen und qualitativen Analysen sogenannte Schlüsselherausforderungen und potenzielle Risikobereiche präzisiert werden. In der Form, wie die JAF-Ergebnisse der sozialpolitischen Politikbereiche den „Social Protection Performance Monitor (SPPM)" mit Informationen versorgen, existiert ein äquivalenter „Employment Performance Monitor (EPM)", für welchen

---

[535] European Commission: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020; COM(2013) 83 final, Brussels, 20.2.2013, S. 22: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9761&langId=en (4.3.2013)

[536] vgl. The Social Protection Committee: Social protection performance monitor (SPPM) – methodological report by the Indicators Sub-group of the Social Protection Committee; 17th October 2012, S. 1-4: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9235&langId=en (25.3.2013)

die JAF-Ergebnisse der beschäftigungspolitischen Politikbereiche herangezogen werden.[537] Die methodologische Komplexität ungeachtet erfüllt dieses Konstrukt letztendlich den Zweck, die Entwicklungen in Bezug auf die relativ simpel formulierten Strategieziele im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik möglichst umfassend und differenziert erklären zu können: *„The JAF will constitute an analytical tool to underpin evidence-based policy making based on a three-step approach. Steps 1 to 3 can primarily be used as an analytical tool in the dialogue between the Commission and the Member States to support the identification of key challenges and help Member States establish their priorities. The value added of the JAF in this context is its EU cross-country comparative dimension, which can, for instance, help MS evaluate the relative magnitude of their challenges."*[538]

Diese Vorgehensweise kann auf den vierten Punkt der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates Anfang Dezember 2011 zurückgeführt werden, in welchem ausdrücklich eine verbesserte systematische Erfassung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen für notwendig erachtet wurde – insbesondere wenn diesbezüglich Auswirkungen auf die makroökonomische Stabilität und auf das Wirtschaftswachstum vermutet werden.[539] Diese Willenserklärung wurde bei der Präsentation des SPPM als Begründung herangezogen, um ein verstärktes Monitoring der sozialen Situation in Europa sowie einen Ausbau der Koordination im Bereich der Sozialpolitik zu unterstützen. Letztendlich wurde JAF in die Struktur des SPPM eingebettet, wodurch eine weitaus breitere sozialpolitische Monitoring-Struktur möglich wurde.[540] Die ausgewählten Politikbereiche des „Joint Assessment Framework" spiegeln nur einen Teil der sozialen EU-Agenda wieder, wobei die Politikbereiche eins bis zehn einen beschäftigungspolitischen Schwerpunkt verkörpern und die Politikbereiche elf und zwölf zentrale Themen der sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung behandeln. Der elfte Politikbereich wurde in weitere drei Unterbereiche gegliedert, womit bei der Analyse von Entwicklungen im Bereich der Armut in erster Linie nach Altersgruppen differenziert wurde:

---

[537] vgl. European Commission: Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020, COM-EMCO-SPC report, November 2010, S. 1-6: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6440&langId=en (25.3.2013)
[538] vgl. ibid., S. 3
[539] vgl. European Council Conclusions, 9 December 2011: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126714.pdf (25.3.2013)
[540] vgl. The Social Protection Committee: Social protection performance monitor (SPPM); 17th October 2012, S. 1-2: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9235&langId=en (25.3.2013)

Politikbereich 11:
"Preventing poverty through inclusive labour markets, adequate and sustainable social protection and access to high quality, affordable and sustainable services"

Politikbereich 11a:
"Breaking the intergenerational transmission of poverty – tackling child poverty"

Politikbereich 11b:
"Active inclusion – tackling poverty in working age"

Politikbereich 11c:
"Tackling poverty in old age"

Politikbereich 12:
"Social inclusion of groups at special risk and anti-discrimination"[541]

Auf diese Weise sollten die Ergebnisse des JAF ein möglichst breites Spektrum abdecken und in der Folge Hemmnisse auf dem Weg zur Erreichung des sozialpolitischen Europa 2020-Kernzieles möglichst detailliert offenbaren. Auf Basis der Ergebnisse in diesen Analysebereichen sollen im Rahmen des SPPM Länderprofile präzise Informationen über die Fortschritte beziehungsweise Herausforderungen in Hinblick auf Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung vermitteln.[542] Jedem Politikbereich wurden jene auf EU-Ebene verfügbaren Haupt-, Unter- sowie Kontextindikatoren zugeordnet, welche für die Beschreibung von Entwicklungen in diesem sozialpolitischen Themenfeld als geeignet erschienen. Für den Politikbereich 12, der vor allem im Zeichen der Bekämpfung von Diskriminierungen steht und die soziale Eingliederung von Gruppen mit „speziellen" Risiken behandeln soll, wurden aufgrund mangelnder Verfügbarkeit vorerst keine Indikatoren ausgewählt. Dieser Politikbereich könnte sich in Zukunft im Besonderen auf die soziale Eingliederung der Roma-Volksgruppen beziehen, da die EU-Kommission in diesem Bereich zunehmendes Engagement signalisiert.[543]

Mit Hilfe eines Hauptindikators pro Politikbereich und im Schnitt jeweils bis zu zehn Sub- und Kontextindikatoren sollten nicht nur Zeitverläufe, Entwicklungen und aktuelle soziale Situationen in den EU-Mitgliedstaaten erfasst werden, sondern insbesondere

[541] European Commission: Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020, COM-EMCO-SPC report, November 2010, S. 8:
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6440&langId=en (25.3.2013)
[542] vgl. Council of the European Union: Social Protection Performance Monitor (SPPM) – Endorsement of the SPPM main features; Doc. No. 13723/12, Brussels, 23 September 2012, S. 4:
http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13723.en12.pdf (28.3.2013)
[543] vgl. Andor, László (Commissioner for Employment, Social Affairs and Inclusion): Contribution of EU funds to the integration of Roma; High Level Event in Bucharest, 12 October 2010, SPEECH/10/536:
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-536_en.htm?locale=en (28.3.2013)

auch ein Werkzeug geschaffen werden, das eine präventiv-warnende Funktion ausüben kann. Darüber hinaus sollten dadurch europaweite soziale Trends schneller erkannt und wiederum das gegenseitige Lernen der Mitgliedstaaten angeregt werden.[544] Entwicklungen in Bezug auf das „ausgedehnte" Kernziel der Armutsbekämpfung können dadurch differenzierter ergründet werden – beispielsweise mit Hilfe von Indikatoren zur Einkommensverteilung, zur Höhe von Pensionsleistungen oder über den Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese Vorgangsweise sollte JAF zu einem Instrument für die Bestimmung der jeweils entwicklungsauslösenden Faktoren in Bezug auf eine Verschärfung oder Verbesserung von Armutslagen machen.[545]

Letztendlich wird dieser Prozess auf Ebene des JAF in drei Schritten vollzogen: Am Beginn steht eine Beurteilung der Situation und der zeitlichen Entwicklung auf Grundlage der gewählten Indikatoren, wobei Gruppen von Mitgliedstaaten mit ähnlichen Ergebnissen erstellt werden; danach werden in einem zweiten Schritt zusätzliche und länderspezifische Informationen eingeholt, die das Analysespektrum erweitern und eine qualitative Perspektive ermöglichen. Die dritte Phase besteht gewissermaßen in der Zusammenführung der beiden ersten Schritte, indem auf Basis bisher gewonnener Erkenntnisse für jedes Mitgliedsland soziale Herausforderungen und auch besonders gute Ergebnisse im Sozialbereich identifiziert werden. Neben diesen detaillierten Analysen auf Grundlage der beschäftigungspolitischen Leitlinien wird im Rahmen des JAF auch die jeweils nationale Entwicklung in Hinblick auf das Europa 2020-Kernziel zur sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung gemäß des EU-Indikators nachgezeichnet.[546]

Die Erkenntnisse des JAF fließen, wie bereits erwähnt, in detaillierte Länderprofile ein. Der „Social Protection Performance Monitor" enthält allerdings auch noch ein weiteres Element, das sogenannte „Dashboard of overarching social indicators". Diese Übersicht stellt Ergebnisse und Entwicklungen der wichtigsten Indikatoren aller drei Stränge der sozialen OMK, somit auch Pensionen sowie Gesundheit und Langzeitpflege, möglichst übersichtlich dar.[547] Wie diese Prozesse mit den Formen der sozialen Berichterstattung

---

[544] vgl. Council of the European Union: Social Protection Performance Monitor (SPPM) – Endorsement of the SPPM main features; Doc. No. 13723/12, Brussels, 23 September 2012, S. 2-3 http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13723.en12.pdf (28.3.2013)

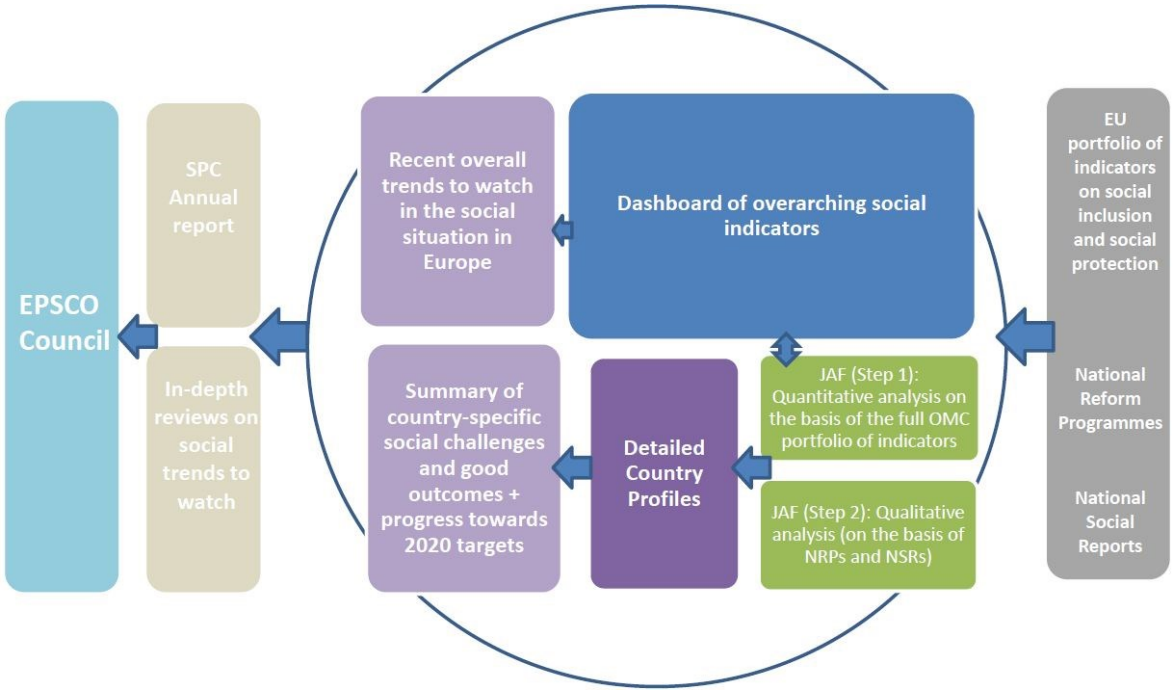
[545] vgl. European Commission: Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020, COM-EMCO-SPC report, November 2010, S. 9: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6440&langId=en (25.3.2013)

[546] vgl. ibid., S. 10-23

[547] vgl. Council of the European Union: Social Protection Performance Monitor (SPPM) – Endorsement of the SPPM main features; Doc. No. 13723/12, Brussels, 23 September 2012, S. 2-4

auf EU-Ebene zusammenhängen und die daraus gewonnen Erkenntnisse in den Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucher einfließen, wird in folgender Darstellung verhältnismäßig zugänglich dargestellt:

Grafische Darstellung: Social Protection Performance Monitor (SPPM)



Quelle: Social protection performance monitor (SPPM) – methodological report by the Indicators Sub-group of the Social Protection Committee[548]

5.2.4 Überwachungsmechanismen und länderspezifische Empfehlungen

Eine der wichtigsten Erkenntnisse, die aus den Verfehlungen der Lissabon-Ziele insbesondere für die sozialpolitischen Strategie-Inhalte gewonnen werden konnte, besteht in der mangelhaften Begleitung und Förderung der Reformbemühungen auf den nationalen Politikebenen. Die Governance-Architektur der neuen Strategie sollte daher vor allem neue und gestraffte Formen der Politikkoordination und -überwachung hervorbringen, die an mehreren Schnittstellen ansetzt: *"First, it seeks to reconcile the competing demands for policy inclusivity and policy focus through a set of thematic policy initiatives that relate to key aspects of economic, employment, social and environmental policy. Secondly, the governance architecture comprises the deployment of a range of policy instruments within the specific thematic initiatives, yet at the same time builds*

http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13723.en12.pdf (28.3.2013)
[548] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9235&langId=en (28.3.2013)

upon the policy coordination architecture of the revised Lisbon agenda."[549] Das Europäische Semester stellt eine jährlich wiederkehrende Struktur dar, die darauf ausgerichtet ist, nicht nur die Berichterstattung über nationale Reformvorhaben zu straffen, sondern auch deren Umsetzung einzufordern. Des Weiteren begleiten jährliche Analysen die Wirkungsrichtungen der getroffen Reformmaßnahmen, wobei auf diesem Weg auch Problembereiche erfasst werden, für welche wiederum maßnahmenorientierte Lösungen eingefordert werden. Diese politischen Absichten wurden auch auf Ebene der EU-Ratsformation für "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucher" unterstützt, indem die Mitgliedstaaten beispielsweise bei der Ratssitzung Anfang Dezember 2011 dazu aufgerufen wurden, die in den NRP formulierten Maßnahmen sowie auch die länderspezifischen Empfehlungen möglichst unverzüglich umzusetzen; die Kommission wurde – nach den Erfahrungen des ersten Europäischen Semesters – dazu aufgerufen, die Monitoring-Mechanismen weiter zu verbessern.[550]

Wie bereits im vorherigen Abschnitt beschrieben, sollte die soziale OMK nicht mehr die einzige und primäre Form der Verfolgung sozialpolitischer Ziele darstellen, sondern mit der Ergänzung eines systematischen und zielorientierten Analyse-Apparats effektiver zum Einsatz gebracht werden. Daneben wurde allerdings ein zweiter Ansatzpunkt ausgebaut, nämlich die Erhöhung des Drucks auf die nationalen Regierungen, Maßnahmen umzusetzen und ein angemessenes Engagement für die Erreichung der auf europäischer Ebene getroffenen langfristigen Ziele zu beweisen. Dieser Druck auf die nationalen Regierungen wird im Rahmen des Europäischen Semesters insbesondere durch einen verstärkten und thematisch differenzierten Dialog zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten über die Fortschritte und Entwicklungen in zielrelevanten Politikbereichen erzeugt, wobei hierbei das Instrument der länderspezifischen Empfehlungen eine zentrale Rolle spielt.[551]

Der Leitgedanke dieser Vorgangsweise ist die Annahme, dass sich die Mitgliedstaaten im Dialog mit der EU-Kommission und in der Berichterstattung zu Politikmaßnahmen selbst verpflichten und die Umsetzung aufgrund einer zeitnahen Überwachung voran-

---

[549] Armstrong, Kenneth A.: EU social policy and the governance architecture of Europe 2020; in: Transfer: European Review of Labour and Research; August 2012, Vol. 18 (3), S. 288

[550] vgl. Follow-up of the first European Semester and thematic surveillance in employment and social policies; 3131st Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Brussels, 1 and 2 December 2011, S. 2-3: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/126486.pdf (31.3.2013)

[551] vgl. Preunkert, Jenny: Das Zweite Europäische Semester – Revival des neoliberalen Modells in der Krise?; Friedrich Ebert Stiftung, FES Perspektive, April 2012: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09043.pdf (31.3.2013)

treiben. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass diese Governance-Elemente keineswegs Neuerungen darstellen: *„To emphasize the importance of delivering results in the new agenda, the Commission suggests that two measures be taken to ensure the fulfillment of the objectives: a thematic approach and more focused country surveillance. However, a careful reading between the lines reveals that the two approaches are not new, but were also present in the 2000 proposal. In particular, the supposedly more focused ‚country reporting' is still dependent on coordination. Observers thus have reason to doubt the new strategy's success."*[552]

Neben der zeitlichen und inhaltlichen Straffung der Berichterstattung stellen die evidenzbasierten länderspezifischen Empfehlungen ein wichtiges Mittel dar, welche auch unabhängig von ihrer rechtlichen Relevanz eine konstitutive Rolle im Dialogprozess zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten spielen sollen. Beim Prozess des Zustandekommens der länderspezifischen Empfehlungen wurde die Rolle der EU-Kommission gestärkt, indem die sogenannte „comply or explain rule" eingesetzt wurde; demzufolge muss der über die Empfehlungen letztendlich entscheidende Rat Abweichungen vom Vorschlag der Kommission öffentlich begründen. Dementsprechend wurde auch der Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission im Vorfeld der Erstellung der Empfehlungen intensiviert, was wiederum die thematische Überwachung verstärkte. In diesem Sinne wurde vor allem die Verhandlungsposition der Kommission ausgebaut, wobei allerdings sowohl die Anwendung der Begründungspflicht des Rates als auch eventuelle Änderungen der Vorschläge im Vorfeld (von Seiten der Kommission) in Hinblick auf die Tragweite der Änderungen eingeschränkt wurden. Insbesondere dürfen die Kommission vertretende Beamten in Ausschüssen keine Änderungen vornehmen, welche die Ziele des Entwurfs der entsprechenden länderspezifischen Empfehlung abändern.[553]

Am 7. Juni 2011 wurden von der Kommission die ersten länderspezifischen Empfehlungen veröffentlicht; zum einen wurde für jeden Mitgliedstaat ein eigenes Dokument erstellt, zum anderen eine Empfehlung für das gesamte Euro-Währungsgebiet. Diesen Kommissionsvorschlägen wurden jene Ende Juni 2011 vom Europäischen Rat genehmigten endgültigen Versionen auf einer Homepage öffentlich zugänglich gegenüberge-

---

[552] Song, Weiqing: Open method of coordination and the gloomy future of social Europe; in: Asia Europe Journal (2011), Vol. 9, Issue 1, S. 26

[553] vgl. Rat der Europäischen Union: Evaluierung des zweiten Europäischen Semesters und thematische Überwachung in den Bereichen Beschäftigungs- und Sozialpolitik – Beitrag des Beschäftigungsausschusses; Dokumentennr.: 13685/12, Brüssel, 20. September 2012, S. 4-8: http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st13/st13685.de12.pdf (1.4.2013)

stellt.[554] Dadurch wurde diesem Governance-Instrument eine möglichst umfassende Transparenz zuteil und gleichzeitig konnte die Stellung der Kommission in diesem Prozess gefestigt werden: *„The concern for policy coordination and integration that characterises the Europe 2020 strategy and the reform of governance was expressed in the publication of country recommendations which, for the first time, relate to all the fields of coordination and surveillance. [...] In this closing report, the Commission emphasises the effectiveness of this method of governance for developing integrated European and national policies, insofar as the Member States integrate the European recommendations into their national decision-making process during the following six months, referred to as the National Semester."*[555]

Neben der ausführlichen Veröffentlichung aller Versionen der länderspezifischen Empfehlungen werden auf derselben Homepage der Kommission des Weiteren diesen zuzuordnende Arbeitspapiere der Kommission als Begleitdokumente sowie alle Nationalen Reformprogramme und Stabilitätsprogramme zum Download bereitgestellt; nicht zuletzt diese überbordende Fülle an Unterlagen spiegelt die erhebliche Komplexität der Europa 2020-Governance-Struktur wider. Auch von Seiten der Kommission wird die große thematische Bandbreite der Empfehlungen betont, wobei dem EU-Kernziel zur sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung offenbar keine allzu hohe Priorität eingeräumt wird – nicht nur eine erläuternde Publikation der Kommission legt diese Vermutung nahe: *„These recommendations cover a broad range of issues including the state of public finances, the ability of the banking sector to sustain the economy, pension reforms, growth and competitiveness challenges, job creation and education measures, reflecting the priorities set in the annual growth survey."*[556]

Dieser Eindruck wurde bereits 2011 in einer Presseaussendung des Europäischen Armutsnetzwerks (EAPN) vor dem Hintergrund der Veröffentlichung der ersten länderspezifischen Empfehlungen geäußert, wonach die Europäische Kommission sich unverkennbar auf die eindimensionale Reduzierung der Budgetdefizite konzentriere und umfassende Kürzungen in der öffentlichen Verwaltung sowie eine Anhebung des gesetzli-

---

[554] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Europe 2020 – Making it happen – Country-specific recommendations 2011: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2011/index_de.htm (3.4.2013)

[555] Heuse, P./Zimmer, H.: The Europe 2020 strategy; in: Economic Review of the National Bank of Belgium, September 2011, Issue II, S. 32-33: http://www.nbb.be/doc/ts/publications/EconomicReview/2011/ecorevII2011_H2.pdf (3.4.2013)

[556] European Commission: Europe 2020: Europe's growth strategy – Growing to a sustainable and job-rich future; The European Union explained, Publications Office of the EU, Luxembourg 2013, S. 6: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe_2020_explained.pdf (3.4.2013)

chen Pensionsalters fordere. Mehr als einem allgemeinen Bekenntnis, dass mehr für die Erreichung des europaweiten Ziels der Armutsreduktion getan werden müsse, sei nach Meinung des EAPN den länderspezifischen Empfehlungen nicht zu entnehmen.[557]

Hier wird ein wesentliches Defizit der Europa 2020-Governance sichtbar, nämlich die unzureichende Prüfung auf inkonsistente Maßnahmenvorschläge. Die fünf Kernziele werden auf EU-Ebene als einander stimulierend kommuniziert; dementsprechend können nationale Budgetkürzungen und Konsolidierungsmaßnahmen nur unter strikter Berücksichtigung sozialer Ausgewogenheit unterstützt werden. Die realpolitische Umsetzung der wirtschafts- und fiskalpolitischen EU-Empfehlungen wirkt in vielen Ländern dem Kernziel der Armutsreduktion vielfach diametral entgegen. Um auf diese Widersprüchlichkeit hinzuweisen, veröffentlicht das EAPN jährlich eigene Vorschläge länderspezifischer Empfehlungen, die neben makroökonomischen Alternativen vor allem auch konkrete sozialpolitische Maßnahmen einfordern. In erster Linie wird in diesem Zusammenhang für eine Sicherstellung der Kohärenz zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen der EU-Strategie plädiert, wobei hierfür insbesondere mehrjährige nationale Strategien zur Armutsreduktion erstellt werden sollten.[558] Um den offenkundig alternativen Charakter dieser Empfehlungen zu veranschaulichen, wird hier eine beispielhafte Auswahl geforderter Maßnahmen für einige Mitgliedstaaten abgebildet:

Austria: *Raise the amount of means-tested minimum income, to introduce an independent minimum income for children and to include costs for housing.*

Belgium: *Austerity Measures are not re-launching the economy. A better option is to invest in minimum income systems, secure social protection systems and services and embed a more equal tax system to provide the necessary finances for realizing this.*

Cyprus: *Invest in creating decent, quality jobs to fight unemployment.*

Denmark: *Set an official poverty line and minimum income reflecting the actual living costs.*

---

[557] vgl. European Anti-Poverty Network: No credible Recommendations to Reduce Poverty; Press release, Brussels, 9 June 2011: http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/press-room/eapn-press-releases/press-release-no-credible-recommendations-to-reduce-poverty (5.4.2013)

[558] vgl. European Anti-Poverty Network: EAPN Assessment of 2013 Country-Specific Recommendations (CSRs) and proposals for Alternative CSRs (National and EO Members) - Making Progress on Poverty Reduction and Meaningful Stakeholder Engagement!; Position Paper, Brussels, March 2013, S. 1: http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2013-EAPN-CSR-Analysis-EN.pdf (5.4.2013)

France: *Raise social benefits to the level of needs, in order to allow people to live in dignity.*

Greece: *Introduce a meaningful minimum income scheme to prevent further impoverishment.*

Spain: *The effort of the way-out of the crisis should be redistributed more equally, with a bigger effort on behalf of the wealthy and the big companies (including the banks that took us into this chaotic situation). The austerity cuts should not touch the red lines of the welfare system, although reforms to improve their efficiency and efficacy are welcome. Vulnerable people, families and children, cannot be neglected any longer. It is urgent to deliver a major strategic plan, with the participation of all stakeholders, to address the nearly 2 million jobless households and those living under the poverty threshold.*

Sweden: *Address growing inequality. It is a process that is threatening social cohesion and increasing social costs.*[559]

Diese Beispiele sozialpolitischer Empfehlungen erscheinen insbesondere im Kontext der medialen Präsenz budgetärer Restriktionen und krisenbedingter Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wirklichkeitsfern; dennoch sollte an dieser Stelle festgehalten werden, dass die ausgewählten Anregungen in ihrer Breite und politischen Wirkungsrichtung adäquate Antworten auf die Frage darstellen, wie das EU-Ziel der signifikanten Reduktion jener von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen erreicht werden könnte. Nicht zuletzt mit Blick auf die langfristig angespannten Arbeitsmarktlagen in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten scheinen beschäftigungsorientierte Programme als alleinige Werkzeuge hier fehl am Platz zu sein. Die Befürwortung konkreter Maßnahmen wie die Anhebung von (mindestsichernden) Sozialleistungshöhen oder die Bekämpfung der ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie die Schaffung von Sozialinvestitionen werden trotz eines sozialpolitischen Kernziels in den länderspezifischen Empfehlungen größtenteils ausgespart. Im Mai 2012 formulierte die Europäische Kommission ihre Empfehlungen zusammenfassend dementsprechend wenig ambitioniert und pragmatisch: *„Die sozialen Folgen werden zunehmend spürbar.*

[559] European Anti-Poverty Network: EAPN Proposals of Country-Specific Recommendations – Making Progress on Poverty Reduction and Meaningful Stakeholder Engagement!; Brussels, August 2012, S. 5-12: http://www.eapn.eu/images/stories/docs/NRPs/2012-2013/EAPN-country-specific-Recommendations-en.pdf (5.4.2013)

Armut und Armutsrisiko steigen und der Druck auf die öffentlichen Ausgaben führt zu problematischen Kompromissen bei den Sozialleistungen."[560] Ein ähnliches Bild ergibt eine beispielhafte Auseinandersetzung mit den Empfehlungen 2012 für Spanien. Einleitend wird die gravierende Verschlechterung der sozialen Situation beschrieben: *„Poverty has increased with 1 million more people at risk in 2010 and child poverty is at an alarmingly high level of 26,2 %. The in-work poverty rate for temporary workers is more than twice as high as the one for permanent workers."*[561] In der Folge wird als erste Empfehlung angeführt: *"Deliver an annual average structural fiscal effort of above 1,5 % of GDP over the period 2010-13 as required by the Council recommendation under the EDP by implementing the measures adopted in the 2012 budget and adopting the announced multiannual budget plan for 2013-14 by end July 2012."*[562]

Das Thema Armut und soziale Ausgrenzung wird unter dem siebenten Punkt behandelt, bleibt vergleichsweise unpräzise und beschränkt sich unverkennbar in erster Linie auf die beschäftigungspolitischen Aspekte des Problems: *„Improve the employability of vulnerable groups, combined with effective child and family support services in order to improve the situation of people at risk of poverty and/or social exclusion, and consequently to achieve the well-being of children."*[563] Gerade an dieser Stelle wird die kompetenzrechtliche Dimension der länderspezifischen Empfehlungen deutlich und in diesem Zusammenhang deren vertragliche Verortung im Beschäftigungskapitel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.[564] Im Unterschied zur kompetenzrechtlich bereinigten und vom Rat beschlossenen Endversion der Empfehlungen formulierte die Kommission in ihrem Vorschlag unter demselben Punkt sieben eine anderslautende Empfehlung für Spanien: *„Take specific measures to counter poverty, by making child support more effective and improving the employability of vulnerable groups."*[565]

---

[560] Europäische Kommission: Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung; COM(2012) 299 final, Brüssel, 30.5.2012, S. 16:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/eccomm2012_de.pdf (8.4.2013)
[561] Council of the European Union: Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Spain and delivering a Council Opinion on the Stability Programme for Spain, 2012-2015; Doc. No. 11273/12, Brussels, 6 July 2012, S. 9:
http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11273.en12.pdf (8.4.2013)
[562] ibid., S. 12
[563] ibid., S. 14
[564] vgl. Schwartmann, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen; Textbuch Deutsches Recht, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg [u.a.] 2009, Art. 148 AEUV, S. 72
[565] European Commission: Recommendation for a Council Recommendation on Spain's 2012 national reform programme and delivering a Council opinion on Spain's stability programme for 2012-2015; COM(2012) 310 final, Brussels, 30.5.2012, S. 6:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_spain_en.pdf (8.4.2013)

Dementsprechend kann mit Blick auf diesen Sinnzusammenhang die realpolitische und rechtliche Gewichtung des fünften Kernziels zur Armutsbekämpfung und sozialen Eingliederung innerhalb der Europa 2020-Governance infrage gestellt werden. Auf jeden Fall wird hier erneut die kompetenzrechtliche Sollbruchstelle der EU-Sozialpolitik sichtbar, wenngleich durchwegs über weite Strecken der Eindruck erweckt wird, dass der sozialpolitische Horizont der EU nun weit über die Beschäftigungspolitik hinausgeht. Nicht zuletzt wird der „Social Protection Performance Monitor" (als Teil der thematischen Überwachungsinstrumente) dezidiert als eine Grundlage für länderspezifische Empfehlungen geltend gemacht.[566]

Im gleichen Maße wie sich die Empfehlungen der Kommission zu einer konstitutiven Komponente der EU-Governance-Struktur entfalteten, erhöhte sich die Politikbeobachtung von Seiten der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten. Diese Form der Politiküberwachung findet auf verschiedenen Ebenen und anhand unterschiedlicher Instrumentarien statt: Während die als „thematische Überwachung" bezeichnete und in die Europa 2020-Governance offiziell integrierte mehrdimensionale analytische Ebene die Basis für die Identifizierung von (problematischen) Entwicklungen, Herausforderungen und besonders guten Ergebnissen in den jeweiligen Mitgliedstaaten bildet, wird beispielsweise durch zahlreiche formelle und informelle Gespräche, Peer Reviews und mit Hilfe der Beauftragung wissenschaftlicher Expertisen konkreten Fragen auf den Grund gegangen. Dementsprechend komplex gestaltet sich der länderspezifische Monitoring-Prozess im Vorfeld der Formulierung jener Empfehlungsentwürfe von Seiten der Kommission. Nicht zuletzt im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik ergänzen auch wechselseitige Überwachungs- und Lernmechanismen zwischen bestimmten Mitgliedstaaten jenes Bild, das Kommissionsbedienstete aus dem erarbeiteten Datenmaterial erhalten.[567]

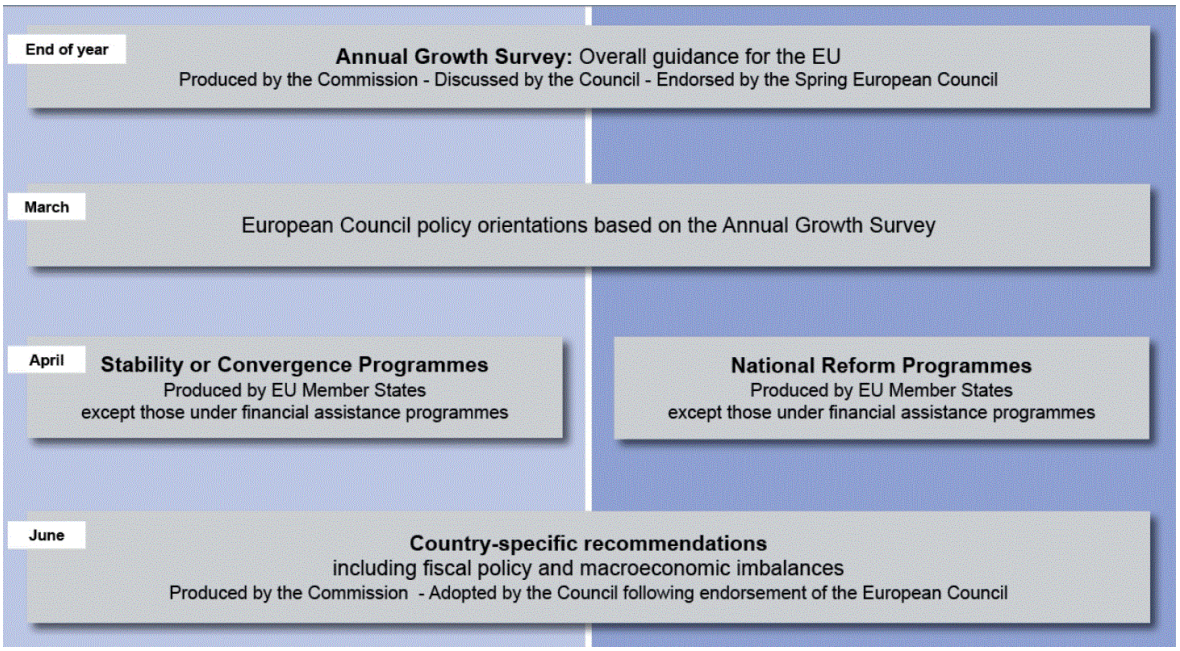
Die länderspezifischen Empfehlungen verkörpern in der Folge das maßnahmenorientierte Ergebnis des Europäischen Semesters und setzen gleichermaßen einen terminlichen Endpunkt:

---

[566] vgl. Council of the European Union: Evaluation of the second European Semester and thematic surveillance in employment and social policies – Opinion of the Social Protection Committee; Document number: 13722/12, Brussels, 21 September 2012, S. 3: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13722.en12.pdf (8.4.2013)

[567] vgl. The Social Protection Committee: Social protection performance monitor (SPPM) – methodological report by the Indicators Sub-group of the Social Protection Committee; 17th October 2012, S. 1-2: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9235&langId=en (11.4.2013)

Übersicht „Governance Europäisches Semester“



Quelle: Europäische Union[568]

Allerdings ist die von Seiten der Kommission auf konzeptueller Ebene transportierte Unabhängigkeit des Zustandekommens der länderspezifischen Empfehlungen nicht unumstritten: *„Although the Commission initially drafts the recommendations, bilateral negotiations between the Commission and the Member States give the Member States a considerable influence over the number of recommendations issued and their exact wording. Furthermore, the compilation of all country-specific recommendations into a single document further strengthens the influence of the individual Member States, as they each hold an informal, yet powerful veto over the whole process. The result is that country-specific recommendations are little more than an extension of national priorities.”*[569]

5.2.5 Das Sozialinvestitionspaket im Kontext der Budgetkonsolidierungen

Das Europäische Semester wurde in erster Linie vor dem Hintergrund makro- und mikroökonomischer Lenkungseffekte und Überwachungsmechanismen als spürbar disziplinierte Governance-Ausformung gestaltet. Dass in diesem Zusammenhang die sozialpolitischen Inhalte keine erstrangige Rolle spielen, wird auch daran erkennbar, dass emp-

[568] Offizielle Nachrichtenseite der Institutionen der Europäischen Union - Konturschnitt einer Grafik: http://ec.europa.eu/europe2020/images/economic_governance_graph/european_semester.jpg (11.4.2013)
[569] Copeland, Paul/Ter Haar, Beryl: A toothless bite? The effectiveness of the European Employment Strategy as a governance tool; in: Journal of European Social Policy (2013), Vol. 23, No. 1, S. 33

fohlene Strukturreformen nicht zuletzt in die Richtung einer weiteren Flexibilisierung der Arbeitsmärkte weisen und auch bei den Lohnverhandlungen die jeweilige nationale Arbeitsproduktivität als Richtschnur nahegelegt wird. Die Tatsache, dass es sich bei den Lohnverhandlungen um einen genuin nationalen Kompetenzbereich handelt, wirkt hier expliziten Formulierungen nicht entgegen – anders verhält es sich bei den weitgehend konturlosen Empfehlungen im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung.[570]

Forcierungen verbindlicher Komponenten des Europäischen Semesters wurden ausschließlich mit Blick auf die Überwindung der Euro-Schuldenkrise unterstützt und umgesetzt, weshalb in der Folge erwartungsgemäß verstärkt auf fiskalpolitische Prozesse der Mitgliedstaaten eingewirkt wurde. Als demonstrative Beispiele hierfür können die EU-Überwachungs- und Sanktionsinstrumente in Bezug auf die nationalen Haushalte von (in Turbulenzen geratenen) Eurozonen-Mitgliedern angeführt werden: Während das im Dezember 2011 in Kraft getretene und aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie bestehende „Six-Pack“ eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts für alle EU-Staaten (mit speziellen Maßnahmen für Eurozonen-Mitglieder) darstellt, wurde ein aus zwei Verordnungen bestehendes „Two-Pack“ vor allem für Staaten der Eurozone entworfen, die bereits in gravierende Turbulenzen geraten sind. Wenngleich betont wird, dass die „Two-Pack“-Regelung den nationalen Parlamenten weiterhin die Budgethoheit überlässt und gewissermaßen eine unabhängige, beratende Einschätzung von Seiten der EU zur Verfügung gestellt wird, ist das Maßnahmenpaket als fiskalpolitische Kontrolle und Druckausübung zu werten.[571]

Diese groben Züge gegenwartsnaher Reformen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zeigen deutlich, dass im wirtschafts- und fiskalpolitischen Bereich eine krisenbedingte Expansion der EU-Kompetenzen in Betracht gezogen wird, die beispielsweise auf dem Gebiet der Sozialpolitik bislang nicht denkbar erschien. Demensprechend werten einschlägige Analysten diese Entwicklungen als stringente Weiterentwicklung: *„Clearly, the European semester is a highly complex and ambitious governance method that requires a great deal of time and coordination. Through comprehensive, transparent and timely support of policymaking in the EU and the Member States, the European semester is intended to facilitate more consistent and better coordinated economic and fiscal*

[570] vgl. Preunkert, Jenny: Das Zweite Europäische Semester – Revival des neoliberalen Modells in der Krise?; Friedrich Ebert Stiftung, FES Perspektive, April 2012: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09043.pdf (23.4.2013)
[571] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Economic Governance - Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm (23.4.2013)

policymaking. [...] Furthermore, adoption of the "six-pack" set of legislative measures will likely change the entire dynamics of the European semester by adding financial sanctions to the preventive arm of the SGP and launching the new procedure to address macro-economic imbalances in January 2012."[572] Nicht zuletzt diese fiskalpolitische Politik der europäischen Krisenbekämpfung schärfte die öffentliche Wahrnehmung für eine sich im Vergleich als unzulänglich darstellende Verantwortlichkeit der EU für die sozialen Auswirkungen der Krise. Eine Stellungnahme des EU-Wettbewerbskommissars Oli Rehn im Juni 2011, wonach das Hilfsprogramm für das krisengeschüttelte Griechenland „nicht unsozial" sei, weist unverkennbar auf die Tatsache hin, dass die EU in Bezug auf die Wahrnehmung ihrer sozialen Verantwortung zunehmend unter Rechtfertigungsdruck geriet.[573]

Um auf diese Entwicklung zu reagieren, wurde am 28. Februar 2013 im Rahmen einer Pressekonferenz öffentlichkeitswirksam ein breit angelegtes soziales Engagement der EU präsentiert: Neben dem Sozialinvestitionspaket (Social Investment Package – SIP) wurde von EU-Kommissar Andor eine Jugendgarantie sowie Informationen über das nahende Ende der Beschränkungen in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit von EU-BürgerInnen aus Bulgaren und Rumänen bekannt gemacht. Während das Sozialinvestitionspaket vor allem die Modernisierung der Sozialstaaten fördern und dabei insbesondere die Verringerung von Ungleichheit und Armut unterstützen soll, konzentriert sich die Jugendgarantie vor allem auf beschäftigungsfördernde Maßnahmen, wobei hierfür ein budgetäres Gesamtvolumen von sechs Milliarden Euro vorgesehen wurde. In diesem Zusammenhang wurde auf eine Eurofound-Studie verwiesen, wonach aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit von Jugendlichen die Wirtschaft in Europa jährlich einen 153 Milliarden Euro schweren Schaden erleidet.[574] Verglichen mit den Ergebnissen einer Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) würde die Einführung eines Jugendgarantie-Schemas innerhalb der Eurozone allerdings 21 Milliarden Euro kosten und somit nur einen Bruchteil des durch Jugendarbeitslosigkeit verursachten Schadens.[575] Dieser Logik

---

[572] Köhler-Töglhofer, Walpurga/Part, Peter: Macro Coordination under the European Semester; in: Monetary Policy & The Economy Q4/11, S. 71-72: http://www.oenb.at/en/img/mop_2011_q4_in_focus3_tcm16-245358.pdf (23.4.2013)

[573] vgl. Basisdienst Austria Presse Agentur: Griechenland – EU-Kommission: Hilfsprogramm ist nicht unsozial (APA0329/2011-06-15/13:26)

[574] vgl. Andor, László: Youth guarantee, Social Investment Package and Free movement of workers from Bulgaria and Romania; Speech/13/173, European Commission, Brussels, 28 February 2013, S. 1-3: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-173_en.htm (27.4.2013)

[575] vgl. International Labour Organisation: Trends and Policy Responses; Studies on Growth with Equity, Geneva 2012, S.48: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf (27.4.2013)

folgend können die budgetierten sechs Milliarden Euro für die Jahre 2014 bis 2010 als Willensbekundung ohne den Anspruch einer lösungsorientierten Durchsetzungskraft gewertet werden; die Gelder sollen insbesondere jenen Regionen zu Gute kommen, in welchen die Jugendarbeitslosigkeit bereits 25% übersteigt.[576] Nicht nur im Vergleich zu den Berechnungen der ILO wirkt die Mittelverwendung von rund 860 Millionen Euro jährlich verhältnismäßig begrenzt, auch in Hinblick auf die ambitionierten Ziele einer europaweiten Jugendgarantie scheint das Programm unangemessen streng kalkuliert zu sein: *„The term 'Youth Guarantee' refers here to the fact that young people receive a good-quality offer of employment, continued education, an apprenticeship or a traineeship within a period of four months of becoming unemployed or leaving formal education. An offer of continued education could also encompass quality training programmes leading to a recognised vocational qualification."*[577]

Wenngleich es sich bei diesem Projekt weitgehend um eine symbolische Kampagne europäischer SozialministerInnen handelt, hätte eine weitere budgetäre Aufstockung des Projekts durchaus das Potenzial, die Kontur und Bedeutung einer eigenständigen EU-Sozialpolitik zu stärken. Immerhin soll dieses Programm Antworten auf eine der gravierendsten sozialen Auswirkungen der Krise geben: 7,5 Millionen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren befinden sich in Europa weder in einer Ausbildung noch verfügen sie über einen Arbeitsplatz; in Griechenland und Spanien liegen die Jugendarbeitslosenquoten bei über 55 Prozent.[578]

Im Unterschied zu dieser kampagnenhaften Vorgehensweise stellt das Sozialinvestitionspaket (SIP) ein Konzept dar, das auch strukturell in die Governance des Europäischen Semesters integriert wurde und ein erkennbares Signal des sozialpolitischen Engagements der EU darstellen soll. In diesem Zusammenhang wird einerseits ein verstärkter Einsatz von Finanzmittel der EU-Fonds für sozialpolitische Zwecke festgehalten, zum anderen werden thematische Aktionsfelder durch inhaltliche Berücksichtigung im Paket priorisiert. Die Kommunikation eines verstärkten Einsatzes von EU-Finanzmittel für

---

[576] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Jugend – Alle Nachrichten - Beschäftigung von Jugendlichen: Die Kommission begrüßt die Übereinkunft des Rats zum Thema Jugendgarantie: http://ec.europa.eu/youth/news/20130301-youth-guarantee_de.htm (27.4.2013)

[577] Council of the European Union: Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee; Doc. No. 6463/13, Brussels, 22 February 2013, S. 4: http://ec.europa.eu/youth/documents/youth_guarantee.pdf (27.4.2013)

[578] vgl. Jugendarbeitslosigkeit – Andor schlägt „Jugendgarantie" vor; in: Das Portal für europäische Nachrichten, Hintergründe und Kommunikation, 6. Dezember 2012: http://www.euractiv.de/binnenmarkt-und-wettbewerb/artikel/andor-schlagt-jugendgarantie-vor-006979 (27.4.2013)

sozialpolitische Zwecke ist nicht zuletzt im Kontext vorherrschender Kritik an einem sozial unausgewogenen Krisenmanagement der EU zu interpretieren; in diesem Zusammenhang soll der Europäische Sozialfonds (ESF) eine tragende Rolle spielen: *„EU funds, and the ESF in particular, support and will continue to support measures in a wide range of areas of employment and social policy. The thematic objectives of the ESF are in line with the priorities set in the SIP, and Article 3 of the draft ESF Regulation on the scope of the ESF confirms its role in supporting employment, skill development, social inclusion, combating poverty, and ensuring efficient public administration in Europe.“*[579]

In einer Bürgerinformation wird die Notwendigkeit des SIP zum einem mit der Bekämpfung krisenbedingter Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung begründet, andererseits jedoch auch mit dem demografischen Wandel, der die Sicherstellung „nachhaltiger und angemessener Sozialschutzsysteme“ erfordere. Die Erreichung der Ziele des Sozialinvestitionspakets erfolgt durch einen „wirksamen Einsatz von Finanzmitteln zur Gewährleistung einer angemessenen und nachhaltigen sozialen Sicherheit“, durch „Investitionen in die Fähigkeiten und Qualifikationen der Bürgerinnen und Bürger“ sowie durch „Maßnahmen, die sicherstellen, dass die Sozialschutzsysteme den Bedürfnissen der Menschen in kritischen Lebensabschnitten gerecht werden“. Die Bürgerinformation versucht auch darüber Auskunft zu geben, weshalb die EU in der Sozial- und Gesundheitspolitik tätig wird, obwohl sich diese Politikbereiche in nationalstaatlicher Kompetenz befinden: Die Wirtschafts- und Finanzkrise habe die starke wirtschaftliche Verflochtenheit der EU-Staaten verdeutlicht.[580]

Bereits im Jahr 2011 ist ein Artikel des belgischen Sozialökonomen und Politikers Frank Vandenbroucke in Zusammenarbeit mit dem Sozialwissenschaftler Anton Hemerijck und dem Politikwissenschaftler Bruno Palier erschienen, in welchem Sozialinvestitionen als bedeutende Voraussetzung für eine wirtschaftlich erfolgreiche Entwicklung in Europa beschrieben werden – auch in Zeiten rigoroser budgetärer Konsolidierungsmaßnahmen: *„The key challenge is to make long-term social investment and short-term fiscal consolidation mutually supportive at both the EU level and in the Member States. We believe that the objectives formulated in the Europe 2020 Strategy can provide a frame-*

[579] European Commission: Social Investment Package - Social investment through the European Social Fund; Commission Staff Working Document, SWD(2013) 44 final, Brussels, 20.2.2013, S. 7: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9772&langId=en (27.4.2013)
[580] vgl. Bürgerinfo: Sozialinvestitionspaket für Wachstum und Zusammenhalt, S. 1-2: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9755&langId=de (27.4.2013)

work to achieve this, on condition that an 'EU social investment pact' is anchored in pro-growth budgetary policy and financial regulation. In other words, the new macroeconomic and budgetary surveillance at the EU level must be compatible with and accompanied by a 'Social Investment Pact', as we will substantiate in the final section of this policy paper."[581]

Frank Vandenbroucke war in den 1990er Jahren bis 2011 ein einflussreicher belgischer Politiker, der mehrere Ministerämter ausübte; zudem wirkte er auf EU-Ebene an der Entwicklung der Offenen Methode der Koordinierung, der Lissabon-Strategie und der horizontalen Sozialklausel des Lissabon-Vertrags mit und begleitete deren Einführung auch als wissenschaftlicher Berater.[582] Vandenbroucke gilt als ein Vertreter des von Anthony Giddens, Tony Blair und seiner New Labour-Partei propagierten „Dritten Weges" einer Sozialdemokratie mit modifizierten politischen Inhalten.[583]

Auch im Artikel von 2011 über den von ihm und seinen Mitautoren auf EU-Ebene für notwendig erachteten „Social Investment Pact" werden die bisherigen Ausformungen europäischer Wohlfahrtsstaaten als unzureichend in Hinblick auf zukünftige Herausforderungen charakterisiert: *„While all the available evidence suggests that investments in childcare and education will, in the long-run, pay for themselves, existing public finance practices consider any form of social policy spending only as pure consumption. This may be true for the modus operandi of the post-war welfare state, which was indeed income-transfer biased. Today, as the welfare state is in process of becoming more service based, there is a clear need to distinguish social investments from consumption spending. A new regime of public finance that would allow finance ministers to (a) identify real public investments with estimated real return, and (b) examine the joint expenditure trends in markets and governments alike, has become imperative. This would be akin to distinguishing between current and capital accounts in welfare state spending, just as private companies do."*[584]

---

[581] Vandenbroucke, Frank/Hemerijck, Anton/Palier, Bruno: The EU Needs a Social Investment Pact; OSE Paper Series, Opinion paper No. 5, May 2011, S. 5: http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf (4.5.2013)
[582] vgl. Homepage des Collège d'Europe – Biographie Frank Vandenbroucke (Visiting professor): http://whoswho.coleurope.eu/w/Frank.Vandenbroucke (4.5.2013)
[583] vgl. Béland, Daniel/Lecours, André: Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity; Oxford University Press, Oxford 2010, S 189
[584] Vandenbroucke, Frank/Hemerijck, Anton/Palier, Bruno: The EU Needs a Social Investment Pact; OSE Paper Series, Opinion paper No. 5, May 2011, S. 11: http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf (4.5.2013)

Dieser Hintergrund ergänzt auch die Perspektive auf die intendierte Wirkungsrichtung des EU-Sozialinvestitionspakets: Es kann nicht als Änderung der sozialpolitischen Ausrichtung der EU verstanden werden; die Prinzipien der EU-Sozialpolitik wurden nicht aufgrund der krisenbedingten Erfahrungen geändert, allenfalls wurden die bisherigen Bemühungen verstärkt. Ein wichtiges Prinzip stellt in diesem Zusammenhang die Kennzeichnung von Sozialpolitik als Investition dar: In diesem Sinne wird der Sozialstaat nicht als abgestimmtes Gesamtkonstrukt bekräftigt, sondern zielgruppenspezifische Investitionen gefördert, von denen in weiterer Folge ertragreiche Rückflüsse erwartet werden. Für diese Investitionen wird in EU-Dokumenten auch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen von Steuern propagiert. Die Modernisierung der Sozialpolitiken in den Mitgliedstaaten soll dementsprechend auf einfache, zielgruppenorientierte und von bestimmten Bedingungen abhängige Sozialinvestitionen ausgerichtet werden.[585]

Folgerichtig wird gemäß der vorherrschenden ökonomischen Diktion eine diesbezügliche Verwendung der budgetären Mittel als „langfristige Investitionen" verstanden, wobei die Rahmenstruktur der Europa 2020-Strategie für Vandenbroucke eine sinnvolle Möglichkeit darstellt, kurzfristige fiskalpolitische Erfordernisse mit langfristigen Sozialinvestitionen zu verbinden. Bis zu einem gewissen Grad soll die Konnotation des Investment-Begriffs budgetäre Restriktionen in Zeiten europaweiter Konsolidierungsprogramme neutralisieren und Finanzmittel freilegen.[586] Allerdings ist die Langfristigkeit des Wirkungsziels von Sozialinvestitionen auch ein gefälliges Argument, um akute soziale Probleme (z.B. im Verlauf der Krise) nicht auf die dahingehenden Reformen europäischer Wohlfahrtsstaaten zurückzuführen.[587]

In jedem Fall stellt sich die Frage, wie dieser sozialpolitische Investitionsgedanke auf den wohlfahrtsstaatlichen Sozialschutz-Anspruch einwirkt und ob die nationalen Sozialstaaten zwangsläufig veränderte Aufgaben wahrzunehmen haben. Auch in diesem Punkt scheint ein Blick auf den theoretischen Unterbau aufschlussreich: *„We cannot assume that early childhood development, human capital push, together with high-quality training and activation measures will remedy current and future welfare deficiencies. Hence,*

---

[585] vgl. European Commission: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020; COM(2013)83 final, Brussels, 20.2.2013, S. 8-9: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9761&langId=en (4.5.2013)
[586] vgl. Vandenbroucke, Frank/Hemerijck, Anton/Palier, Bruno: The EU Needs a Social Investment Pact; OSE Paper Series, Opinion paper No. 5, May 2011, S. 18-19: http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf (4.5.2013)
[587] vgl. Vandenbroucke, Frank/Vleminckx, Koen: Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?; in Journal of European Social Policy, December 2011, Vol. 21, No. 5, S. 462-463

in the medium term, it is impossible to avoid any form of passive minimum income support unless we are willing to accept rising household welfare inequalities. [...] It is therefore necessary to have an even more tightly woven safety net for the truly needy."[588]

Hier wird der verkürzte Sozialstaat als Rumpfgebilde erkennbar, begleitet von langfristigen und ab dem Kindesalter wirkenden Sozialinvestitionen, die sich letztendlich aufgrund der höheren Beschäftigungsfähigkeit positiv auf den sozialen Zusammenhalt auswirken. Die Verfügbarkeit entsprechender Arbeitsplätze wird langfristig offenbar vorausgesetzt - wobei hier möglicherweise auch von einem gesteigerten Wirtschaftswachstum ausgegangen wird, das von den sinkenden Sozialausgaben auf den nationalen Ebenen gefördert wird. Letztendlich wird das Verhältnis der Anteile von Sozialinvestitionen und stabilisierenden (nationalen) Sozialschutzsystemen dafür verantwortlich sein, ob das EU-Sozialinvestitionspaket tatsächlich eine Aufwertung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene verkörpern wird, wie der folgende Kommentar der Arbeiterkammer Wien anerkennend zum Ausdruck bringt:

„Wurden bislang Sozialausgaben vorwiegend mit ‚Kosten' verbunden und stets Kürzungen der Sozialbudgets gefordert, gibt es erstmals einen politischen Schwenk. In dem aktuell präsentierten Social Investment Package bestätigt die EU-Kommission die Erfolge der Sozialpolitik."[589]

Das mögliche Szenario, eine Aufwertung sozialpolitischer Inhalte auf EU-Ebene mit einer gleichzeitigen Schwächung sozialstaatlicher Schutzsysteme auf den nationalen Ebenen zu koppeln, relativiert die positive Rezension des Sozialinvestitionspakets: In einem solchen Fall würden die nationalen Wohlfahrtsstaaten langfristig auf die Gewährung mindestsichernder Leistungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung reduziert werden; zielgruppenspezifische Sozialinvestitionen könnten hingegen zunehmend auf Ebene der Europäischen Union organisiert werden und auf eine komplementäre Wirkung im Sinne einer „Aktivierung von Humankapital" aus einer beschäftigungsorientierten Perspektive ausgerichtet sein. Im Gegensatz dazu würden die nationalen Sozialschutzsysteme ihren Anspruch auf eine möglichst lückenlose Absicherung sozialer Risiken gegen eine möglichst umfassende Absicherung gegen Armutslagen eintau-

[588] Vandenbroucke, Frank/Hemerijck, Anton/Palier, Bruno: The EU Needs a Social Investment Pact; OSE Paper Series, Opinion paper No. 5, May 2011, S. 25: http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf (4.5.2013)
[589] Meldung der Arbeiterkammer vom 20.2.2013: Endlich Aufwertung der Rolle der Sozialpolitik!: http://www.arbeiterkammer.at/online/endlich-aufwertung-der-sozialpolitik-71644.html (4.5.2013)

schen und die „aktivierenden“ Maßnahmen einer gemeinschaftlichen Lösung zuführen. Inwieweit ein solches Szenario auch den Sozialschutz erwerbsunfähiger und -ferner Personen mit einschließt, stellt einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor dar.

Das fünfte Kernziel der Europa 2020-Strategie stellt ein nachdrückliches Engagement für die Sicherstellung und den Ausbau mindestsichernder Sozialleistungen auf den nationalen Ebenen dar; das Sozialinvestitionspaket bietet hingegen aufgrund der deutlichen Akzentuierung auf eine zielgruppenspezifische und frühkindlich startende Förderung der Beschäftigungsfähigkeit keine ausreichende und unverzügliche Linderung krisenbedingt prekärer Situationen aufgrund hoher Arbeitslosigkeit (wie beispielsweise gegenwärtig in Griechenland und Spanien). Dementsprechend muss vielmehr von einer langfristigen Wirkungsrichtung des Sozialinvestitionspakets im Sinne einer Modernisierung der nationalen Sozialsysteme ausgegangen werden, die demnach nicht auf eine Lösung akuter gesellschaftlicher Problemlagen abzielt. Eine Unterlage der Kommission zur Bedeutung der Sozialinvestitionen verdeutlicht dieses Projekt dergestalt: *„Im Zuge der Modernisierung der Sozialpolitik muss insbesondere Aktivierungsmaßnahmen mehr Gewicht beigemessen werden. Diese ermöglichen es den Menschen, aktiv und nach bestem Vermögen an Gesellschaft und Wirtschaft teilzuhaben. Unterstützungsregelungen sollten eine Rückzugsstrategie vorsehen, das heißt, sie sollten grundsätzlich zeitlich befristeten Charakter haben. Ein weiterer Teilaspekt ist Konditionalität, also die Bindung an das Erreichen eines geeigneten, spezifischen Ziels (z.B. die Teilnahme an einer Schulung). Unterstützung sollte gezielt den Personen gewährt werden, die sie brauchen, und zwar dann, wenn sie sie brauchen. Individualisierte, integrierte Leistungen (die beispielsweise über zentrale Anlaufstellen erbracht werden) können die Wirksamkeit der Sozialpolitik verbessern.“*[590]

Vor diesem Hintergrund stellt sich die entscheidende Frage, ob die propagierte „Modernisierung der Sozialpolitik“ den umverteilenden Aspekt der Sozialpolitik tendenziell auf die individuelle Problemlage auslagert, oder ob – abgesehen von der Armutsbekämpfung - auch die vertikale und horizontale Umverteilung einen entsprechenden sozialstaatlichen Stellenwert be- und erhält. Dementsprechend wesentlich für die Beurteilung dieser sozialpolitischen EU-Initiative sind die begleitenden politischen Anregungen nicht zuletzt im Gesundheits-, Pensions- und Bildungsbereich. Sollte die Modernisie-

[590] Europäische Kommission: Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt - einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020; COM(2013) 83 final, 20.2.2013, S. 3-4: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2013/com2013_0083de01.pdf (7.5.2013)

rung beispielsweise einen weiteren Ausbau der privaten Vorsorge inkludieren, muss die Aussage, dass das Sozialinvestitionspaket das wirtschaftliche Wachstum unterstützt, auch vom Blickwinkel eines schrittweisen Rückbaus sozialstaatlicher Aufgaben und Ausgaben aus beleuchtet werden. Zielgruppenspezifische Treffsicherheit, Effektivität, Effizienz und „high returns" heben den ökonomischen Aspekt der Sozialpolitik hervor, unterbelichten aber zugleich jenen des Sozialschutzes.[591]

Dennoch thematisiert und indiziert das Paket sozialpolitische Schwachstellen und Problemlagen, die auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten nicht ausreichend bewältigt werden. Das strukturelle Gerüst dieser Vorgehensweise sind die Herausforderungen der Wirtschaftskrise und des demographischen Wandels sowie die Themenbereiche Aktive Eingliederung (in den Arbeitsmarkt), Soziale Innovation, Investitionen in Kinder, Obdachlosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung, Aktives Altern und Sozialleistungen von allgemeinem Interesse.[592]

Eine Resolution des Europäischen Parlaments fasst diese Bemühungen zusammen, indem unter anderem festgestellt wird: *„If they are well-targeted, social investments are important to reassuring a proper employment level for both women and men in the future, stabilising the economy, enhancing the skills and knowledge of the labour force and raising the competitiveness of the European Union. [...] In general, the Parliament considers that the crisis requires a modernisation of the European Social Model, a rethinking of national social policies and a transition from welfare states, that mainly respond to damages caused by market failure, to 'activating welfare states', that invest in people and provide instruments and incentives."*[593]

Die Feststellung, dass gerade die Finanz-, Wirtschafts- und darauf folgende Schuldenkrise eine graduelle Abkehr vom wohlfahrtsstaatlichen Prinzip des Schutzes vor den Folgen von Marktversagen erfordert, stellt zumindest einen zweifelhaften Sinnzusammenhang her. Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine detaillierte Betrachtung der Zielgruppe jener sozialpolitischen Wirkungsrichtung der Europa 2020-Strategie sinnvoll, um intendierte nationale Politikmaßstäbe einzugrenzen.

---

[591] vgl. "Commission Social Investment: Improving economic growth through social policy package"; in: European Voice, Nr. 06/2013 vom 14.2.2013, S.2

[592] vgl. Homepage der Europäischen Kommission – Employment, Social Affairs & Inclusion – Social Investment: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en (16.5.2013)

[593] Homepage des Europäischen Parlaments: Resolution on the Social Investment Pact – Summary content, 2012/2003(INI) - 20/11/2012 Text adopted by Parliament, single reading: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1234849&t=d&l=en (16.5.2013)

5.3 Die kombinierten Indikatoren des sozialen Kernziels

Die Quantifizierung von Zielsetzungen geht mit der Annahme einher, dass aufgrund der als exakt suggerierten Messbarkeit des Erfolges oder Verfehlens bestimmter Vorhaben ein konkreter Handlungsdruck entsteht. Dementsprechend belangreich ist die statistische Eingrenzung jener Europa 2020-Zielgruppe, welche von den eingeforderten langfristigen Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzen profitieren soll. Darüber hinaus sollte dieser definitorische Rahmen die EU-Mitgliedstaaten bei der Auswahl des länderspezifischen Maßnahmenpakets insofern leiten, als dass die Wirkungen des sozialpolitischen Handelns den gesamteuropäischen Zielwert positiv beeinflussen sollen.[594]

In diesem Zusammenhang sind neben den Merkmalen der erwählten Zielgruppen auch die Eigenschaften der Indikatoren selbst von Relevanz. Statistische Kennzahlen sind nicht zuletzt dann einflussreich, wenn politische Akteure mit klar determinierbaren Entscheidungen deren Ergebnisse – zumindest langfristig - bewegen können. Dementsprechend ausschlaggebend sind die Festlegungen, welche gesellschaftlichen Gruppen von den Maßnahmen berücksichtigt werden nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, welche der multidimensionalen Erscheinungsbilder von Armut und sozialer Ausgrenzung in geeigneter Weise statistisch erfassbar sowie europaweit vergleichbar sind. In gewisser Hinsicht bedeutet die Formulierung und Definition eines Kernziels jedoch auch die Reduzierung eines von bemühter inhaltlicher Ausdehnung gekennzeichneten Zugangs zu Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der europaweit vergleichbaren Sozialstatistik. Während in den Jahren vor der Entwicklung der Europa 2020-Strategie ein umfangreiches Portfolio an sozialen Indikatoren entwickelt wurde, erscheint der Kompromiss auf drei Merkmale retrospektiv betrachtet beinahe als Rückschritt: *„We have already emphasised that the multi-dimensional nature of social inclusion requires a broad range of indicators, more that the three indicators retained for this domain in the shortlist (at-risk-of-poverty rate, long-term unemployment rate and regional cohesion). [...] For this reason, the Commission maintains, in parallel to the shortlist, a publicly accessible database containing a larger number of indicators."*[595]

Allerdings ist an dieser Stelle festzuhalten, dass gerade dieser Ansatz, die Vielschichtigkeit dieses Themenfelds aus statistischer Sicht mit Hilfe einer Vielzahl von Indikatoren

[594] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 17-19

[595] Marlier, Eric/Atkinson, A.B./Cantillon, Bea/Nolan, Brian: The EU and Social Inclusion – Facing the Challenges; The Policy Press, Bristol 2007, S. 46

zu beleuchten, zu einer umfassenderen Perspektive auf Armut und soziale Ausgrenzung geführt hat. In ursprünglichen Dokumenten über die sozialpolitische Zielsetzung von Europa 2020 wurde ausschließlich der etablierte Indikator zur Armutsgefährdung als Messgröße erwähnt, was einen lediglich auf die Einkommensperspektive reduzierten Ansatz dargestellt hätte. Im März 2010 wurde noch kommuniziert, das Ziel liege in der Reduktion jener Bevölkerungsgruppe um 25 % beziehungsweise 20 Millionen Menschen, die sich unter den nationalen Armutsgefährdungsschwellen befindet.[596]

In einem Beitrag des Ausschusses für Sozialschutz vom darauffolgenden Mai wurde die Erweiterung des Indikators für das EU-Kernziel zur sozialen Eingliederung und Verminderung der Armut auf drei Merkmale vorgeschlagen: Neben der Armutsgefährdungsquote sollten auch der Aspekt „materiell unterversorgte Menschen“ sowie der „Anteil der in einem Erwerbslosenhaushalt lebenden Menschen“ Berücksichtigung finden. Während bei den Menschen mit Armutsgefährdungsrisiko der Aspekt der Einkommensverteilung im Vordergrund steht, werden mit dem Indikator zu materiell unterversorgten Menschen die tatsächliche Leistbarkeit von bestimmten Ausgabenpositionen gemessen. Als dritte Teilgruppe wurden Personen in Erwerbslosenhaushalten vorgeschlagen, um auch den Faktor Arbeitsmarktferne abzubilden.[597] Diesem Vorschlag wurde nachgekommen.

5.3.1 Zielwert „Armut und/oder soziale Ausgrenzung“

Die Entscheidung, die Europa 2020-Zielgruppe des fünften Kernziels zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung mit drei unterschiedlichen Indikatoren einzugrenzen, führte zum einen zu einer größeren Komplexität der Definition, zum anderen ermöglicht diese erweiterte Zielgruppe die Auswahl eines breiteren Maßnahmenkatalogs auf den nationalen Ebenen und wird dem multidimensionalen Charakter des Problemfeldes besser gerecht.

Die aus drei Teilindikatoren zusammengesetzte Zielgruppe sollte ein europaweites Monitoring erlauben; aus statistischer Sicht führte diese Entscheidung hingegen auch zu

---

[596] vgl. Europäische Kommission: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum; KOM(2010) 2020 endgültig, Brüssel, 3.3.2010, S. 14: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF (2.6.2013)

[597] vgl. Rat der Europäischen Kommission: Strategie Europa 2020 – Beitrag des Ausschusses für Sozialschutz; Dokumentnummer: 9964/10, Brüssel, 21. Mai 2010, S. 3 http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st09/st09964.de10.pdf (2.6.2013)

einer verstärkten Inkonsistenz – unter anderem bezüglich der Referenzjahre.[598] Der folgende Abschnitt stellt eine Darstellung der statistischen Qualität dieses Kernziel-Indikators dar, aber auch eine Betrachtung der diesbezüglichen Auswirkungen auf die Kommunizierbarkeit des sozialpolitischen Ziels. Am Ende der Ausführungen sollten die Optionen für politische Entscheidungsträger, auf die Ergebnisse des Indikators einzuwirken, in differenzierter Form erfassbar sein.

Die wichtigste Kenngröße für soziale Eingliederung stellt seit dem Europäischen Rat von Laeken im Jahr 2001 die Armutsgefährdungsquote dar.[599] Dieser Aspekt bildet auch die größte Teilgruppe der betreffenden Europa 2020-Zielgruppe:

1. Die Armutsgefährdung wird mit jenen Personen erfasst, die in einem Haushalt leben, dessen verfügbares Einkommen geringer ist als 60 % des nationalen äquivalisierten Medianeinkommens.
2. Die zweitgrößte Teilgruppe besteht aus jenen Personen, deren Haushalt sich mindestens vier von neun abgefragten Merkmalen nicht leisten kann. Diese Personen sind dieser Definition zufolge von „erheblicher materieller Deprivation“ betroffen und werden mit Hilfe der folgenden (vereinfacht dargestellten) Ausgabenpositionen eingegrenzt:
    - Zahlung von Miete, Betriebskosten, Krediten
    - Begleichung unerwarteter Ausgaben
    - Finanzierung eines jährlichen Urlaubs
    - Beheizung des Wohnraums
    - Konsum von Fleisch, Fisch oder vergleichbarer vegetarischer Speisen
    - Kauf eines Autos
    - Finanzierung einer Waschmaschine
    - Erwerb eines Farbfernsehgeräts
    - Betrieb eines (mobilen) Telefonanschlusses
3. Der dritte Indikator der Zielgruppe definiert jene Personen, die in einem Haushalt leben, dessen gesamte Erwerbsintensität unter 20 Prozent des möglichen Potenzials liegt. Bei diesem Indikator werden jene Haushalte berücksichtigt, in de-

[598] vgl. Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric: Living conditions in Europe and the Europe 2020 agenda; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric: Income and living conditions in Europe; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 31
[599] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2010; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Sozialpolitische Studienreihe Band 8, Wien 2011, S. 32

> nen die Personen im Erwerbsalter (zwischen 18 und 59 Jahre) gemeinsam betrachtet in einem entsprechend geringen Ausmaß erwerbstätig sind, wobei Studierende in Hinblick auf das haushaltsbezogene Erwerbspotenzial nicht gezählt werden.[600]

Im gesamten EU-Raum erfasst diese Indikatoren-Kombination nach letztverfügbaren Daten des Jahres 2011 rund 120 Millionen Menschen, wobei diese Zahl geringer ist als die Summe der Teilgruppen, da sich in etwa 45 Millionen Personen in zumindest zwei der drei Kategorien befinden und nicht doppelt oder dreifach gezählt werden.[601] An dieser Tatsache ist abzulesen, dass die drei gewählten Aspekte zum einen eine gemeinsame Schnittmenge im Feld Armut und soziale Ausgrenzung bilden, zum anderen werden eindeutig unterschiedliche Dimensionen des Problemfeldes abgedeckt. Im Zuge der Erweiterung der einkommensbezogenen Perspektive der Armutsgefährdung um die beiden weiteren Aspekte wurde das Ziel verfolgt, auch die arbeitsmarktbezogene und soziale Teilhabe zu messen und inwiefern das Ergebnis wirtschaftlichen Wachstums auch Menschen in Armutslagen zu Gute kommt.[602] Damit reflektiert diese Zielgruppe auch die Priorität des integrativen Wachstums der Europa 2020-Strategie: *„This target is one of three integrated objectives (along with employment and education) which are intended to contribute to inclusive growth, defined as 'building a cohesive society in which people are empowered to anticipate and manage change and consequently to actively participate in society and the economy'. [...] While it is a very broad definition, it reflects the multiple facets of poverty and exclusion across Europe and extends the original concept of relative income poverty to cover the non-monetary dimension of poverty and labour market exclusion. By recognising the multi-dimensional approach to fighting poverty and social exclusion, it allows us to take account of the diversity of situations and priorities across the EU."*[603]

Die unterschiedlichen Situationen in den Mitgliedstaaten werden durch diese Indikatoren-Kombination besonders deutlich sichtbar: Während in den meisten Ländern und im

---

[600] vgl. Till, Matthias et al. (Statistik Austria): Armut und soziale Ausgrenzung; in: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Sozialbericht 2011-2012 – Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen; Wien 2012, S. 268-269
http://www.bmask.gv.at/site/Soziales/Allgemeine_Sozialpolitik/Sozialberichte (2.6.2013)

[601] vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 23

[602] vgl. European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 15-17

[603] European Commission: Employment and Social Developments in Europe 2012; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, S. 144

EU-Durchschnitt die Teilgruppe der Armutsgefährdeten den größten Anteil der gesamten Zielgruppe darstellt, sind beispielsweise in Bulgarien 2011 mit fast 44% der Bevölkerung mit Abstand die meisten Menschen von erheblicher materieller Deprivation betroffen; die Armutsgefährdung tritt hier mit 22% an die zweite Stelle.[604]

Insofern können die Teilgruppen auch dazu beitragen, dass sich die nationalen Politikkonzepte gegen Armut und soziale Ausgrenzung auf länderspezifische Ausprägungen ausrichten können. Insbesondere der Aspekt „materielle Deprivation" bietet eine realitätsnahe Aussagekraft über die Ressourcenverteilung - vor allem in ärmeren Mitgliedstaaten, während der Indikator „Armutsgefährdung" im Zusammenhang mit der nationalen Einkommensverteilung ein relatives Bild zeichnet.[605] Der zusätzliche Faktor, auch jene Personen in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität in die Zielgruppe zu integrieren, ermöglicht wiederum die Konzentration des Risikos der Arbeitslosigkeit auf bestimmte, gefährdete Haushalte zu erkennen und diesem Problem mit spezifischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entgegenzuwirken. Allerdings ist im Besonderen bei diesem Indikator hinsichtlich des europaweiten Vergleichs festzuhalten, dass die Zusammensetzungen und Größe der Haushalte je nach kulturellem Traditionsmuster differieren, wobei in diesem Zusammenhang darüber hinaus auch das Niveau des Lebensstandards eine wichtige Rolle spielt. Dementsprechend differenziert sind EU-weite Vergleiche in diesem Bereich zu bewerten und auch aus der Perspektive nationaler und auch regionaler Haushaltsspezifika zu beleuchten.[606]

Die Integration des Problemfeldes erwerbsferner Haushalte erfasst jedoch neben dem Aspekt der Armutsbekämpfung vor allem auch jenen der sozialen Ausgrenzung, denn nicht alle Haushalte mit sehr geringer Erwerbsintensität sind materiell depriviert oder armutsgefährdet. Ein diesbezüglich zentrales Ergebnis liefert eine Analyse über die Zusammenhange zwischen diesen Ausprägungen: *„We have seen that the impact of household joblessness on poverty and deprivation varies very substantially across European countries; [...] We then looked at the extent of overlap between being in a jobless household and the other two elements of the EU's poverty reduction target. This*

[604] vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 146-147
[605] vgl. European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 15-19
[606] vgl. Iacovou, Maria/Skew, Alexandra: Household structure in the EU; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 80-83

showed that in most countries about half the working-age adults in jobless households are in households that are neither income-poor nor deprived – the exceptions being Estonia, Hungary, Ireland, Lithuania, Latvia and the UK. [...] Including joblessness in the poverty reduction target thus has to be rationalized and justified largely in other terms – on the basis that household joblessness has undesirable consequences in and of itself."[607]

Demzufolge stellt die inhaltliche Berücksichtigung beschäftigungspolitischer Ansätze der Armutsbekämpfung auch eine Priorisierung dar: Die nachhaltige Erwerbseinbindung von arbeitslosen Personen wird als bester und erstrebenswerter Schutz vor Armutsgefährdung verstanden.[608] Damit wurde das fünfte Kernziel zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung aber auch inhaltlich mit der Beschäftigungspolitik verknüpft, womit die Innovation der Etablierung eines ausschließlich sozialpolitischen Politikfelds im Rahmen einer langfristigen EU-Strategie teilweise relativiert wurde. Auf diese Weise ist es für die Mitgliedstaaten möglich, die nationalen Zielsetzungen allein auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu beschränken, ohne spezifische Strategien zur Armutsbekämpfung zu entwickeln. Dies kann auch bedeuten, dass erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik in einigen Ländern zwar keine signifikante Wirkung gegen Armut und soziale Ausgrenzung hervorbringt, aber dennoch zur Erreichung des EU-Kernziels zu diesem Thema beiträgt.[609]

Neben den bereits dargestellten Vor- und Nachteilen dieser Indikatoren-Kombination ergibt sich aufgrund der Erhebungsstruktur jener allen drei Indikatoren zugrunde liegenden Datenquelle EU-SILC[610] eine inkonsistente Beschaffenheit der Zielgruppe hinsichtlich der Referenzjahre: Während sich der Indikator zur erheblichen materiellen Deprivation auf das Erhebungsjahr bezieht, beziehen sich die Einkommensdaten zur Armutsgefährdung sowie die Angaben zur Ermittlung der Haushalte mit sehr geringer Erwerbsintensität in fast allen Mitgliedstaaten auf das Jahr vor der Erhebung.[611] Auch die Entscheidung für das Basisjahr 2008 als Vergleichswert im Rahmen des Monitoring-

[607] de Graaf-Zijl, Marloes/Nolan, Brian: Household joblessness and its impact on poverty and deprivation in Europe; in: Journal of European Social Policy 2011, Vol. 21, No. 5, S. 423 u. 428-429
[608] vgl. European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 20
[609] vgl. de Graaf-Zijl, Marloes/Nolan, Brian: Household joblessness and its impact on poverty and deprivation in Europe; in: Journal of European Social Policy 2011, Vol. 21, No. 5, S. 429
[610] EU-SILC = European Union Statistics on Income and Living Conditions
[611] vgl. Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric: Living Conditions in Europe and the Europe 2020 agenda; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 31

Prozesses liegt nicht nur an der gewollten Abbildung der Situation vor Eintritt der Wirtschafts- und Finanzkrise, sondern auch an der bis zu zweijährigen Zeitspanne zwischen Datenerhebung und -veröffentlichung.[612] In diesem Sinne wird der Monitoring-Prozess für das fünfte Kernziel der Europa 2020-Strategie insgesamt eine Zeitspanne von 2007 bis 2018 umfassen.

In Hinblick auf die Zusammensetzung der Zielgruppe sind Kinder, ältere Menschen, alleinlebende Frauen, Alleinerziehende, niedrigqualifizierte Personen, Arbeitslose und inaktive Menschen im Erwerbsalter (mit gesundheitlichen Einschränkungen), die ländliche Bevölkerung sowie MigrantInnen am stärksten von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht und weisen dementsprechend überproportionale Anteile auf.[613] Nach letztverfügbaren Daten aus dem Jahr 2011 waren mit 27% Kinder im Alter bis 17 Jahren am stärksten von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht; Menschen im Erwerbsalter (24,3 %) und ältere Menschen ab 65 Jahren (20,5 %) sind mit einem geringeren Risiko konfrontiert. Im europäischen Vergleich sind in Bulgarien (49 %), Rumänien und Lettland (jeweils 40 %) die höchsten Anteile an von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdeten Personen festzustellen; die niedrigsten Quoten werden in Tschechien (15 %), den Niederlanden und Schweden (jeweils 16 %) sowie in Luxemburg und Österreich (jeweils 17 %) ausgewiesen.[614]

In der Referenzperiode ab 2008 entwickelte sich die gesamte Zielgruppe zunächst positiv, indem im darauffolgenden Jahr ein Rückgang von 1,9 Millionen Personen erfolgte. Danach kehrte sich dieser positive Trend jedoch um: Bis zum Jahr 2011 kam es insgesamt zu einem Anstieg um 3,9 Millionen gefährdete Personen.[615] In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass erst die Daten des Jahres 2010 krisenbedingte Veränderungen widerspiegeln, da – wie weiter oben dargestellt – die Einkommensdaten und Angaben zur Erwerbsintensität aus dem Jahr 2009 stammen. Im Verlauf der bisherigen Referenzperiode ist bei allen Teilgruppen ein deutlicher Anstieg zu erkennen:

---

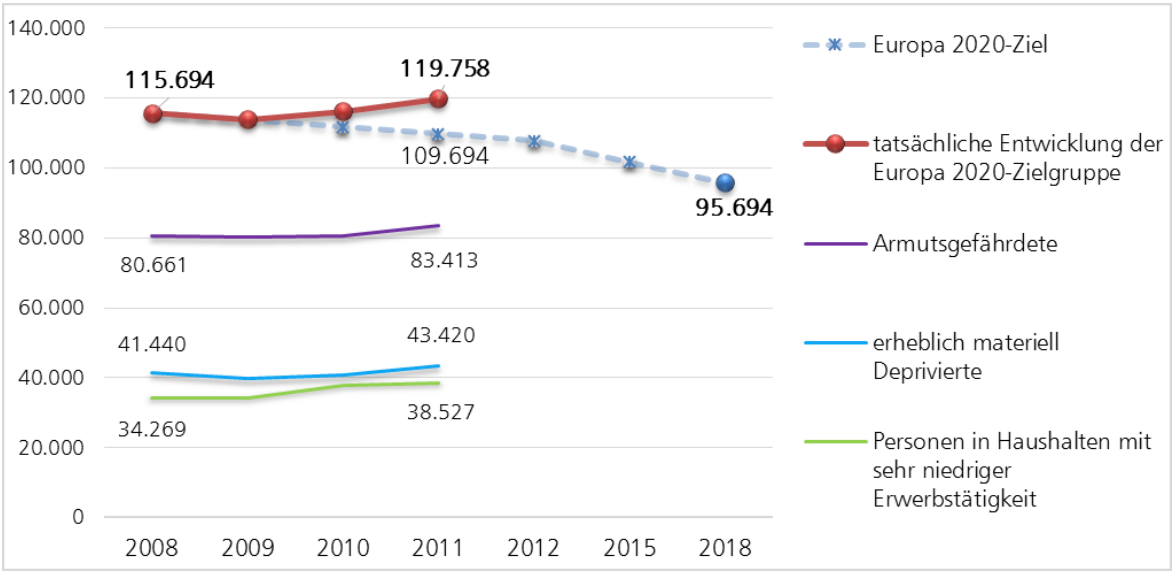
[612] vgl. Wolff, Pascal/Montaigne, Fabienne/Rojas González, Gara: Investing in statistics : EU-SILC; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 40

[613] vgl. European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 21

[614] vgl. López Vilaplana, Cristina: Children were the age group at the highest risk of poverty or social exclusion in 2011; Eurostat Statistics in focus, Issue Number 4/2013 - (9.6.2013): http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-004/EN/KS-SF-13-004-EN.PDF

[615] vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 23

Europa 2020-Zielgruppe „Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung"
[Entwicklung und projektierter Zielverlauf seit 2008; in 1.000 Personen]



Quelle: Eurostat (EU-SILC; Datenabruf: 6.11.2013)[616]

Setzt man den Entwicklungsverlauf in Beziehung zu den Ereignissen der Wirtschafts- und Finanzkrise, so ist bei den Personen in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität der stärkste Anstieg zwischen EU-SILC 2009 und 2010 um 3,6 Millionen Personen feststellbar. Unter Berücksichtigung der einjährigen Verzögerung der Abbildung von Veränderungen bei diesem Indikator würde dies die Situation auf den europäischen Arbeitsmärkten im Krisenjahr 2009 deutlich widerspiegeln. Die Zahlen zur erheblichen materiellen Deprivation steigen in der Folge zeitversetzt zwischen 2010 und 2011 am stärksten um 2,6 Millionen Personen. Auch bei der Armutsgefährdung ist seit dem Einkommensjahr 2008 (EU-SILC 2009) ein kontinuierlicher Anstieg zu beobachten; allerdings sind in diesem Zusammenhang auch Details einer veränderten Einkommensverteilung relevant, wie in Abschnitt 4.3.3 näher ausgeführt wird.[617]

Die Analyse dieses Gesamtbildes ist jedoch vor dem Hintergrund europaweit sehr unterschiedlicher Entwicklungen zu betrachten: Während beispielsweise die Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen in einigen Ländern zwischen 2008 und 2011 stark angestiegen ist (z.B. Irland +6 Prozentpunkte), kam es in anderen Ländern sogar zu einem Rückgang (z.B. Polen -3 Prozentpunkte). Der Anstieg bei den Personen in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität seit 2008 in fast allen EU-Mitgliedstaaten (außer Polen, Tschechien und Rumänien) belegt hingegen die Relevanz

[616] vgl. ibid., S. 23
[617] vgl. Homepage Eurostat – Europa 2020 Indikatoren – Leitindikatoren: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/Euro_2020/E2020_DE_banner.html (9.6.2013)

des Indikators in Bezug auf krisenbedingte Entwicklungsverläufe auf den Arbeitsmärkten. Diese Komponente stellt infolgedessen auch den Hauptfaktor für den EU-weiten Anstieg der Quote armuts- und ausgrenzungsgefährdeter Personen zwischen 2008 und 2011 von 23,6% auf 24,2% dar.[618]

5.3.2 Charakteristika und Datenqualität der Erhebung EU-SILC

Die Heranziehung einer gemeinsamen Datenquelle für alle drei Komponenten der Indikatoren-Kombination sollte zum einen eine EU-weite Vergleichbarkeit sicherstellen und zum anderen die Kohärenz zwischen den drei Sub-Indikatoren stärken. Alle Mitgliedstaaten sind auf Basis spezifischer EU-Verordnungen dazu verpflichtet, die Erhebung EU-SILC („European Union Statistics on Income and Living Conditions“) jährlich durchzuführen. Dementsprechend bedeutend sind Struktur und Merkmale dieser Erhebung für die Interpretation der aus dieser Datenquelle entstandenen Indikatoren. Insbesondere die Balance zwischen EU-weiter Standardisierung und dem sinnvollen Gewähren von Flexibilität hinsichtlich nationalspezifischer Erhebungsmodalitäten stellt eine bedeutende Herausforderung dar.[619]

5.3.2.1 Entstehungsgeschichte

Als Vorläufer von EU-SILC wurden im Rahmen des Haushaltspanels der Europäischen Union (European Community Household Panel - ECHP) zwischen 1994 und 2001 jährlich Daten zu einer Vielzahl von Faktoren im Bereich der Lebensbedingungen erhoben. Aus dieser Datenquelle entstand der Leitindikator „Armutsgefährdungsquote nach sozialen Transfers“.[620] Die zentralen Qualitätsmerkmale der ECHP-Erhebung lagen im multidimensionalen Charakter, da zum einen nicht nur Daten über den Haushalt abgefragt wurden, sondern auch über einzelne Personen und zum anderen ein breites Themengebiet abgedeckt wurde (z.B. Einkommen, Wohnbedingungen, Gesundheit, Bildung). Des Weiteren handelte es sich um eine Längsschnitterhebung, die Haushaltsmitglieder über mehrere Jahre in die Befragung integrierte, um Veränderungen im Zeitverlauf darstellen

---

[618] vgl. European Commission: Employment and Social Developments in Europe 2012; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, S. 146-147

[619] vgl. Wolff, Pascal/Montaigne, Fabienne/Rojas González, Gara: Investing in statistics : EU-SILC; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 40-41

[620] vgl. Homepage Eurostat – Zugang zu Mikrodaten – Haushaltspanel der EU: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/echp (9.6.2013)

zu können. Neben diesen Eigenschaften war die länderübergreifende Vergleichbarkeit der Datenquelle ein zentrales Element des Haushaltspanels; im Verlauf des achtjährigen Erhebungszeitraums ermöglichte ein harmonisierter Fragebogen vergleichbare Daten zu allen 15 EU-Staaten. In der ersten Welle umfasste die Stichprobe rund 60.500 Haushalte und in etwa 130000 Personen ab einem Alter von 16 Jahren.[621] Die Erfahrungen aus dem Europäischen Haushaltspanel zeigten trotz der Erfolge auch Potenzial zur Weiterentwicklung: *„Despite a high level of overall harmonisation in most countries, the ECHP suffered from some comparability and timeliness issues. It was the triple aim of solving the ECHP's technical problems, conforming the internationally agreed definition of income and extending the data collection to the enlarged EU (and beyond) that the decision was taken to stop the ECHP and launch EU-SILC. After starting on the basis of a gentlemen's agreement in 2003 in seven countries (six EU countries plus Norway; [...]), the EU-SILC project was then implemented by means of a legal basis which was gradually adopted as from 2003 and implemented from 2004 onward."*[622]

Auf diesem Weg wurde EU-SILC zur bedeutendsten Datengrundlage für die sozialstatistische Berichterstattung auf EU-Ebene. Um die qualitativen Verbesserungen gegenüber der ECHP-Erhebung zu unterstützen, arbeitet das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) eng mit den nationalen Statistik-Instituten zusammen, evaluiert die Datenerhebungen auf nationaler Ebene und überprüft die Qualität der Daten mit Hilfe diverser methodologischer Untersuchungen. Bereits die erste reguläre Erhebung im Jahr 2004 umfasste bereits auch Länder außerhalb der EU, nämlich Estland, Island und Norwegen.[623] Mittlerweile wird EU-SILC nicht nur in allen EU-Mitgliedstaaten, sondern auch in Island, Norwegen, der Schweiz und in der Türkei durchgeführt.[624]

5.3.2.2 Wesentliche Merkmale von EU-SILC

Ein zentrales Charakteristikum der Erhebung ist die Beschränkung auf Privathaushalte, weshalb Personen in jeglichen Formen von Anstaltshaushalten oder ohne festen Wohn-

---

[621] vgl. Marlier, Eric/Atkinson, A.B./Cantillon, Bea/Nolan, Brian: The EU and Social Inclusion – Facing the Challenges; The Policy Press, Bristol 2007, S. 62
[622] Wolff, Pascal/Montaigne, Fabienne/Rojas González, Gara: Investing in statistics : EU-SILC; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 38
[623] vgl. Marlier, Eric/Atkinson, A.B./Cantillon, Bea/Nolan, Brian: The EU and Social Inclusion – Facing the Challenges; The Policy Press, Bristol 2007, S. 145
[624] vgl. Homepage Statistik Austria – Fragebögen – Private Haushalte - EU-SILC: http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/eu_silc (10.6.2013)

sitz nicht erfasst werden. Es finden des Weiteren nur jene Haushalte Eingang in die Stichprobe, in welchen mindestens eine Person ab 16 Jahren mit Hauptwohnsitz gemeldet ist.[625] Dieser Hintergrund ist bei der Interpretation aller aus dieser Datenquelle verwerteten Informationen zu berücksichtigen: Zum einen werden nicht alle Bevölkerungsgruppen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen oder bedroht sind, erfasst und zum anderen spielt die Zusammensetzung des jeweiligen Haushalts eine bedeutende Rolle – insbesondere im Bereich der einkommensbezogenen Informationen.

Im Unterschied zu rein personenbezogenen Einkommensdaten können auf diese Weise Rückschlüsse auf den Lebensstandard eines gesamten Haushalts gezogen werden und darüber hinaus werden beispielsweise bestimmte Sozialleistungen erfasst, die aufgrund der spezifischen Haushaltskonstellation gewährt werden (z.B. Familienleistungen). Eine internationale ExpertInnengruppe auf Ebene der Vereinten Nationen („Canberra Group") einigte sich im Jahr 2001 auf Richtlinien für eine vergleichbare Erhebung von Einkommenskomponenten; die Ermittlung der Einkommensbestandteile im Rahmen von EU-SILC fußt auf diesen Empfehlungen.[626] Die definitorischen Details sind in einem gemeinsamen Handbuch festgehalten, das im Jahr 2011 überarbeitet wurde: *„The 2001 Canberra Group Handbook was the result of the work of an International Expert Group on Household Income Statistics, known as the 'Canberra Group', that was established in 1996 at the initiative of the Australian Bureau of Statistics. The initiative was in response to a growing awareness of the need to address the common conceptual, definitional and practical problems that national statistical offices faced in the area of household income distribution statistics."*[627]

Bei der Ermittlung des Gesamteinkommens werden einerseits die Einkünfte von Personen ab 16 Jahren sowie jene auf Haushaltsebene berücksichtigt, wobei Vermögensbestände und -auflösungen wie auch Schulden nicht mit einbezogen werden.[628] Folgende Einkommensbestandteile werden erhoben:

---

[625] vgl. Statistik Austria (Hrsg.): Einkommen, Armut und Lebensbedingungen – Ergebnisse aus EU-SILC 2007; Wien 2009, S. 73

[626] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2010; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Sozialpolitische Studienreihe Band 8, Wien 2011, 152-153

[627] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE): Canberra Group Handbook on Household Income Statistics; Second Edition 2011, Geneva 2011, Preface (10.6.2013): http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/cgh/Canbera_Handbook_2011_WEB.pdf

[628] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2010; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Sozialpolitische Studienreihe Band 8, Wien 2011, S. 152-154

Haushaltsebene

- Einkommen aus Vermietung und Verpachtung
- Familienleistungen
- Wohnungsbeihilfen
- Geleistete und erhaltene Privattransfers
- Wert der für den Eigenverbrauch produzierten Waren

Personenebene

- Einkommen aus unselbstständiger Arbeit; auch Geldwerte und Firmen PKW
- Gewinn/Verlust aus selbstständiger Arbeit
- Arbeitslosenleistungen
- Altersleistungen
- Hinterbliebenenleistungen
- Zinsen, Dividenden, Gewinne aus Kapitalanlagen
- Einkommensteuernachzahlung/-erstattung
- sonstige Leistungen gegen soziale Ausgrenzung
- Bildungsleistungen
- Privatpensionen[629]

Neben dem Einkommensaspekt sind im Zuge der Beantwortung des Fragebogens zahlreiche Angaben in den Bereichen Beschäftigung und Wohnen sowie insbesondere auch persönliche Einschätzungen zur finanziellen Lage wie auch zum gesundheitlichen Zustand zur Verfügung zu stellen.[630] Dieser thematische Aufbau ist vor allem auf das verstärkte Engagement auf EU-Ebene für die Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung zurückzuführen; insbesondere die im Dezember 2000 beim Rat von Nizza formulierten diesbezüglichen Ziele und jene im darauffolgenden Jahr vorgeschlagenen sozialen Indikatoren (siehe Abschnitt 1.3.2) bildeten den zentralen politischen und inhaltlichen Hintergrund für die Erarbeitung einer umfangreichen Gemeinschaftserhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen.[631]

Ein weiteres zentrales Merkmal von EU-SILC besteht in der Konzeption als integrierte Längs- und Querschnittserhebung. Da ungefähr drei Viertel der befragten Haushalte

[629] ibid., Übersicht auf S. 153
[630] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 115
[631] vgl. Bauer, Martin/Lamei, Nadja: EU-SILC – die neue Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen; in: Statistik Austria - Statistische Nachrichten 3/2005, S. 224

auch im Folgejahr erneut in die Erhebung mit einbezogen werden und jedes Jahr ein Viertel der Stichprobe neu gezogen wird, stand mit der Auswertung des Jahres 2007 erstmals eine vierjährige Längsschnitt-Periode zur Verfügung.[632]

Die Längsschnittdaten erlauben Analysen über die Dauerhaftigkeit und über Ein- und Austrittsdynamiken in Bezug auf Armutslagen – sowohl in Hinblick auf das Einkommen als auch bei der materiellen Deprivation. Diese Längsschnittperspektive ist vor allem auch deshalb von hoher Relevanz, da nach dem Zeitpunkt des Eintretens von Einkommenseinbußen Ersparnisse über eine gewisse Zeitspanne den Abfall des Lebensstandards abmildern können. Auch nach dem erneuten Erreichen eines Einkommens oberhalb der Armutsgefährdungsschwelle kann der Lebensstandard häufig erst zeitversetzt wieder steigen, da beispielsweise Schulden zurückgezahlt werden müssen oder diverse Investitionen nachzuholen sind. Insofern bietet der Längsschnittcharakter von EU-SILC gerade für die Forschung wertvolle Informationen in Hinblick auf die Dynamik und Persistenz von Armutslagen.[633] Um diese Informationen zu erlangen, müssen EU-weit jährlich effektiv zumindest rund 131.000 Haushalte befragt werden, davon in etwa 98.000 im Längsschnitt. In dieser mindestens zu erreichenden Stichprobe an Haushalten leben insgesamt rund 273.000 Personen.[634]

Die vierjährige Längsschnitt-Komponente von EU-SILC ermöglichte die Berechnung des Laeken-Indikators „Quote der dauerhaften Armutsgefährdung“; dieser Indikator weist jenen Anteil an der Gesamtbevölkerung aus, dessen Einkommen im jeweiligen Erhebungsjahr und in zumindest zwei weiteren der letzten drei vorhergehenden Jahre unter der Armutsgefährdungsschwelle lag.[635] Neben diesem einkommensbezogenen Indikator auf europäischer Ebene ermöglichen die Paneldaten auch die Entwicklung nationalspezifischer Kennzahlen: Unter den österreichischen Indikatoren für soziale Eingliederung befindet sich beispielsweise jener der „verfestigten Deprivation“. Hierunter versteht man

---

[632] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 115

[633] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armutsgefährdung in Österreich: EU-SILC 2008 – Eingliederungsindikatoren; Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Sozialpolitische Studienreihe Band 2, Wien 2009, S. 108-110

[634] vgl. Wolff, Pascal/Montaigne, Fabienne/Rojas González, Gara: Investing in statistics: EU-SILC; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 45

[635] vgl. Clemenceau, Anne/Museux, Jean-Marc: EU-SILC (community statistics on income and instrument); in: Eurostat: Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges; Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2007, S. 18

jene Bevölkerungsgruppe, die in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Mindestanzahl nationalspezifisch ausgewählter Ausgabenpositionen als nicht leistbar einstuft.[636]

Neben dieser wesentlichen Eigenschaft enthält EU-SILC außerdem ein jährlich wechselndes Modul, das spezifische Daten zu einem thematischen Schwerpunkt liefert. Sowohl das Thema als auch die konkreten Fragestellungen werden rechtlich auf europäischer Ebene mit Hilfe von Verordnungen fixiert und sind unmittelbar im Rahmen der nationalen Erhebungsverpflichtungen umzusetzen.[637] Mit Hilfe sogenannter sekundärer Variablen, die höchstens alle vier Jahre im Rahmen der Querschnitt-Komponente erhoben werden müssen, wurde die inhaltliche Flexibilität von EU-SILC ergänzt. Die seit 2005 durchgeführten jährlichen Module werden in unregelmäßigen Abständen wiederholt.[638] Die Inhalte der bisher durchgeführten jährlichen Ad-hoc-Module verkörpern einen wichtigen Anteil des mehrdimensionalen Charakters der EU-SILC-Erhebung:

- Intergenerationale Übertragung von Armut (2005)
- Soziale Teilhabe (2006)
- Wohnbedingungen (2007 und 2012)
- Überschuldung und finanzielle Ausgrenzung (2008)
- Materielle Deprivation (2009 und 2014)
- Verteilung der Ressourcen innerhalb des Haushalts (2010)
- Intergenerationale Übertragung von Benachteiligungen (2011)
- Wohlbefinden (2013)[639]

Andererseits zeigt die Notwendigkeit, beispielsweise das Themengebiet „Wohlbefinden" mit Hilfe eines gesonderten Moduls zu behandeln, dass sich die jährlich erhobenen Inhalte auf bestimmte Kategorien in Bezug auf Armut und soziale Ausgrenzung beschränken. Ein regelmäßiges Monitoring zum thematisch breiter angelegten sozialstatistischen Konzepts des Wohlbefindens („Well-Being") wird indessen von vielen Experten gefordert, da diesbezügliche Ergebnisse nicht nur das unterste sozialstaatliche Sicherheitsnetz beleuchten, sondern sämtliche wohlfahrtsstaatliche Wirkungen in einer ganzheitlichen

---

[636] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 100-101

[637] vgl. Bauer, Martin: Neue Perspektiven für Statistiken zu Einkommen und Lebensbedingungen; in: Österreichische Zeitschrift für Statistik, Jahrgang 39 (2010), Heft 1 & 2, S. 147-148

[638] vgl. Wolff, Pascal/Montaigne, Fabienne/Rojas González, Gara: Investing in statistics: EU-SILC; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 42

[639] vgl. Homepage Eurostat ↦ Einkommen und Lebensbedingungen ↦ Gesetzgebung: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes (1.7.2013)

Perspektive reflektieren.[640] Demzufolge spiegeln die Inhalte der Module auch die Begrenzungen des Kernmoduls von EU-SILC wider; jedenfalls kann ein verbleibender Bedarf an differenzierteren Auswertungen in bestimmten Themenfeldern lokalisiert werden.

Flexibilität stellt ein Hauptmerkmal dieser europäischen Erhebung dar; diese äußert sich nicht nur inhaltlich, sondern auch in der konkreten Umsetzung: Während das Haushaltspanel ECHP in einem stärkeren Maße als europaweit einheitliche Erhebung konzipiert war, liegt bei EU-SILC deutlich erkennbar ein stärkerer Akzent auf dem Aspekt eines gemeinsamen Erhebungsrahmens, der nationale Spezifika ausdrücklich zulässt. Wenngleich der verordnungsrechtlich abgesteckte Anforderungskatalog für die nationale Durchführung der Erhebung konkrete Vorgaben in Hinblick auf methodologische und definitorische Details enthält, die eine europaweite Vergleichbarkeit sicherstellen sollen, besteht hinsichtlich der Datenquellen durchwegs Spielraum für nationale Gegebenheiten. Zum einen können die Längsschnitt- und Querschnittsdaten aus unterschiedlichen Quellen stammen, zum anderen können Daten nicht nur im Zuge der Erhebung gewonnen werden, sondern auch aus bestehenden nationalen Registern bezogen werden. Demzufolge können beispielsweise Informationen über die Einkommen eines Haushalts je nach Mitgliedsland entweder auf Befragungs- oder auf Verwaltungsdaten beruhen - oder auch einer weiteren Erhebung entnommen werden, die jedenfalls mit den grundlegenden Anforderungen von EU-SILC in Einklang zu stehen hat.[641] In Hinblick auf das Kernmodul der Erhebung sind so genannte Zielvariablen auf europäischer Ebene definiert, die Art und Weise sowie die Datenquelle, wie diese Variablen ermittelt werden, obliegt jedoch den Mitgliedsländern.[642]

Insbesondere die Verlässlichkeit der Einkommensdaten stellt eine wichtige Herausforderung dar, da diese für die Berechnung einer europaweit vergleichbaren Armutsgefährdungsquote herangezogen werden. Nicht zuletzt hier führen länderspezifische Differenzen zu Schwierigkeiten: *„Often the presence of negative, zero and very large values of household income is the result of errors in the data introduced at the collection of pro-*

[640] vgl. Homepage der OECD zur „European Conference on Measuring Well-Being and Fostering the Progress of Societies“ in Paris, 26 – 28 June 2012: http://www.oecd.org/site/progresseurope (5.7.2013)
[641] vgl. Clemenceau, Anne/Museux, Jean-Marc: EU-SILC (community statistics on income and instrument); in: Eurostat: Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges; Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2007, S. 17-18
[642] vgl. Bauer, Martin: Neue Perspektiven für Statistiken zu Einkommen und Lebensbedingungen; in: Österreichische Zeitschrift für Statistik, Jahrgang 39 (2010), Heft 1 & 2, S. 148

cessing stages. [...] In part this may result from differences in data sources and national situations, but mostly it seems to be the result of differences in conditions and procedures of data collection, and especially in how the data are recorded and processed. These differences damage the international comparability of the results."[643]

In die Interpretation der Ergebnisse von EU-SILC muss demnach auch dieser Balanceakt zwischen Standardisierung und der Einräumung nationalspezifischer Erhebungsmethoden einfließen; die unumschränkte Vergleichbarkeit der Daten ist in diesem Zusammenhang als Erwartungsnorm zumindest zu relativieren. Neben diesem Aspekt bestehen zahlreiche weitere erhebungsrelevante Unschärfen und Merkmale, deren Kenntnis eine wichtige Voraussetzung für die angemessene Interpretation der Ergebnisse darstellt.

5.3.2.3 Interpretationsgrenzen

Die maßgebende Dimension für die Auslegung der EU-SILC-Daten in Bezug auf Armut und soziale Ausgrenzung ist der Privathaushalt. Je nach Zusammensetzung ergeben sich bestimmte Ausprägungen, die in der Folge allen Haushaltsmitgliedern zugeordnet werden; dies ist insbesondere bei der Ermittlung des Lebensstandards der Fall. Demensprechend ist bei der Interpretation aller diesbezüglichen Informationen zu berücksichtigen, dass der persönliche Status in die jeweilige Konstellation des Haushalts einfließt, relativiert wird und teilweise in den Hintergrund tritt.[644]

Mit Ausnahme der erhobenen Single-Haushalte verkörpert daher eine von SILC-Indikatoren ausgewiesene Personenzahl nicht unbedingt ausschließlich Betroffene, sondern umfasst mitunter all jene in Haushalten mit einer dominierenden Eigenschaft lebenden Personen. Wie bereits erwähnt, ist diese Perspektive vor allem in Bezug auf einkommensbezogene Indikatoren relevant. In diesem Zusammenhang spielt das äquivalisierte Pro-Kopf-Einkommen des Haushalts eine bedeutende Rolle: Es wird angenommen, dass alle Haushaltsmitglieder gleichermaßen vom Gesamteinkommen profitieren. Da es aufgrund der Aufteilung gemeinsamer haushaltsbezogener Kosten zu Ersparnissen kommt, wird nach einem EU-weit geltenden Bewertungsmaßstab der Ressourcenbedarf für die weiteren Haushaltsmitglieder äquivalisiert: Während einer alleinlebenden Person

---

[643] Verma, Vijay/Betti, Gianni: Data accuracy in EU-SILC; in: Eurostat: Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges; Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2007, S. 65-66

[644] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armutsgefährdung in Österreich: EU-SILC 2008 – Eingliederungsindikatoren; Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Sozialpolitische Studienreihe Band 2, Wien 2009, S. 39-40

ein Konsumäquivalent zugewiesen wird, steigt diese Bedarfsmaßzahl pro weiterer erwachsener Person im Haushalt nur noch um 0,5 und pro Kind um 0,3 Konsumäquivalente.[645]

In der Folge wird das gesamte im Haushalt verfügbare Einkommen durch die Summe der Konsumäquivalente dividiert, um die jeweilige Einkommenssituation mit jener anderer Haushaltskonstellationen – und insbesondere auch mit Einpersonenhaushalten – vergleichen zu können.[646] Diese Vorgangsweise ergibt für die weiteren statistischen Auswertungen den Sinn, dass je nach Haushaltszusammensetzung realistische einkommensbezogene Mindeststandards errechnet werden können. Lag beispielsweise in Österreich 2011 die monatliche Armutsgefährdungsschwelle für einen Einpersonenhaushalt bei 1.066 EUR, wurde der Wert für einen aus zwei Erwachsenen und drei Kindern bestehenden Haushalt mit 2.558 EUR errechnet (2,4 Konsumäquivalente) [647] Diese statistische Vergleichbarkeit impliziert allerdings keine Berücksichtigung (geschlechtsspezifischer) Ungleichverteilungen hinsichtlich des Zugangs zu den Ressourcen des Haushalts.

Das thematische EU-SILC-Modul 2010 erfasste Informationen zur Intrahaushaltsverteilung von Ressourcen; die Ergebnisse beschreiben erwartungsgemäß eine andere Wirklichkeit als die pragmatische Annahme der Statistik: *„Das Sondermodul zu EU-SILC zur Intrahaushaltsverteilung von Ressourcen ermöglichte erstmals Einblicke in die Entscheidungsprozesse und Allokation finanzieller Ressourcen innerhalb eines Haushalts, öffnete die sogenannte ‚Black Box' Haushalt und ermöglichte erste Analysen zum Lebensstandard und dem Entscheidungsspielraum von Individuen. [...] Die Daten zeigen auch, dass die gängige ökonomische Annahme, dass Ressourcen im Haushalt gleich verteilt sind und somit alle Haushaltsmitglieder am Lebensstandard im gleichen Ausmaß teilhaben, nicht haltbar ist. Fragen und Annahmen zu Einkommensverteilung, Armut und Lebensstandard sollten daher in Hinkunft stärker auf diese Erkenntnisse hin interpretiert werden, um bestehende Ungleichverteilungen zwischen Männern und Frauen aufzudecken."*[648] Das Sondermodul dokumentierte des Weiteren, dass die Be-

[645] vgl. ibid., S. 40-41
[646] vgl. Bauer, Martin/Lamei, Nadja: EU-SILC – die neue Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen; in: Statistik Austria - Statistische Nachrichten 3/2005, S. 229
[647] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 100-101
[648] Mader, Katharina/Schneebaum, Alyssa/Skina-Taube, Magdalena/Till-Tentschert, Ursula: Intrahaushaltsverteilung von Ressourcen – Geschlechtsspezifische Verteilung von Einkommen und Entscheidungsmacht; in: Statistik Austria – Statistische Nachrichten 12/2012, S. 993

reitschaft der Haushaltsmitglieder zur gemeinsamen Nutzung der Einkommen europaweit unterschiedlich stark ausgeprägt ist: Während in Österreich mit 52 % der geringste Anteil von Hauhalten ein vollständiges Zusammenlegen der Einkommen bekannt gibt, stehen in dieser Frage Rumänien (88 %) und Malta (86 %) an der Spitze; der EU-Durchschnittswert liegt in etwa bei 70 %. Wenngleich zahlreiche Gründe für diese Unterschiede bestehen (z.B. demographische Unterschiede, differente Familienstrukturen, Lebensstandard), weisen die Zahlen darauf hin, dass individuelle und geschlechtsspezifische Chancen der gemeinsamen Einkommensnutzung mit statistischen Schemen unzureichend wiedergegeben werden.[649] Innerhalb der EU herrschen unterschiedliche Haushaltstrukturen vor, die in vielen Fällen kulturell tradiert werden und europäische Vergleiche vor allem zwischen nördlichen und südlichen Ländern erschweren: Während in südeuropäischen und einigen osteuropäischen Ländern mehrgenerationale Haushalte überwiegen, ist diese Form des familiären Zusammenlebens in nördlichen Mitgliedstaaten unüblich. Neben religiös-kulturell geprägten Mustern von Haushaltsstrukturen führen auch ökonomische Zwänge zur Entscheidung, einen gemeinsamen Haushalt zu führen; in diesem Zusammenhang könnten krisenbedingte Entwicklungen – zumindest kurzfristig – signifikante Auswirkungen zeigen.[650]

Neben dem Aspekt der Haushaltszusammensetzung spielt im Zuge der Interpretation der EU-SILC-Daten insbesondere aber die Frage eine zentrale Rolle, ob alle Haushaltsformen erfasst werden. Hier ist zu berücksichtigen, dass Personen in Anstaltshaushalten (z.B. Pflegeanstalten, Obdachlosenheime, Gefängnisse) und ohne festen Wohnsitz nicht in die Erhebung mit einbezogen werden.[651] Dieser Umstand bedeutet, dass die Situationen von Menschen in extremen Armutslagen von EU-SILC unzureichend abgebildet sind. Aber auch die Erfassung von sehr hohen Einkommen führt im Rahmen einer Erhebung zumeist zu fehlerhaften Ergebnissen, da diese Personengruppe erfahrungsgemäß seltener bereit ist, zuverlässige Angaben über ihre Einkommensverhältnisse zur Verfügung zu stellen.[652] Sozialstatistische Erhebungen stellen in vielerlei Hinsicht eine ausge-

---

[649] vgl. Ponthieux, Sophie: Income pooling and equal sharing within the household – What can we learn from the 2010 EU-SILC module?; Eurostat, Methodologies & Working papers, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 17-18

[650] vgl. Iacovou, Maria/Skew, Alexandra: Household structure in the EU; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric: Income and living conditions in Europe; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 97-98

[651] vgl. Statistik Austria (Hrsg.): Einkommen, Armut und Lebensbedingungen – Ergebnisse aus EU-SILC 2007; Wien 2009, S. 73

[652] vgl. Verma, Vijay/Betti, Gianni: Data accuracy in EU-SILC; in: Eurostat: Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges; Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2007, S. 61

sprochen komplexe Herausforderung dar und sind nur sehr eingeschränkt mit der Erstellung ökonomischer Datengrundlagen vergleichbar; andererseits besteht in der Sozialstatistik eine durchwegs lange Tradition offener und aufrichtiger Auseinandersetzungen mit ihren Unzulänglichkeiten, um qualitative Fortschritte zu erzielen. Bereits in der Entwicklungsphase sozialer Indikatoren auf EU-Ebene wurde der Umgang mit Fehlerquellen thematisiert: *„We recommend that each of the social indicators adopted which has been calculated using a European instrument should, wherever possible, be validated by reference to national sources. [...] There are further features of European data collection that we believe to be relevant to the construction of social indicators. One is the salience of contextual data. [...] Secondly, we need to pay particular attention to the position of people who are not part of the household population: those living in institutions, those in the armed forces or in prison, and those who are homeless. This is a heterogeneous group, but includes some of those most at risk of social exclusion. Statistics based on household surveys miss this group, and we need to consider ways in which its members can be covered. This will require a significant investment, but it is of great importance."*[653]

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung regulärer Fehlerquellen bei statistischen Erhebungen muss jedenfalls die stellenweise suggerierte numerische Exaktheit von Indikatoren-Ergebnissen relativiert werden. Vergleiche im Zeitverlauf respektive zwischen Staaten sollten durchwegs auf ihre statistische Signifikanz geprüft und nicht auf Basis von zum Teil geringfügigen Unterschieden bei der ersten Nachkommastelle beurteilt werden. Die statistische Schwankungsbreite kann je nach nationaler Erhebung und Indikator durchaus beachtlich ausfallen: Der Bereich, in dem beispielsweise die tatsächliche Armutsgefährdungsquote zu einer sehr hohen Zuverlässigkeit liegen kann, erstreckt sich laut einer Untersuchung je nach Erhebung und Land zwischen 1,4 und 3,8 Prozentpunkten (Konfidenzintervall mit einer Wahrscheinlichkeit von 95%).[654] In einer aktuellen Publikation des EU-Sozialschutzausschusses wird vereinfacht bei allen Mitgliedstaaten ein Prozentpunkt als Grenze für die Markierung signifikanter Veränderungen bei der Armutsgefährdungsquote zwischen 2008 und 2011 verwendet.[655] Neben den

---

[653] Atkinson, Tony/Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, Oxford 2002, S. 41-42

[654] vgl. Goedemé, Tim: How much Confidence can we have in EU-SILC? Complex Sample Designs and the Standard Error of the Europe 2020 Poverty Indicators; in: Social Indicators Research, Volume 110, Issue 1, S. 99

[655] vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 26

erwähnten erhebungstechnischen Interpretationsgrenzen besteht auch in der unzureichend zeitnahen Verfügbarkeit der EU-SILC-Daten eine Beschränkung der praxisorientierten Verwertbarkeit: Die Zeitspanne zwischen der Datenerhebung und –veröffentlichung führt dazu, dass über soziale Entwicklungen keine gegenwartsnahe Berichterstattung auf Basis dieser umfangreichen sozialstatistischen Datenquelle möglich ist. Eine Verkürzung dieser zeitlichen Verzögerung stellt eine dementsprechend bedeutende Herausforderung dar – vor allem auch in Hinblick auf das soziale Kernziel der Strategie „Europa 2020".[656]

Dieses Problem wurde insbesondere im Verlauf der Berichterstattung zu den sozialen Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise deutlich. Der im März 2012 publizierte dritte Bericht des Sozialschutzausschusses zu den sozialen Krisenauswirkungen weist auf diese zeitverzögerte Wissensbasis hin: *„It is important to underline that the main data source on poverty and social exclusion, the EU survey on income and living conditions (EU-SILC), has a significant time lag. Data from 2010 (t) refers to income and employment for 2009 (t-1), while only the information on living conditions and material deprivation specifically refers to 2010 (t). Thus, the most recent data available currently presents only the initial impact of the crisis on households."*[657]

Dementsprechend ermöglicht die Datenbasis von EU-SILC derzeit keine aktuellen Analysen, die unverzüglich notwendige sozialpolitische Maßnahmen einfordern könnten.

5.3.3 Teilaspekt „Armutsgefährdung"

Die erste Dimension des Europa-2020-Indikators ist zugleich jene Größe, die sich in der europäischen Armutsforschung in den letzten Jahrzehnten am stärksten etabliert hat; deren dominante Stellung wurde aber nicht zuletzt im Zuge der Diskussion rund um das sozialpolitische Kernziel der EU-Strategie merklich relativiert: die Armutsgefährdungsquote.

---

[656] vgl. Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric: Living conditions in Europe and the Europe 2020 agenda; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric: Income and living conditions in Europe; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 29

[657] European Commission: The social impact of the economic crisis and ongoing fiscal consolidation – Third report of the Social Protection Committee (2011); Publications Office of the European Union; Luxembourg 2012, S. 8

5.3.3.1 Entwicklungsrahmen des Indikators

Mitte der 1970er Jahre kam es zu ersten Forschungsinitiativen in Bezug auf Armut auf europäischer Ebene und im Zuge dieser Bemühungen wurde die unzureichende Datenlage als grundlegendes Problem erkannt. In der Folge kam es auf Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Eurostat und den nationalen Statistikinstituten zu ersten Konzepten von Armutsgrenzen; diese wurden beispielsweise bei 40, 50 oder 60 Prozent der durchschnittlichen nationalen Haushaltseinkommen (oder auch –ausgaben) erwägt.[658] Diese ersten Analysen bedeuteten bereits eine tendenzielle Festlegung auf eine relative Armutsmessung, welche das Niveau sowie die Entwicklung des durchschnittlichen nationalen Lebensstandards berücksichtigt und gewissermaßen eine Relation zu den sozialen Verhältnissen im jeweiligen Land herstellt. Im Gegensatz dazu würde eine absolute Armutsgrenze beispielsweise die Leistbarkeit bestimmter als essentiell erachteter Güter oder Dienstleistungen als Bezugsgröße haben und Unterschiede in den nationalen Lebensstandards und Einkommensverteilungen definitorisch nicht berücksichtigen.[659]

Allerdings bestehen diesbezüglich abweichende Interpretationen: *„There is much debate about ‚absolute' versus ‚relative' criteria. This distinction is misleading, since any indicator has to be interpreted relative to a standard. The essential question is the choice of standard and of the method of updating the standard over time. A poverty measure may be defined relative to mean or median incomes, for example, and this is the usual way the term 'relative' is employed. [...] A contrast is often drawn with measures of poverty based on ability to afford a given bundle of goods and services. These are sometimes referred to as 'absolute', but in reality they do not represent a level of consumption that is in any sense 'absolutely' necessary for survival, as it demonstrated by the fact that when employed they also tend to be updated over time to reflect changing consumption patterns – if only at irregular intervals."*[660]

In diesem Sinne kann die Etablierung des ersten Armutsindikators nicht auf die Entscheidung für einen relativen Armutsbegriff reduziert werden; vielmehr besteht im Fokus auf die jeweilige nationale Einkommensverteilung die wesentliche inhaltliche Festlegung. Nach ersten – kaum länderübergreifend vergleichbaren – Untersuchungen unter Heranziehung nationaler Datenquellen bekräftigte vor allem die Einführung des Europä-

[658] vgl. Barnes, Matt: Social exclusion and the life course; in: Barnes, Matt [u.a.]: Poverty and Social Exclusion in Europe, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2002, S. 12-13
[659] vgl. Atkinson, Anthony B.: Poverty in Europe; Blackwell Publishers, Oxford [u.a.] 1998, S. 18-21
[660] Atkinson, Tony/Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, Oxford 2002, S. 29-30

ischen Haushaltspanels ECHP (siehe Abschnitt 5.3.2.1) diese Entwicklung, wobei im Zuge dieses entscheidenden Schritts in der Geschichte europäischer Sozialstatistik auch die Haushaltsebene als Analyseeinheit fixiert wurde.[661]

Diese statistische Grundlage ermöglichte die Erarbeitung evidenzbasierter Grundlagen im Zuge eines verstärkten sozialpolitischen Engagements auf EU-Ebene, das nicht zu letzt auf Impulse des Europäischen Rats von Lissabon (März 2000) zurückzuführen ist. Bereits im Frühjahr 2001 wurde von der Europäischen Kommission Indikatoren im Bereich der sozialen Eingliederung präsentiert, die ohne die verbesserte Datenlage und den bereits erfolgten Forschungsgrundlagen nicht realisierbar gewesen wären. Unter diesen Vorschlägen befand sich auch bereits die heute noch gültige Definition der Armutsgefährdungsquote (vor und nach sozialen Transferleistungen), festgelegt als jener Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen unter 60% des nationalen äquivalisierten Medianeinkommens. In der Folge kam es zu ersten Darstellungen von Rankings der Mitgliedstaaten in Bezug auf das Ausmaß der Armutsgefährdung. Im Jahr 1996 wiesen Dänemark und Luxemburg mit rund 11 Prozent die niedrigsten Quoten aus, Portugal und Griechenland mit je 21 Prozent die höchsten (jeweils nach Sozialleistungen).[662]

5.3.3.2 Merkmale

Bereits die Bezeichnung der Armutsgefährdungsquote verdeutlicht, dass die erfasste Bevölkerungsgruppe nicht nur jene Personen umfasst, die sich in Armutslagen befinden, sondern auch jene, die aufgrund ihres geringen Einkommens von einem Abrutschen in Armut gravierend bedroht sind.

Dieser Indikator definiert eine Person dann als armutsgefährdet, wenn ihr äquivalisiertes Pro-Kopf-Haushaltseinkommen unter 60% des nationalen Medianeinkommens liegt. Es wird ein umfassendes Spektrum an Einkommen des Haushalts berücksichtigt - unter anderem Erwerbseinkommen, Sozialleistungen, Pensionen sowie Einkommen aus Investitionen und Immobilien. Wie bereits erwähnt erfolgt die Äquivalisierung des gesamten Haushaltseinkommens mit Hilfe einer auf EU-Ebene konzipierten „modifizierten OECD-Skala“ (siehe Abschnitt 5.3.2.3); diese weist der ersten erwachsenen Person den Wert 1 zu, ab dem zweien erwachsenen Haushaltsmitglied beträgt der Wert 0,5 und

[661] vgl. Barnes, Matt: Social exclusion and the life course; in: Barnes, Matt [u.a.]: Poverty and Social Exclusion in Europe, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2002, S. 14
[662] vgl. Atkinson, Tony/Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, Oxford 2002, S. 5-8

jedes Kind unter 14 Jahren wird mit 0,3 gewichtet. Damit wird die europaweite Vergleichbarkeit von Haushalten gewährleistet, wobei sowohl die unterschiedliche Anzahl als auch das jeweilige Alter ihrer Mitglieder Berücksichtigung findet.[663]

Die Berechnung der Armutsgefährdungsquote kann nach der Ermittlung der nationalen Armutsgefährdungsschwelle erfolgen. Nachdem diese Schwelle vom nationalen Medianeinkommen abhängt, spiegelt der Wert vor allem die Einkommensverteilung des jeweiligen Mitgliedslandes wider. Die Entscheidung für die Heranziehung sowohl der Schwellengrenze von 60 Prozent als auch des nationalen Medianeinkommens erfolgte zwar im Verlauf einer eingehenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung, es gibt aber auch internationale Beispiele für andere definitorische Entscheidungen: Die OECD verwendet beispielsweis eine Schwelle von 50%, weshalb die Vergleichbarkeit dieser internationalen Daten mit den EU-Armutsquoten nicht gegeben ist.[664] Demnach gibt es für die Wahl der 60-Prozent-Schwelle keine stringente statistische Begründung. Im Gegensatz dazu wurde die Anwendung des nationalen Medianeinkommens gegenüber dem Durchschnittseinkommen aufgrund seiner höheren statistischen Robustheit gegenüber extrem hohen oder sehr niedrigen Einkommen, die beim Durchschnittseinkommen verzerrend wirken, wissenschaftlich fundiert begründet. Dennoch wird auch in dieser Frage auf Unschärfen hingewiesen: *„It may be argued that the median is less subject to sampling fluctuations (on certain assumptions about the form of the income distribution). We should also note that, while the median is unaffected by the top or bottom coding of observations, it is affected by the deletion of observations, such as those with zero incomes."*[665]

Der direkte Bezug zur Einkommensverteilung hat auch zur Folge, dass die Armutsgefährdungsquoten – insbesondere bei stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen – einen relativ konstanten Verlauf zeigen. Der folgenden Übersicht ist abzulesen, dass die Armutsgefährdungsquote innerhalb der EU-27-Staaten seit 2008 (Basisjahr für das spezifische EU-Monitoring) einer Schwankung von nur 0,5 Prozentpunkten unterlag:

---

[663] vgl. Fusco, Alessio/Guio, Anne-Catherine/Marlier, Eric: Characterising the income poor and the materially deprived in European countries; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric: Income and living conditions in Europe; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 135

[664] vgl. Förster, Michael F./ d'Ercole, Marco Mira: The OECD approach to measuring distribution and poverty: strengths, limits and statistical issues, S. 9: http://umdcipe.org/conferences/oecdumd ↦ Conference Papers(13.7.2013)

[665] Atkinson, Anthony B.: Poverty in Europe; Blackwell Publishers, Oxford [u.a.] 1998, S. 14

Armutsgefährdungsquoten in den EU-Mitgliedstaaten 2005-2011
(in % der Gesamtbevölkerung)

	2005	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008-2011 (in %-Pkten.)
EU-27	16,4(e)	16,4	16,3	16,4	16,9	+0,5
EU-15	15,7	16,2	16,1	16,2	16,7	+0,5
Euroraum (17 Länder)	15,2	15,8	15,9	16,1	16,8	+1,0
Belgien	14,8	14,7	14,6	14,6	15,3	+0,6
Bulgarien	14,0	21,4	21,8	20,7	22,3	+0,9
Tschechische Republik	10,4	9,0	8,6	9,0	9,8	+0,8
Dänemark	11,8	11,8	13,1	13,3	13,0	+1,2
Deutschland	12,2	15,2	15,5	15,6	15,8	+0,6
Estland	18,3	19,5	19,7	15,8	17,5	-2,0
Irland	19,7	15,5	15,0	15,2	15,2	-0,3
Griechenland	19,6	20,1	19,7	20,1	21,4	+1,3
Spanien	20,1	20,8	20,1	21,4	22,2	+1,4
Frankreich	13,0	12,7(b)	12,9	13,3	14,0	+1,0
Kroatien	18,0	17,3	17,9	20,5	21,3	+4,0
Italien	18,9	18,7	18,4	18,2	19,6	+0,9
Zypern	16,1	15,9(b)	15,8	15,6	14,8	-1,1
Lettland	19,2	25,6	25,7	21,3	19,1(b)	-6,5
Litauen	20,5	20,0	20,6	20,2	19,2	-0,8
Luxemburg	13,7	13,4	14,9	14,5	13,6	+0,2
Ungarn	13,5	12,4	12,4	12,3	13,8	+1,4
Malta	13,9	15,0	15,3	15,0	15,4	+0,4
Niederlande	10,7	10,5	11,1	10,3	11,0	+0,5
Österreich	12,3	12,4	12,0	12,1	12,6	+0,2
Polen	20,5	16,9	17,1	17,6	17,7	+0,8
Portugal	19,4	18,5	17,9	17,9	18,0	-0,5
Rumänien	:	23,4	22,4	21,1	22,2	-1,2
Slowenien	12,2	12,3	11,3	12,7	13,6	+1,3
Slowakei	13,3	10,9	11,0	12,0	13,0	+2,1
Finnland	11,7	13,6	13,8	13,1	13,7	+0,1
Schweden	9,5	12,2	13,3	12,9	14,0	+1,8
Vereinigtes Königreich	19,0	18,7	17,3	17,1	16,2	-2,5

Quelle: Eurostat
: = nicht verfügbar; e = geschätzt; b = Zeitreihenbruch

In den meisten EU-Mitgliedstaaten stammen die Einkommensdaten aus dem Jahr vor der Erhebung, weshalb in Bezug auf die Krisenauswirkungen vor allem die Entwicklungen von 2009 auf das Erhebungsjahr 2010 relevant sind.[666] Die Armutsgefährdungsquote zeigt in diesem Zeitabschnitt allerdings nur in wenigen Ländern einen signifikanten Anstieg (Spanien, Slowenien, Kroatien); in einigen krisengebeutelten Staaten kam es sogar zu einem Rückgang der Quote: In Lettland ist in diesem Vergleichszeitraum eine

[666] vgl. Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric: Living Conditions in Europe and the Europe 2020 agenda; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 31

erhebliche Verringerung der Armutsgefährdung von über 4 Prozentpunkten feststellbar. Dieser Rückgang wurde zum einen auf höhere staatliche Sozialleistungen zurückgeführt, vor allem aber auf einen Rückgang der Einkommen, welcher sich in einer deutlich niedrigeren Armutsgefährdungsschwelle manifestierte.[667] Dieses Beispiel verkörpert ein wichtiges Merkmal dieses Indikators, nämlich die unmittelbare Verknüpfung mit Entwicklungen im Bereich der nationalen Einkommensverteilung. Aus diesem Grund hat eine Interpretation der Ergebnisse insbesondere während der Finanzkrise differenziert und unter Heranziehung der Armutsgefährdungsschwelle zu erfolgen. In Estland sank zwischen den krisenrelevanten Erhebungsjahren 2009 und 2010 die jährliche Armutsgefährdungsschwelle für eine alleinstehende Person von 3.725 auf 3.436 Euro.[668] Von einem Rückgang der Armut im Umfang der niedrigeren Quote kann demzufolge nicht gesprochen werden, sondern vielmehr von deutlichen Einkommensverlusten im Zuge der krisenbedingt gestiegenen Arbeitslosigkeit sowie aufgrund von erheblichen Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst und im Privatsektor.[669]

Neben dieser krisenbedingten Beeinträchtigung der Aussagekraft der Armutsgefährdungsquote spiegelt die jeweilige nationale Einkommensgrenze, ab welcher Personen vom Indikator erfasst werden, die Unterschiede in Bezug auf das Niveau des Lebensstandards treffend wider: Gilt beispielsweise in Dänemark im Jahr 2011 eine Person mit einem jährlichen Einkommen von unter 15.800 Euro als armutsgefährdet, befindet sich eine alleinstehende Person in Rumänien mit einem Jahreseinkommen von 1.300 Euro (knapp) über der Armutsgefährdungsgrenze.[670]

Ein Merkmal der relativen Einkommensarmut besteht demzufolge darin, dass im Zuge eines Vergleichs unterschiedliche Perspektiven Berücksichtigung finden müssen: *„Poverty is a relative notion, because it is defined in relation to the general level of prosperity in a country or population group at a given point in time. As such, poverty is a relative concept in two senses. First, what is regarded as a minimal acceptable way of life depends largely on the prevailing life-style in the community concerned and thus on its level of social and economic development. [...] On the other hand, the relative nature of*

---

[667] vgl. European Commission: The social impact of the economic crisis and ongoing fiscal consolidation – Third report of the Social Protection Committee (2011); Publications Office of the European Union; Luxembourg 2012, S. 10-11

[668] vgl. Homepage Eurostat – Indikatoren „Soziale Eingliederung“ – Armutsgefährdungsschwelle: http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=de (20.7.2013)

[669] vgl. Urban, Thomas: Vorbild Estland – Die Ostseerepublik hat hinter sich, was in Südeuropa noch bevorsteht; in: „Süddeutsche Zeitung“ vom 14.5.2010, S. 17

[670] vgl. Homepage Eurostat – Indikatoren „Soziale Eingliederung“ – Armutsgefährdungsschwelle: http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=de (20.7.2013)

poverty should not be overemphasized or exaggerated to the extent that confusion arises between the notions of poverty and income inequality, and this would undermine the credibility of the poverty standard. [...] The second sense in which poverty may be relative concerns the uprating of the poverty standard over time."[671] Dementsprechend herausfordernd ist die Kommunikation der Ergebnisse des Indikators, wenn die relativen Merkmale der Armutsgefährdungsquote von Brüchen in der Einkommensverteilung deutlich zutage treten. Diese Eigenschaft dieses Indikators mag – neben der kommunizierten Berücksichtigung der Mehrdimensionalität des Themenfeldes – mit ein Grund für die Entscheidung gewesen sein, das Europa 2020-Ziel der Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung mit zwei weiteren Indikatoren zu quantifizieren.

5.3.3.3 Interpretationsgrenzen

Vor dem Hintergrund der Definition des EU-Indikators zur Armutsgefährdung bestehen neben den genannten Einschränkungen in Bezug auf die unterschiedlichen nationalen Entwicklungen im Bereich der Einkommensverteilungen auch unzureichende Vergleichsmöglichkeiten in Hinblick auf die jeweilige Intensität der Armut. Die Quote selbst vermittelt keine Auskunft darüber, wie viele armutsgefährdete Personen ein Einkommen knapp unter der Armutsgefährdungsschwelle beziehen beziehungsweise ob auch innerhalb dieser Gruppe eine Polarisierung vorherrscht. Um diesbezüglich nähere Aussagen treffen zu können, muss ein weiterer Indikator herangezogen werden: Die Armutsgefährdungslücke beschreibt den Abstand des Medianeinkommens aller Armutsgefährdeten in Prozent der Armutsgefährdungsschwelle; ein hoher Wert spiegelt demzufolge wider, dass sich unter den Armutsgefährdeten viele Personen mit sehr niedrigen Einkommen befinden. Je geringer der Wert, desto größer ist die Personengruppe, deren Einkommen relativ knapp unter dieser Einkommensgrenze liegen.[672]

Die Armutsgefährdungslücke gibt unter anderem Aufschluss darüber, ob Sozialschutzsysteme ausreichend darauf ausgerichtet sind, extreme Armut zu vermeiden: Während dieser Indikator in Finnland im Jahr 2011 einen relativ geringen Wert von rund 14 % ausweist, zeigen zum gleichen Zeitpunkt hohe und bis zuletzt kontinuierlich steigende Armutsgefährdungslücken in Bulgarien (30 %) und Spanien (31 %), dass die

[671] Atkinson, Tony/Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, Oxford 2002, S. 78-79
[672] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 35-36

mindestsichernden Sozialleistungen ihre armutsvermeidende Funktion dort zunehmend nicht (mehr) erfüllen.[673] Dementsprechend wesentliche Informationen stellt die Betrachtung dieses Indikators bei der Interpretation der Armutsgefährdungsquote zur Verfügung, worauf auch die Europäische Kommission hinweist: *„As the crisis persists and people's income situation in some Member States continuously worsens, the depth of poverty has become one of the main challenges for a number of Member States. [...] It is highly concerning that the poverty gap has increased in more than half of all Member States since 2008, and in some countries quite substantially (Denmark, Estonia, Latvia, Lithuania, Austria). [...] Of particular note are the sizeable increases in both the at-risk-of-poverty rate and the poverty gap in Estonia, Greece and Hungary, and Romania."*[674]

Eine rückläufige oder auch stabile Armutsgefährdungsquote bedeutet demnach noch nicht, dass sich die Ausprägungen in diesem Problemfeld verbessert haben oder von einer konstanten Entwicklung gesprochen werden kann. Während etwa die Armutsgefährdungsquote in Österreich zwischen 2008 und 2011 keine signifikante Veränderung widerspiegelt (siehe Abschnitt 5.3.3.2), kann im selben Zeitraum bei der Armutsgefährdungslücke ein deutlicher Anstieg von 3,7 Prozentpunkten festgestellt werden.[675] Auch wenn man bei dieser Betrachtung das in diesem Zeitverlauf steigende Medianeinkommen in Österreich berücksichtigt, das eine allgemeine positive Entwicklung des Lebensstandards widerspiegelt, weist die sich vergrößernde Armutsgefährdungslücke darauf hin, dass eine Gruppe unter den armutsgefährdeten Personen weniger stark oder gar nicht von dieser vorteilhaften Einkommensentwicklung profitiert.[676]

In diesem Sinne ist die Beobachtung etwaiger ungünstiger oder inhomogener Dynamiken bei den Einkommen armutsgefährdeter Personen mit Hilfe eines breiteren Indikatorensets notwendig, um eindeutige Aussagen zum Entwicklungsverlauf der Einkommensarmut treffen zu können.[677]

---

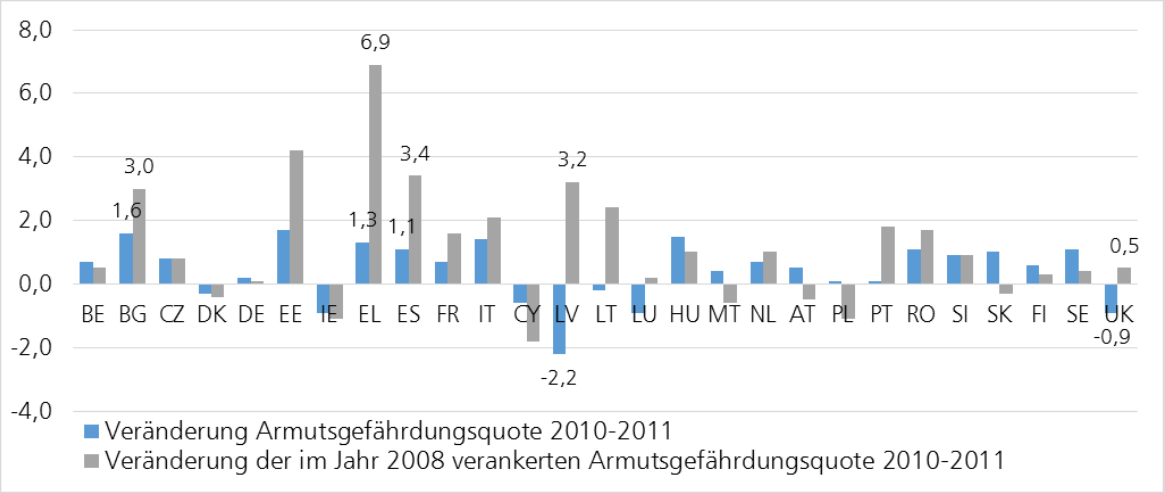
[673] vgl. Homepage Eurostat - Relativer Medianwert der Armutsgefährdungslücke: http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li11&lang=de (21.7.2013)
[674] European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 29-30
[675] vgl. Homepage Eurostat - Relativer Medianwert der Armutsgefährdungslücke: http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li11&lang=de (21.7.2013)
[676] vgl. Klopf, Christian: Wirtschafts- und Finanzkrise: BMASK-Monitoring der sozialen Auswirkungen 2008-2012; in: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Sozialbericht 2011-2012 – Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen; Wien 2012, S. 322
[677] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 32

Wie bereits dargestellt, wurde der Zusammenhang zwischen tiefgreifenden Veränderungen bei der Einkommensverteilung und den Ergebnissen der Armutsgefährdungsquote insbesondere im Verlauf der Wirtschafts- und Finanzkrise deutlich: Die steigende Arbeitslosigkeit und zum Teil drastische Lohnkürzungen führten zwar in einigen EU-Mitgliedstaaten zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung, durch das niedrigere Medianeinkommen wurde in der Folge in einigen von der Krise hart getroffenen Ländern eine sinkende Armutsgefährdungsquote ausgewiesen. Diese in jenen Fällen unzutreffende Beschreibung der realen Situation dokumentiert einen wesentlichen Grenzbereich bei der Interpretation des Indikators.[678]

Eine Möglichkeit, diese krisenbedingte Unschärfe zu umgehen, stellt die Verankerung der Armutsgefährdungsschwelle in einem bestimmten Jahr dar: Dabei wird die jeweilige Armutsgefährdungsquote mit einer Schwelle eines früheren Zeitpunkts dargestellt, wobei der Schwellenwert nur um die Inflation angepasst wird und damit von Schwankungen bei der Einkommensverteilung unberührt bleibt.[679] Eine Verankerung der Armutsgefährdungsschwelle im Vorkrisenjahr 2008 führt vor allem zwischen den krisenrelevanten Erhebungsjahren 2010 und 2011 bei einigen Ländern zu konträren Trends im Vergleich zur regulären Armutsgefährdungsquote:

Armutsgefährdungsquote und deren Verankerung im Jahr 2008

Vergleich der Veränderungungen 2010-2011; jeweils in Prozentpunkten



Quelle: Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li22b&lang=en)

[678] vgl. European Commission: The social impact of the economic crisis and ongoing fiscal consolidation – Third report of the Social Protection Committee (2011); Publications Office of the European Union; Luxembourg 2012, S. 11-12

[679] vgl. Homepage Eurostat – Research findings - Change in the at-risk-of-poverty rate anchored in 2004: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1050&intPageId=1897&langId=en (21.7.2013)

Hier wird deutlich, dass bei einer Verankerung der Armutsgefährdungsschwelle im Jahr 2008 in einigen Ländern eine deutlich stärkere Zunahme der Armutsgefährdungsquote erkennbar wird (z.B. Bulgarien, Griechenland, Spanien), in anderen Mitgliedstaaten werden überdies diametrale Trends wiedergegeben. Am stärksten tritt dieser Widerspruch in Lettland zutage, wo die reguläre Armutsgefährdungsquote zwischen 2010 und 2011 einen Rückgang von über zwei Prozentpunkten ausweist, der im Jahr 2008 verankerte Indikator aber eine Zunahme um über drei Prozentpunkte. Auch in Großbritannien war die im gleichen Zeitraum als rückläufig dargestellte Armutsgefährdungsquote auf ein deutliches Absinken des Medianeinkommens zurückzuführen; die im Vorkrisenjahr verankerte Quote zeigt einen entgegengesetzten Trend, nämlich den Anstieg der Armutsgefährdung um 0,5 Prozentpunkte.

Das Ausmaß dieser inkonsistenten Ergebnisse und irritierenden Effekte sind jedoch auf außergewöhnliche, krisenbedingte Entwicklungen bei den nationalen Einkommensverteilungen zurückzuführen. Ein grundlegendes Problem der einkommensbezogenen Armutsmessung ist die fehlende Berücksichtigung der Struktur und Qualität öffentlicher Sozialschutzsysteme. Insbesondere der uneingeschränkte Zugang zu Sachleistungen bei der Gesundheitsversorgung sowie im Bildungs- oder Pflegebereich stellt einen wesentlichen Faktor dar, welcher insbesondere für die Lebenssituationen armutsgefährdeter Menschen eine maßgebliche Erleichterung bedeuten kann.[680] Die Berücksichtigung von Sachleistungen im Zuge der Ermittlung der Haushaltseinkommen bei EU-SILC stellt ein wichtiges Forschungsgebiet dar, stößt allerdings derzeit vor allem noch in Hinblick auf die Wahl geeigneter Bewertungsmethoden und aufgrund der gegebenen Voraussetzung einer schlüssigen bedarfsgewichteten Äquivalenzskala auf Grenzen.[681]

Gegenwärtige Untersuchungen konnten allerdings bereits eine signifikante Reduktion von Armut im Zuge der Berücksichtigung von Sachleistungen nachweisen: *„A person is defined as at-risk-of-poverty if he or she has lower income than 60 percent of the median income. By replacing cash income (EU) with extended income (EU), the estimated number of people who is at-risk-of-poverty is significantly reduced. Furthermore, when we adjust extended income by the NA scale [needs-adjusted scale – Anm. d. Verf.], the results show an even lower at-risk-of-poverty rate in most countries, where Spain and*

[680] vgl. Atkinson, Tony/Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, Oxford 2002, S. 79-80

[681] vgl. Aaberge, Rolf/Langørgen, Audun/Lindgren, Petter: The impact of basic public services on the distribution of income in European countries; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 343

the Slovak Republic make exceptions."[682] Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, dass relative Einkommensarmut kein statisches Konstrukt darstellt, sondern laufend ergänzt werden kann – je nachdem, inwieweit neue Komponenten in das Einkommenskonzept methodologisch kohärent integriert werden können.

5.3.4 Teilaspekt „Erhebliche materielle Deprivation"

Die Integration des Aspekts der Leistbarkeit bestimmter Güter und Dienstleistungen stellt eine Erweiterung der Europa 2020-Zielgruppe zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung dar, die stärker in Richtung einer absoluten Perspektive auf das Problemfeld abzielt: Da eine europaweit einheitliche Aufstellung von als unentbehrlich erachteten Ausgabenpositionen verwendet wird, spiegeln die Ergebnisse auch stärker länderspezifische Unterschiede beim Lebensstandard und bei der Verteilung von Ressourcen wider.[683] Dies zeigt sich nicht zuletzt in einer ausgedehnten EU-weiten Spannweite bei den Ergebnissen dieses Indikators: Während der geringste Wert erheblicher materieller Deprivation 2011 mit 1,2 % in Schweden und Luxemburg gemessen wurde, wurde im selben Jahr in Bulgarien mit 43,6 % der größte Anteil an betroffenen Personen ausgewiesen. Im Durchschnitt waren 2011 rund 9 % der gesamten EU-Bevölkerung von erheblicher materieller Deprivation betroffen.[684]

5.3.4.1 Entwicklungsrahmen des Indikators

Wenngleich der multidimensionale Aspekt von Armut in zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen unterstrichen wurde, erwies sich die Entwicklung und Etablierung eines entsprechenden Indikators als schwierige Herausforderung. Die bereits dargestellten Einschränkungen des Indikators zur Armutsgefährdung bestärkten auf europäischer Ebene eine Diskussion über die Ergänzung der einkommensbezogenen Perspektive auf Armut und soziale Ausgrenzung sowie in der Folge die Entwicklung einer multidimen-

---

[682] Aaberge, Rolf/Langørgen, Audun/Lindgren, Petter: The distributional impact of public services in European countries; Eurostat Methodologies and Working papers, Luxembourg 2013, S. 28; (23.7.2013): http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-13-009/EN/KS-RA-13-009-EN.PDF

[683] vgl. European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee (2011); Publications Office of the European Union, Luxemburg 2011, S. 19: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6895&langId=en (23.7.2013)

[684] vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 27

sionalen Rahmenstruktur zur Messung und Beobachtung dieser Ausprägungen. Als wichtige politische Impulse für die Entwicklung eines Indikators zur materiellen Deprivation ist wiederum der Europäischen Rat von Lissabon im Jahr 2000 zu nennen; die Integration des Indikators in die Definition der sozialpolitischen Europa 2020-Zielgruppe stellt das derzeitige Schlusskapitel über dessen Etablierung dar.[685] Weitere Faktoren, welche der Notwendigkeit einer breiteren Perspektive auf Armutslagen Nachdruck verliehen, ergaben sich aus den EU-Erweiterungsrunden 2004 und 2007: Die meisten neuen EU-Mitgliedstaaten hatten einen schwierigen Transitionsprozess zu durchlaufen und die Unterschiede sowohl in Bezug auf den Lebensstandard als auch hinsichtlich individueller Lebenslagen rückten in den Mittelpunkt des sozialpolitischen Interesses auf europäischer Ebene.[686] Die Ergebnisse zur materiellen Deprivation brachten diese Unterschiede augenscheinlich zum Ausdruck: *„The divide between 'older' and 'newer' Member States is particularly striking: all EU countries but one (Estonia) that have a proportion of people 'deprived only', (i.e. deprived but not income poor) below the EU-25 average are older Member States, whereas all countries above the EU-25 average are newer Member States except for Greece and Portugal."*[687]

Eine Eurostat-Unterlage aus dem Jahr 2005 kündigte eine dahingehende Verfeinerung der in Laeken beschlossenen gemeinsamen sozialen Indikatoren an; die Untergruppe „Indikatoren" des Ausschusses für Sozialschutz arbeitete zu diesem Zeitpunkt bereits intensiv an einer geeigneten Definition für „materielle Entbehrung". Eurostat formulierte für den neuen Indikator folgende vier Voraussetzungen: Einerseits soll der Indikator darlegen, dass ein alltägliches und innerhalb der EU als üblich geltendes Lebensmuster nicht vorherrscht; zum anderen soll der Indikator internationale Vergleich erlauben, Veränderungen im Lebensstandard widerspiegeln sowie im Zeitverlauf beobachtbare Ergebnisse liefern.[688] Bei der Suche nach jenen Kriterien, die in ihrer Gesamtheit ein EU-weit geltendes Mindestniveau in Bezug auf bestimmte Ausgabenpositionen verkörpern, gestaltete sich schwierig. Der formelle Beschluss von zwei Indikatoren zur materiellen Deprivation erfolgte infolgedessen erst 2009: Neben dem Vorläufer des im Rahmen der

---

[685] vgl. Bossert, Walter/Chakravarty, Satya R./D'Ambrosio, Conchita: Multidimensional Poverty and Material Deprivation with Discrete Data; in: Review of Income and Wealth, Series 59, Number 1, Blackwell Publishing, March 2013, S. 29-30

[686] vgl. Marlier, Eric/Atkinson, A.B./Cantillon, Bea/Nolan, Brian: The EU and Social Inclusion – Facing the Challenges; The Policy Press, Bristol 2007, S. 158

[687] Fusco, Alessio/Guio, Anne-Catherine/Marlier, Eric: Income poverty and material deprivation in European countries; Eurostat Methodologies and Working papers, Luxemburg 2010, S. 36

[688] vgl. Guio, Anne-Catherine: Materielle Entbehrung in der EU; in: Eurostat – Statistik kurz gefasst, Lebensbedingungen und Sozialleistungen, Ausgabe 21/2005, S. 2

Europa 2020-Strategie verwendeten Indikators „Quote der materiellen Deprivation“ wurde ein weiterer beschlossen, welcher die Intensität der Deprivation zum Ausdruck bringt, nämlich die durchschnittliche Anzahl der entbehrten Merkmale.[689] Wie bereits in der Eurostat-Veröffentlichung aus dem Jahr 2005 dargestellt, lassen sich die insgesamt verwendeten neun Merkmale in die Dimensionen „ökonomische Anspannung“, „Gebrauchsgüter“ und „Wohnen“ einordnen.[690]

5.3.4.2 Merkmale

Im Unterschied zu jenem 2009 verabschiedeten Indikator wurde die Quote der materiellen Deprivation für die entsprechende Europa 2020-Zielgruppe angepasst, indem die Intensität der Deprivation verändert wurde: Wurden Personen zuvor als materiell depriviert ausgewiesen, wenn diese von neun abgefragten Ausgabenpositionen mindestens drei als nicht leistbar einstuften, wurde die Mindestanzahl der Merkmale für die Zielgruppe auf vier angehoben; dieser Teilindikator wurde dementsprechend auch „erhebliche materielle Deprivation“ bezeichnet, um diesen von zurückliegenden Veröffentlichungen zu diesem Thema abzugrenzen.[691] Jene Merkmale, deren gehäufte Nichtleistbarkeit EU-weit als Anzeichen für eine deprivierte Lebensführung bewertet wurden, blieben dieselben. Als erheblich depriviert gelten Personen, die mindestens vier der folgenden Ausgabenpositionen als unfinanzierbar einstufen:

- Begleichung unerwarteter Ausgaben
- Bedienung von Zahlungsrückständen (Miete, Betriebskosten oder Kredite)
- Urlaub (eine Woche im Jahr außerhalb des Wohnsitzes)
- Konsum nahrhafter Speisen (Fleisch, Fisch u.ä.) in regelmäßigen Abständen
- Beheizung der Wohnung (angemessene Temperatur)
- Waschmaschine
- Farbfernsehgerät
- PKW
- Telefon[692]

---

[689] vgl. Fusco, Alessio/Guio, Anne-Catherine/Marlier, Eric: Income poverty and material deprivation in European countries; Eurostat Methodologies and Working papers, Luxemburg 2010, S. 10-11
[690] vgl. Guio, Anne-Catherine: Materielle Entbehrung in der EU; in: Eurostat – Statistik kurz gefasst, Lebensbedingungen und Sozialleistungen, Ausgabe 21/2005, S. 3
[691] vgl. Guio, Anne-Catherine/Gordon, David/Marlier, Eric: Measuring material deprivation in the EU – Indicators for the whole population and child-specific indicators; Eurostat Methodologies and Working papers, Publications Office of the European Union, Luxemboug 2012, S. 9
[692] vgl. ibid., S. 9

An diesen Merkmalen wird deutlich, dass die Vorstellung der Messung von materieller Entbehrung oder Deprivation gewissermaßen einem „Warenkorb“ von Ausgabenpositionen gleicht, der für jeden Menschen innerhalb der EU in möglichst vollständiger Form erschwinglich sein sollte. Dieser Ansatz ergänzt die einkommensbezogene Blickrichtung der Armutsgefährdungsquote um den Aspekt der realitätsbezogenen und persönlich wahrgenommenen Ausgabenperspektive.[693]

Da die Ausgaben nicht monetär begewertet werden, stellt dieser Indikator auch eine subjektive Komponente des Europa 2020-Ziels dar. Auf diese Weise wird auch der Mehrwert individueller Erfahrungen integriert. Die Bedeutung dieses Zugangs wurde bereits im Vorfeld Gegenstand fachspezifischer Diskussionen: *„The indicators proposed by the European Commission may be described as 'objective' in the sense that the status of individuals or households can be verified by documentary evidence and is not based on a subjective judgement by the respondent. There is however the risk that sole reliance on objective indicators could be seen as reducing the legitimacy of the exercise. Why should we totally disregard the views of those suffering social exclusion?"*[694]

Ein weiterer Informationsgewinn des Indikators liegt in der indirekten Berücksichtigung der Wirkungen des sozialstaatlichen Leistungsspektrums: Eine umfassende öffentliche Versorgung mit Sachleistungen – vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Kinderbetreuung und Pflege – verringert materielle Deprivation, wohingegen hohe private Ausgaben oder Zuzahlungen für diese Leistungen finanzielle Einschränkungen tendenziell verstärken.[695] Auch die Angemessenheit der Höhe mindestsichernder monetärer Sozialleistungen spiegelt sich im Anteil materiell deprivierter Personen wider, da zum einen zum Ausdruck gebracht wird, ob die mindestsichernden Leistungen die jeweilige Zielgruppe erreicht und zum anderen erkennbar wird, ob die Höhe dieser monetären Sozialleistungen Armut gänzlich verhindert, nur mindert oder erhebliche materielle Deprivation verstärkt. In diesem Zusammenhang ist allerdings erwähnenswert, dass Ergebnisse zur materiellen Deprivation zumeist zeitversetzt auf Einschränkungen bei der Kaufkraft reagieren, da zunächst auf Ersparnisse zurückgegriffen wird und langlebige Konsumgüter vorerst nicht erneuert werden. Langfristig steigende Quoten bei diesem Indikator – nicht zuletzt im Zusammenhang mit lang anhaltender hoher Arbeitslosigkeit

[693] vgl. Atkinson, Anthony B.: Poverty in Europe; Blackwell Publishers, Oxford [u.a.] 1998, S. 31
[694] Atkinson, Tony/Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, Oxford 2002, S. 34
[695] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 61

– können jedoch darauf hinweisen, dass vom mindestsichernden Sozialleistungsspektrum eine zunehmende Anzahl von Personen nicht (mehr) erfasst wird.[696] Die folgende Übersicht verdeutlicht, dass beim Indikator zur erheblichen materiellen Deprivation sowohl in Hinblick auf die länderspezifischen Niveauunterschiede als auch über den jeweiligen Zeitverlauf weitaus stärkere Schwankungen vorzufinden sind als bei der Armutsgefährdungsquote:

Erhebliche materielle Deprivation 2005-2011

EU-Vergleich, in % der Gesamtbevölkerung

	2005	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008-2011 (in %-Pkten.)*
EU-27	10,7(e)	8,4	8,1(e)	8,3	8,8	+0,4
Belgien	6,5	5,6	5,2	5,9	5,7	+0,1
Bulgarien	:	41,2	41,9	45,7	43,6	+2,4
Tschechische Republik	11,8	6,8	6,1	6,2	6,1	-0,7
Dänemark	3,2	2,0	2,3	2,7	2,6	+0,6
Deutschland	4,6	5,5	5,4	4,5	5,3	-0,2
Estland	12,4	4,9	6,2	9,0	8,7	+3,8
Irland	5,1	5,5	6,1	5,7	7,8	+2,3
Griechenland	12,8	11,2	11,0	11,6	15,2	+4,0
Spanien	4,1	3,6	4,5	4,9	4,5	+0,9
Frankreich	5,3	5,4	5,6	5,8	5,2	-0,2
Kroatien	:	:	:	14,3	14,8	+0,5
Italien	6,4	7,5	7,0	6,9	11,2	+3,7
Zypern	12,2	9,1(b)	9,5	10,2	10,7	+1,6
Lettland	38,9	19,0	21,9	27,4	31,4(b)	+12,4
Litauen	32,6	12,3	15,1	19,5	19,0	+6,7
Luxemburg	1,8	0,7	1,1	0,5	1,2	+0,5
Ungarn	22,9	17,9	20,3	21,6	23,1	+5,2
Malta	5,5	4,0	4,7	5,7	6,3	+2,3
Niederlande	2,5	1,5	1,4	2,2	2,5	+1,0
Österreich	3,0	6,4	4,8	4,3	3,9	-2,5
Polen	33,8	17,7	15,0	14,2	13,0	-4,7
Portugal	9,3	9,7	9,1	9,0	8,3	-1,4
Rumänien	:	32,9	32,2	31,0	29,4	-3,5
Slowenien	5,1	6,7	6,1	5,9	6,1	-0,6
Slowakei	22,1	11,8	11,1	11,4	10,6	-1,2
Finnland	3,8	3,5	2,8	2,8	3,2	-0,3
Schweden	2,3	1,4	1,6	1,3	1,2	-0,2
Vereinigtes Königreich	5,3	4,5	3,3(u)	4,8	5,1	+0,6

Quelle: Eurostat

* Bei Kroatien bezieht sich die Angabe zur Veränderung auf das letztverfügbare Jahr 2010.

: = nicht verfügbar; e = geschätzt; b = Zeitreihenbruch; u = geringe Zuverlässigkeit

696 vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 39

Obiger Übersicht ist abzulesen, dass der Indikator zur erheblichen materiellen Deprivation seit 2008 insbesondere in jenen seit 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten ausgeprägte Veränderungen zeigt; während in Polen und Rumänien seit 2008 mit fast 5 und 3,5 Prozentpunkten starke Rückgänge festzustellen ist, sind im gleichen Vergleichszeitraum vor allem in den baltischen Staaten und in Ungarn deutliche Verschlechterungen eingetreten. Auch jene von der Krise hart getroffenen „alten" EU-Mitgliedstaaten Griechenland, Italien, Irland und Spanien weisen überdurchschnittliche Zuwächse bei der erheblichen materiellen Deprivation auf – insbesondere seit dem Erhebungsjahr 2010. Diese Ergebnisse bringen zum Ausdruck, dass der Indikator durchwegs auf Entwicklungen reagiert, wenngleich die konkreten Hintergründe für Schwankungen im Zeitverlauf nicht immer eindeutig geklärt werden können – beziehungsweise nur mit Hilfe eingehender Analysen der Längsschnittdaten.[697]

Der starke Rückgang des Werts in Polen um 4,7 Prozentpunkte seit 2008 deckt sich jedenfalls mit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung des Landes: Als einziger EU-Mitgliedstaat verzeichnete Polen auch im Verlauf der Wirtschaft- und Finanzkrise durchgängig Zuwächse beim Bruttoinlandsprodukt.[698] Dieses Beispiel würde die Zielvorstellung der EU bekräftigen, eine Stärkung der sozialen Kohäsion innerhalb der EU vor allem mit Hilfe eines ausgeprägten Wirtschaftswachstums zu erreichen: *„These disparities in material deprivation rates reflect the distribution of resources within countries, as well as the large differences in GDP per capita that remain between countries. This emphasizes that the fight against poverty and exclusion in the EU will benefit from greater economic growth."*[699]

Gegenläufige Trends in einigen „neuen" Mitgliedstaaten, die trotz langjähriger Transitionsprozesse erhebliche Defizite beim Lebensstandard aufweisen, schmälern hingegen diese Erwartungen: Wie die vorhergehende Übersicht darstellt, verschlimmerte sich die Situation in Bulgarien seit 2008 kontinuierlich um insgesamt 2,4 Prozentpunkte, womit sich der unerfreuliche Spitzenwert auf 43,6 % erheblich materiell deprivierte Personen verschärfte. Auch Lettland zeigt eine besorgniserregende Entwicklung seit 2008: Mit

---

[697] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 65

[698] vgl. Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung: Tragfähiger Wachstumspfad – Fiskalpolitik und Wirtschaftsentwicklung in Polen: http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/137792/analyse (27.7.2013)

[699] European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 19

einem Anstieg um 12,4 Prozentpunkte auf 31,4 % liegt das Land nun wieder deutlich weiter entfernt vom EU-Durchschnitt (8,8 %).

An diesen Zahlen wird jedoch auch ersichtlich, dass die Integration dieses Indikators einerseits einen informativen Mehrwert enthält und andererseits durchwegs die Möglichkeit besteht, auf Ausprägungen erheblich materieller Deprivation mit spezifischen sozial- oder wirtschaftspolitischen Maßnahmen einzuwirken. Wenngleich eine eindeutige Verbindung und teilweise Überlappung zwischen einkommensbezogener Armutsgefährdung und materieller Deprivation besteht, beschreiben beide Indikatoren auch eigene Felder und Erscheinungsformen von Armut und sozialer Ausgrenzung.[700] Demzufolge stellt die Einbeziehung eines Indikators zur materiellen Deprivation eine inhaltliche und qualitative Ergänzung des quantifizierbaren sozialpolitischen Europa 2020-Ziels dar.

5.3.4.3 Interpretationsgrenzen

Die Erweiterung der EU-Zielgruppe um Faktoren materieller Deprivation stellt einerseits eine grundsätzliche inhaltliche Ergänzung dar, die Beschränkung auf Merkmale, die einen ungewollten und ausgeprägten Mangel beschreiben, begrenzt allerdings das Spektrum der erfassten Dimensionen. Vor diesem Hintergrund wurden bestimmte Aspekte des materiellen Lebensstandards bewusst nicht mit einbezogen, wie zum Beispiel die ebenfalls zentralen Bereiche Gesundheit, soziale Partizipation und Bildung. Das EU-Konzept der erheblichen materiellen Deprivation hat jedoch den Vorteil, dass aufgrund der spezifischen Ausrichtung auf die finanzielle Leistbarkeit weitgehend unentbehrlicher Güter und Auslagen ein vergleichender Bezug zur Armutsgefährdung hergestellt werden kann.[701]

Allerdings bestehen hinsichtlich der Angaben eines wahrgenommenen Mangels Zweifel über die Verlässlichkeit der gewonnenen Daten, da bestimmte subjektive Einflussfaktoren verzerrende Wirkungen erzeugen. Abweichendes Empfinden eines Mangelzustands sowie divergierende Antwortbereitschaft wurde beispielsweise in Bezug auf die Altersgruppe beobachtet: *„Older groups, in particular, were less likely to say they could not afford an item they lacked, and more likely to say they did not want it. Younger groups*

[700] vgl. Fusco, Alessio/Guio, Anne-Catherine/Marlier, Eric: Income poverty and material deprivation in European countries; Eurostat Methodologies and Working papers, Luxemburg 2010, S. 22-24
[701] vgl. ibid., S. 11

were more likely to say that they could not afford particular items. [...] Clearly, the oldest group have a much stronger tendency than the young to say they do not want particular items, whilst the younger groups attribute their absence to an inability to afford the items. Overall, this means that younger people are much more likely than older to be classified as deprived – because the older group has a greater propensity to say that missing items are through choice."[702]

Allerdings konnten diese Effekte teilweise dadurch ausgeglichen werden, indem der Europa 2020-Indikator zum einen im Zuge der Anhebung auf mindestens vier zutreffende Merkmale eine eindeutig verschärfte Ausprägung materieller Deprivation widerspiegelt; zum anderen kann im Rahmen der EU-SILC-Erhebung bei Gebrauchsgüter dezidiert zwischen „freiwilligem Verzicht" und „unfreiwilligem Mangel" unterschieden werden. Spezifische statistische Prüfungsmethoden können ebenfalls hilfreiche Ergebnisse liefern: So wurde beispielsweise eruiert, dass das Merkmal zur Leistbarkeit eines Urlaubs eine hohe Korrelation in Bezug auf eine bestehende finanzielle Anspannung aufweist und damit einen entsprechend konstruktiven Beitrag zur Aussagekraft des Indikators erbringt.[703]

Der informative Mehrwert des Indikators zur erheblichen materiellen Deprivation besteht – wie bereits dargestellt – gerade in seiner Verbindung zur konkreten Lebenssituation in Bezug auf finanzielle Ressourcen, der jeweilige kausale Zusammenhang für das Abgleiten in materielle Deprivationslagen ist hingegen nicht einfach herzustellen. Dementsprechend verschiedenartig stellt sich auch das Verhältnis dieses Indikators zu den beiden weiteren Messgrößen der zugehörigen Europa 2020-Zielgruppe dar: Nicht zwangsläufig jeder armutsgefährdete Haushalt muss von materieller Deprivation betroffen sein, andererseits kann ein Haushalt mit Einkommen über der Armutsgefährdungsschwelle aufgrund hoher Lebenserhaltungskosten – oder etwa beträchtlichen Schuldenrückzahlungsverpflichtungen – durchaus erheblich materiell depriviert sein. In ähnlicher Weise besteht eine Grauzone im Verhältnis zu den Haushalten mit sehr geringer oder keiner Erwerbsintensität: Je nach Ausgestaltung der nationalen Sozialschutzsysteme kann Arbeitslosigkeit und berufliche Inaktivität mit materieller Deprivation einher gehen oder auch nicht; sowohl Sozialleistungshöhen als auch die Notwendigkeit privater

---

[702] McKay, Stephen: Poverty or preference: What do ‚consensual deprivation indicators' really measure?; Personal Finance Research Centre, University of Bristol, S. 15: http://www.benefits.org.uk/povpref.pdf (28.7.2013)

[703] vgl. Guio, Anne-Catherine: Materielle Entbehrung in der EU; in: Eurostat – Statistik kurz gefasst, Lebensbedingungen und Sozialleistungen, Ausgabe 21/2005, S. 3

Vorsorge oder Zuzahlungen zu sozialen Dienstleistungen stellen wichtige länderspezifische Faktoren dar.[704] Diese eher diffusen Zusammenhänge und im nationalen Einzelfall zu klärenden Entstehungszusammenhänge fließen in die Zielgruppe ein, ergänzen aber dabei das Bild der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen um den subjektiven und gegenwartsnahen Aspekt. Dieser Hintergrund relativiert allerdings auch die Tatsache, dass sich die meisten Angaben zur erheblichen materiellen Deprivation auf das jeweilige Erhebungsjahr beziehen, wohingegen jene für die beiden anderen Indikatoren relevanten Einkommensdaten und Angaben zur Erwerbsintensität in fast allen Mitgliedstaaten die Situationen im Vorjahr der Erhebung widerspiegeln.[705]

5.3.5 Teilaspekt „Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsintensität"

Der dritte Indikator integriert beschäftigungspolitische Perspektiven in die Zielgruppe, vor allem in Hinblick auf eine akute Ausprägung sozialer Ausgrenzung: Der Fokus wird auf jene Personen gelegt, die in Haushalten mit keiner oder sehr geringer Erwerbsintensität leben. Auf diese Weise wird versucht, jene Bevölkerungsgruppe zu erfassen, die vom schwerwiegendsten Ausmaß der Arbeitsmarktexklusion betroffen ist.[706] Zugleich bedeutet die Wahl dieses Indikators auch eine Präferenz für einen arbeitsmarktbezogenen Aspekt des breiteren Konzepts sozialer Ausgrenzung, das beispielsweise auch die Exklusionsfelder Bildung, Gesundheitsvorsorge, Kinderbetreuung und soziale Teilhabe umfasst.[707] Diese Entscheidung führte allerdings auch zu einer (in Bezug auf Armutslagen) differenzierteren Beobachtung des Problemfeldes Arbeitslosigkeit: Aufgrund der haushaltsbezogenen Betrachtung fokussiert der Indikator Polarisierungen auf dem Arbeitsmarkt, wohingegen die individuell konstruierte Arbeitslosenquote den Aspekt der Verdichtung unzureichender Erwerbseinbindung innerhalb einzelner Haushalte außer Acht lässt.[708]

---

[704] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 61

[705] vgl. Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric: Living Conditions in Europe and the Europe 2020 agenda; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 31

[706] vgl. European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 16

[707] vgl. European Commission: Combating poverty and social exclusion – A statistical portrait of the European Union 2010; Eurostat Statistical books, Luxembourg 2010, S. 63

[708] vgl. Atkinson, Tony/Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, Oxford 2002, S. 144

5.3.5.1 Entwicklungsrahmen des Indikators

Die Berücksichtigung einer beschäftigungspolitischen Perspektive im Rahmen des fünften Kernziels der Europa 2020-Strategie bekräftigt nicht zuletzt eine Prämisse des sozialpolitischen Engagements der EU, dass Erwerbsarbeit den besten Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung bietet. Nicht zuletzt jene erwerbstätigen Personen, die trotz Arbeit armutsgefährdet sind, weisen auf die unzureichende Wirkungskraft dieser prioritären Strategie gegen Armut hin.[709] Diese vielfach als „Working Poor" bezeichneten Personen setzen sich aus jenen Erwerbstätigen zwischen 18 und 64 Jahren zusammen, deren äquivalisiertes Haushaltseinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt. Im Jahr 2011 lag der Anteil dieser Personen an allen Erwerbstätigen im EU-Durchschnitt bei rund 9 %. Gründe für diese Problemlage sind erwartungsgemäß Arbeitsverhältnisse mit niedrigen Einkommen sowie Teilzeitbeschäftigung beziehungsweise nicht ganzjährige Erwerbstätigkeit, aber auch die spezifische Haushaltskonstellation stellt in diesem Zusammenhang einen wesentlichen Faktor dar.[710]

Diese Berechnungsform der „Working Poor" stellt demnach auch einen Entstehungszusammenhang mit der haushaltsbezogenen Verteilung von Erwerbsintensität her. Die Verringerung der Anzahl von Haushalten, deren Mitglieder ihr Erwerbspotenzial insgesamt betrachtet nicht in armutsvermeidendem Ausmaß ausschöpfen können, bedeutet demnach auch die Bekämpfung einer Ausprägung von Armut trotz Erwerbsarbeit. Ein weiterer Grund, weshalb ein dementsprechender dritter Indikator neben der Armutsgefährdung und der erheblichen materiellen Deprivation gewählt wurde, liegt in seiner Zielgerichtetheit auf erwerbsferne Bevölkerungsgruppen: *„Despite employment growth prior to the crisis, the last decade has seen the persistence of groups of people who remain outside or on the margins of the labour market, often facing multiple barriers to entry (including low skills, care responsibilities, age, migrant background, disability and other discriminatory factors, etc.). [...] In-work poverty is also related to low work intensity in households, i.e. to situations where, taken all together, adults in the household do not work enough to make a living for the whole household. Among these, single and lone parent households not working full time, as well as one-earner families*

[709] vgl. European Commission: Employment and Social Developments in Europe 2011; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 13
[710] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 42-43

face the highest risks of poverty."[711] Die genannten Vorteile der Analyseperspektive auf die haushaltsbezogene Verteilung von Erwerbsintensität wurden bereits im September 2000 von der Europäischen Kommission anerkannt, indem die Ausarbeitung eines Indikators zur Erfassung von Erwerbslosenhaushalten vorgeschlagen wurde. Im Zuge der Erarbeitung einer geeigneten Definition wurde vor allem die altersbezogene Eingrenzung der erwerbstätigen Bevölkerung mehrfach überarbeitet.[712]

Bevor der Indikator für die Quantifizierung des fünften Kernziels der Europa 2020-Strategie herangezogen wurde, basierte dieser auf Daten der Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey – LFS) und wurde mit jenen Personen zwischen 18 und 59 Jahren eingegrenzt, die in Erwerbslosenhaushalten leben.[713]

Jener auf der EU-weit harmonisierten Arbeitskräfteerhebung basierende Indikator wurde im Zuge seiner Verwendung für das angestrebte Europa 2020-Armutsreduktionsziel auf Basis der EU-SILC-Erhebung neu kalkuliert, um auf eine konsistente Datenquelle für alle drei ausgewählten Indikatoren zurückgreifen zu können. Die Definitionen und auch die Ergebnisse dieser beiden Varianten der Erfassung von Personen in Erwerbslosenhaushalten divergieren allerdings geringfügig, wenngleich versucht wurde, eine möglichst ausgeprägte Konsistenz herzustellen. Die unterschiedlichen Eigenschaften der beiden Datenquellen begrenzten die Angleichung jedoch auf ein gegebenes Ausmaß. Eine Gegenüberstellung der Ergebnisse für das Jahr 2006 ergaben je nach Mitgliedstaat Unterschiede zwischen 0,1 und 3,8 Prozentpunkten; die Abweichung beim EU-Durchschnitt lag allerdings bei nur 0,6 Prozentpunkten. Diese Unterschiede sind vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen: Während der LFS-Indikator auf Personen im Erwerbsalter abzielt, werden auf Basis von EU-SILC unter anderem auch ältere Personen und Kinder inkludiert, die in (beinahe) erwerbsfernen Haushalten leben. Ein weiterer Grund für Abweichungen sind unterschiedliche Definitionen von Arbeitslosigkeit (LFS) beziehungsweise sehr niedriger Erwerbsintensität (EU-SILC).[714]

---

[711] European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 20-21
[712] vgl. Atkinson, Tony/Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, Oxford 2002, S. 144
[713] vgl. Homepage Eurostat ↦ Indikatoren „Soziale Eingliederung" ↦ „People living in jobless households": http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (31.7.2013)
[714] vgl. Graaf-Zijl, Marloes de/Nolan, Brian: Household Joblessness and its Impact on Poverty and Deprivation in Europe; GINI Discussion Paper 5, January 2011, S. 15: http://www.gini-research.org/system/uploads/240/original/DP_5.pdf (31.7.2013)

5.3.5.2 Merkmale

Die EU-SILC-Modifikation des Indikators definiert „sehr niedrige Erwerbstätigkeit“ mit Hilfe aller erwerbsfähigen Haushaltsmitglieder im Alter von 18 bis 59 Jahren, wobei Schüler und Studenten bis 24 Jahren hier nicht berücksichtigt werden. Nur jene Personen im Haushalt, die erwerbsfähig sind und in die genannte Altersgruppe fallen, sind ausschlaggebend für die Feststellung der Erwerbsintensität des Haushalts. Das Verhältnis zwischen der tatsächlich als erwerbstätig verbrachten Zeit und jenem potentiellen Zeitraum, welcher einer Vollzeiterwerbstätigkeit entspricht, ergibt die jeweilige Erwerbsintensität. Wenn das tatsächliche Erwerbsausmaß aller definitionsgemäß einbezogenen erwerbsfähigen Personen unter 20 Prozent liegt, zählt der Haushalt – und damit alle Haushaltsmitglieder (somit etwa auch Kinder, Studenten und Ältere) – zur Europa 2020-Zielgruppe.[715]

Als Bezugszeitraum der Angaben zur Erwerbsintensität wird auf die vorhergehenden zwölf Monate[716] beziehungsweise auf das Einkommensreferenzjahr[717] verwiesen. Demzufolge basieren die Ergebnisse dieses Indikators – wie auch jene für die Berechnung der Armutsgefährdungsquote verwendeten Einkommensdaten – größtenteils auf Informationen aus dem Vorjahr der Erhebung. Einkommensdaten aus Irland und Großbritannien stellen derzeit Ausnahmen dar und enthalten auch aktuelle Daten. Irland zieht die letzten zwölf Monate vor der Befragung heran; in Großbritannien wird das aktuelle Einkommen hochgerechnet.[718] Aus diesem Grund werden Veränderungen auch bei diesem Indikator zeitversetzt wiedergegeben; beispielsweise kann ein in der Mehrzahl aller EU-Mitgliedstaaten erfolgter krisenbedingter Anstieg bei den Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität erst an den EU-SILC-Ergebnissen 2010 abgelesen werden.[719]

---

[715] vgl. Homepage Eurostat ↦ Glossary ↦ Persons living in households with low work intensity: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Persons_living_in_households_with_low_work_intensity (3.8.2013)
[716] vgl. European Commission: Jobless households – the link between employment and poverty; Issues Paper „Jobs for Europe: The Employment Policy Conference”, Brussels, 6-7 September 2012, S. 2: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8741&langId=en (3.8.2013)
[717] vgl. Homepage Eurostat ↦ Glossary ↦ Persons living in households with low work intensity: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Persons_living_in_households_with_low_work_intensity (3.8.2013)
[718] vgl. Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric/Montaigne, Fabienne/Reinstadler, Anne: Income poverty and income inequality; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 102
[719] vgl. European Commission: Jobless households – the link between employment and poverty; Issues Paper „Jobs for Europe: The Employment Policy Conference”, Brussels, 6-7 September 2012, S. 2: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8741&langId=en (3.8.2013)

Dennoch stellt vor allem die Aussagekraft des Indikators in Hinblick auf eine längerfristig unzureichende Erwerbseinbindung einen wichtigen Faktor dar; insbesondere im Zusammenhang mit den sozialen Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise gewinnt diese Perspektive an Bedeutung: *„People living in households with zero or very low work intensity have been recognised as one of the most challenging groups in terms of social cohesion. They are often dependent on social transfers and have difficulties in accessing basic goods and services. They are at great risk of permanently losing the link to the labour market, falling into poverty and becoming socially excluded. As a result, the number of 'people living in households with very low work intensity' is a component of the Europe 2020 headline indicator 'population at risk of poverty or social exclusion'."*[720]

Die ergänzende Wirkungsrichtung dieses Indikators ist nicht ausschließlich in seiner beschäftigungspolitischen Funktion zu sehen: Erfahrungen aus früheren Wirtschaftskrisen zeigen, dass viele Personen aufgrund einer fortwährend angespannten Arbeitsmarktlage verstärkt und dauerhaft in bestimmten Sozialschutzschemen verhaftet bleiben (z.B. Frühpensionierungen, Invaliditätspensionen); langzeitarbeitslose sowie inaktive Personen haben wiederum auch nach einer Besserung der Arbeitsmarktsituation häufig große Probleme, wieder einen geregelten Arbeitsplatz zu finden.[721] Demzufolge greift der Indikator die krisenbedingte Problematik auf, dass steigende Beschäftigungsquoten im Rahmen der wirtschaftlichen Erholung nicht automatisch dazu führen, dass die von der schwierigen Beschäftigungssituation häufig unverzüglich und langfristig betroffenen Personen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können.[722] Länderspezifische Informationen über das Ausmaß und die Entwicklung verdichteter Erwerbsferne in Haushalten bilden eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Problemlagen dieser Personengruppe wahrgenommen werden. Diese Erkenntnisse sollten in erster Linie Maßnahmen einer zielgruppenorientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik stützen: *„Activation policies have a dual aim: notwithstanding national peculiarities, on the individual level, they aim at bringing jobless people from unemployment or inactivity into work and – more indirectly – at moving from entry jobs towards better paid and more sustainable jobs. Hence, the overall objective of activation is to improve economic self-reliance and societal integration via gainful employment instead of joblessness and bene-*

[720] ibid., S. 2
[721] vgl. European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 21
[722] vgl. Atkinson, Tony/Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, Oxford 2002, S. 144

fit receipt, which is often associated with poverty and social exclusion. A major instrument to achieve this goal is bringing individual capabilities in line with realistic options on the labour market and by enhancing the employability of jobless people."[723] In diesem Sinne könnte die Identifikation von Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität die Entwicklung gezielter Politikmaßnahmen ermöglichen, welche verfestigten Abhängigkeiten von Sozialleistungen entgegenwirken. Die Höhe der Arbeitslosenleistungen können Armut keineswegs zur Gänze verhindern: Mehr als die Hälfte der Personen im Erwerbsalter in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität sind auch armutsgefährdet; die Überschneidung mit erheblich materiell deprivierten Personengruppe ist hingegen deutlich geringer und umfasst insgesamt betrachtet nur rund 10 % der gesamten Europa 2020-Zielgruppe.[724] Diese geringe Überschneidung liegt allerdings auch darin begründet, dass erhebliche materielle Deprivation zumeist erst nach einer längeren Zeit finanzieller Anspannung erkennbar wird.[725] Dementsprechend maßgeblich ist die möglichst rasche Wiedereingliederung jener arbeitsmarktfernen Personen, deren Lage sich häufig bereits vor Eintritt der Wirtschaftskrise als instabil darstellte; da die Haushaltszusammensetzung diese Nachteile in vielen Fällen potenziert, wird dieser prekären Zielgruppe für sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen auf EU-Ebene zunehmende Bedeutung beigemessen.[726] Folgende Übersicht stellt die EU-weiten Ausprägungen und Entwicklungen in Hinblick auf diese Problemlage dar:

Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität
EU-Vergleich 2005-2011, in % der Gesamtbevölkerung

	2005	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008-2011 (in %-Pkten.)*
EU-27	10,3(e)	9,0	9,0	10,0	10,2	+1,2
Belgien	15,1	11,7	12,3	12,6	13,7	+2,0
Bulgarien	:	8,1(b)	6,9	7,9	11,0	+2,9
Tschechische Republik	8,8	7,2	6,0	6,4	6,6	-0,6
Dänemark	9,9	8,3	8,5	10,3	11,4	+3,1
Deutschland	11,9	11,6	10,8	11,1	11,1	-0,5

Fortsetzung dieser Übersicht siehe nächste Seite:

[723] Eichhorst, Werner/Kaufmann, Otto/Konle-Seidl, Regina (Hrg.): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US; Springer-Verlag, Berlin u. Heidelberg 2008, S. 3
[724] vgl. Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric/Montaigne, Fabienne/Reinstadler, Anne: Income poverty and income inequality; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 127
[725] vgl. Lelkes, Orsolya/Gasior, Katrin: Income Poverty and Social Exclusion in the EU – Situation in 2008 and Trends (based on EU-SILC 2005-2009); Policy brief January 2012, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna 2012, S. 4
[726] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 73

Fortsetzung der Übersicht von Seite 251:

Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität [Forts.]
(jeweils in Prozent der Gesamtbevölkerung)

	2005	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008-2011 (in %-Pkten.)
Estland	9,4	5,3	5,6	8,9	9,9	+4,6
Irland	14,6	13,6	19,8	22,9	24,1	+10,5
Griechenland	7,5	7,4	6,5	7,5	11,8	+4,4
Spanien	6,9	6,6	7,6	10,8	13,3	+6,7
Frankreich	8,6	8,8	8,3	9,8	9,3	+0,5
Kroatien	:	:	:	13,7	15,4	+1,7
Italien	10,3	9,8	8,8	10,2	10,4	+0,6
Zypern	4,4	4,5(b)	4,0	4,8	4,9	+0,4
Lettland	8,1	5,1	6,7	12,2	12,6(b)	+7,5
Litauen	9,5	5,1	6,9	9,2	12,6	+7,5
Luxemburg	5,7	4,7	6,3	5,5	5,8	+1,1
Ungarn	9,5	12,0	11,3	11,8	12,1	+0,1
Malta	9,6	8,2	8,4	8,4	8,3	+0,1
Niederlande	9,7	8,1	8,3	8,2	8,7	+0,6
Österreich	6,5	7,8	7,2	7,7	8,0	+0,2
Polen	14,2	7,9	6,9	7,3	6,9	-1,0
Portugal	5,9	6,3	6,9	8,6	8,2	+1,9
Rumänien	:	8,2	7,7	6,8	6,7	-1,5
Slowenien	8,6	6,7	5,6	6,9	7,6	+0,9
Slowakei	6,6	5,2	5,6	7,9	7,6	+2,4
Finnland	9,8	7,3	8,2	9,1	9,8	+2,5
Schweden	7,5	5,4	6,2	5,9	6,8	+1,4
Vereinigtes Königreich	12,8	10,4	12,6	13,1	11,5	+1,1

Quelle: Eurostat

* Bei Kroatien bezieht sich der Vergleich auf das letztverfügbare Jahr.

: = nicht verfügbar; e = geschätzter Wert; b = Zeitreihenbruch

Zwischen den Jahren 2008 und 2011 ist EU-weit eine signifikante Zunahme der Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität von 9 % auf rund 10 % festzustellen; der überwiegende Teil dieses Anstiegs erfolgte im Erhebungsjahr 2010, welches – unter Berücksichtigung der einjährigen Zeitverzögerung bei diesem Indikator – das erste Krisenjahr 2009 widerspiegelt. Insgesamt kam es in 15 Mitgliedstaaten zu einem Anstieg von über einem Prozentpunkt; die höchsten Werte werden erwartungsgemäß in jenen Ländern ausgewiesen, in welchen die negativen Auswirkungen der Krise auf die jeweilige Arbeitsmarktsituation am stärksten zutage traten: Der höchste Anteil an Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität wurde im letztverfügbaren Erhebungsjahr 2011 mit rund 24 % in Irland gemessen; hier kam es auch mit 10,5 Prozentpunkten seit 2008 zum stärksten Anstieg. Insgesamt betrachtet zeigen 2011 dreizehn EU-Mitgliedstaaten Werte über 10 %; im Jahr 2008 überschritten nur vier Staaten

diese Grenze. Neben Irland wurden in Spanien, Griechenland sowie in den baltischen Staaten seit dem Zeitpunkt vor Eintritt der Wirtschaftskrise die höchsten Anstiege bei diesem Indikator gemessen. In nur vier Mitgliedstaaten (Deutschland, Tschechien, Polen und Rumänien) sind – in geringfügigem Ausmaß – rückläufige Tendenzen festzustellen.[727]

Die Gesamtzahl der Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität lag 2011 EU-weit bei 38,5 Millionen Menschen; seit 2008 vergrößerte sich diese Gruppe um etwa 4 Millionen Betroffene.[728] Das Ausmaß der Auswirkungen von Arbeitsmarktentwicklungen auf von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen zeigt länderspezifische Unterschiede: Maßgebliche Faktoren stellen beispielsweise die jeweilige Verbreitung von Einpersonenhaushalten und deren finanzielle Situation dar sowie die Kompensationsmöglichkeiten reduzierter Erwerbsintensität durch einen Ausbau des Beschäftigungsausmaßes anderer Personen im Haushalt.[729]

Jene Bevölkerungsgruppen mit einer erhöhten Gefahr, von jener mit diesem Indikator erfassten Problemlage betroffen zu sein, sind zumeist mit ausgeprägten Hürden in Bezug auf eine geregelte Erwerbseinbindung konfrontiert. In erster Linie sind hier Personen mit einem niedrigen Qualifikationsniveau, MigrantInnen, Menschen mit pflegebedürftigen Angehörigen und erwerbsunfähige Personen zu nennen. Auch ein fortgeschrittenes Alter und (andere) diskriminierende Faktoren spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle, wobei nicht zuletzt darauf hinzuweisen ist, dass Frauen eine besonders gefährdete Gruppe darstellen: Der geschlechtsspezifische Einkommensunterschied weist auf eine deutliche Benachteiligung im Erwerbsleben hin; Frauen sind überdurchschnittlich häufig in prekären Beschäftigungsverhältnissen verhaftet und weisen – nicht zuletzt aufgrund der ausgesprochen ungleich verteilten Wahrnehmung familiärer Betreuungsverantwortung – auch vermehrt Brüche in den Erwerbskarrieren auf.[730]

---

[727] vgl. European Commission: Employment and Social Developments in Europe 2012; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, S. 148-149
[728] Homepage Eurostat ↦ Europa 2020 Indikatoren ↦ Leitindikatoren (4.8.2013): http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators
[729] vgl. European Commission: Employment and Social Developments in Europe 2012; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, S. 149-150
[730] vgl European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 20

5.3.5.3 Interpretationsgrenzen

Mit der Einbeziehung des Indikators zu sehr niedriger Erwerbsintensität wurde wie bereits dargestellt ein Teil der Bevölkerung in die Zielgruppe zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung integriert, der von Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt geprägt ist. Die Überwindung und Beseitigung dieser Hemmnisse für eine erfolgreiche Erwerbseinbindung stellt demnach den zielorientierten Hintergrund jenes Indikators dar. Bevor die Einbeziehung dieses Aspekts beschlossen wurde, gab es allerdings deutliche Argumente einiger Mitgliedstaaten gegen die Berücksichtigung erwerbsferner Haushalte im Rahmen des Kernziels zur Armutsbekämpfung. Dies wurde unter anderem damit begründet, dass insbesondere die Erfahrungen aus Entwicklungen in neoliberal geprägten Wirtschaftsräumen zeigen würden, dass die Ausübung einer geregelten Beschäftigung alleine nicht zwingend dem Fortbestand von Armutslagen entgegenwirkt.[731]

Ein weiterer diskussionswürdiger Teilaspekt dieses Indikators stellte ebenfalls dessen Eignung im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung infrage: Die Darstellung der Teilgruppen und unterschiedlichen Überschneidungen zwischen den drei gewählten Indikatoren ergab, dass die Gruppe jener Personen, die in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität leben, aber weder armutsgefährdet noch erheblich materiell depriviert sind, etwa 12,5 Millionen Menschen und somit rund 11 % der gesamten Zielgruppe umfasst.[732] Weitere Analysen verdeutlichen, dass überdies in einer Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten in etwa die Hälfte der Personen in jenen Haushalten mit sehr geringer Erwerbseinbindung weder armutsgefährdet noch erheblich depriviert sind – nur in den baltischen Staaten, in Ungarn, Irland sowie in Großbritannien liegt dieser Anteil deutlich unter 50 %.[733] Dementsprechend fragwürdig ist die Einbeziehung dieser Zielgruppe mit Blick auf die Gestaltung wirksamer Maßnahmen der Armutsbekämpfung; allenfalls könnte die betreffende Schnittmenge zielkonform als Erscheinungsform sozialer Ausgrenzung verstanden werden.

Innerhalb der EU existieren des Weiteren unterschiedliche Ausprägungen in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Armutsgefährdung und jenen von Erwerbslosigkeit ge-

---

[731] vgl. Copeland, Paul/Daly, Mary: Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020; in: Journal of European Social Policy (2012), Vol. 22, No. 3, S. 279
[732] vgl European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 17
[733] vgl. Graaf-Zijl, Marloes de/Nolan, Brian: Household Joblessness and its Impact on Poverty and Deprivation in Europe; GINI Discussion Paper 5, January 2011, S. 32: http://www.gini-research.org/system/uploads/240/original/DP_5.pdf (5.8.2013)

prägten Haushalten, weshalb ein europaweit gültiger Befund über Entstehungszusammenhänge unrealisierbar erscheint: *„Looking at conventional groupings of countries, being in a jobless household has only a modest impact on poverty risk in the Mediterranean countries – Cyprus, Spain, Greece, Italy and Portugal. There is wide variation across the formerly communist countries of eastern Europe, some displaying very small and others very large effects. Ireland and the UK, with their Anglo-Saxon welfare states, are where the impact of being in a jobless households is greatest, which might fit with preconceptions. [...] The impact of household joblessness on the individual probability of being poor is also not strongly related to either the prevalence of household joblessness or the overall poverty rate for the working-age population."*[734] Diese Beschreibung der heterogenen Zusammenhänge weist darauf hin, dass die Interpretation der Ergebnisse dieses Indikators aufgrund der länderspezifischen Wirkungen in Bezug auf Armutslagen differenzierter erfolgen müsste, als dies auf dem ersten Blick notwendig erscheint. Auch die Europäische Kommission räumt in einem Bericht zur Beschäftigung und sozialen Entwicklung ein, dass die Situationen jener Personen in Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität eingehend analysiert werden sollten, um ihre Relevanz für die EU-weite Armutsbekämpfung zu klären.[735]

In Bezug auf das Potenzial beschäftigungspolitischer Erfolge im Zuge der Armutsbekämpfung spielt auch die jeweilige Höhe der Beschäftigungsquote eine Rolle: Auf Basis von Mikrosimulationsmodellen wurde dargestellt, dass in Ländern, die bereits eine hohe Beschäftigung aufweisen, die Reduzierung der Armutsgefährdung bei einer weiteren Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung der Bevölkerung am geringsten ausfällt (z.B. Niederlande, Dänemark), während in Staaten mit niedrigen und mittleren Beschäftigungsquoten – wie beispielsweise Ungarn oder Tschechien – vergleichsweise höhere Effekte erzielt werden können. Außerdem bewirkt die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht automatisch eine Reduktion der erwerbsfernen Haushalte: Berechnungen zufolge ist es wahrscheinlicher, dass in einem Haushalt eine zweite und somit zusätzliche Person ein Einkommen bezieht, als dass gänzlich fehlende Erwerbstätigkeit in einem Haushalt überwunden wird. [736]

---

[734] ibid., S.23

[735] vgl. European Commission: Employment and Social Developments in Europe 2011; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, 112-113

[736] vgl. Marx, Ive/Vandenbroucke, Pieter/Verbist, Gerlinde: Can Higher Employment Levels Bring Lower Poverty in the EU? Regression Based Simulations of the Europe 2020 Target; Institute for the Study of Labour, IZA Discussion Paper No. 6068, Bonn, October 2011, S. 11-14: http://ftp.iza.org/dp6068.pdf (5.8.2013)

Dementsprechend sollte eine nationale Zielsetzung, die sich auf diesen Indikators bezieht, auf eingehende länderspezifische Analysen beruhen. Beschäftigungspolitische Maßnahmen müssen darauf abzielen, jene Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsintensität zu erfassen, die tatsächlich auf diese Weise aus Armutslagen befreit werden können. Wichtige Faktoren für diese Identifikation stellen (neben der Eingrenzung nach Erwerbsstatus) die Einkommenshöhen und –quellen sowie das Ausmaß materieller Deprivation dar.[737]

Auf diese Weise können auch jene Haushalte erfasst werden, die zwar (knapp) nicht armutsgefährdet oder erheblich materiell depriviert sind, aber Gefahr laufen, in schwerwiegende Problemlagen abzugleiten.

5.3.6 Schnittfelder und ergänzende Aspekte

Eine im Rahmen der EU-Berichterstattung kaum behandelte Dynamik betrifft die Überschneidungen zwischen den gewählten sozialstatistischen Indikatoren. Die drei Indikatoren bilden unterschiedlich große gemeinsame Schnittmengen; je nach Variation der Überschneidung beschreiben sie Bevölkerungsgruppen in ungleich ausgeprägten verschärften Armutslagen. Während beispielsweise 2009 rund sieben Millionen EU-BürgerInnen von allen drei Ausprägungen betroffen waren und damit eine gravierende Form von Armut und sozialer Ausgrenzung erfuhren, lebten 2,3 Millionen Personen der Zielgruppe in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität, waren erheblich materiell depriviert, aber nicht armutsgefährdet. Wiederum 12,8 Millionen Menschen befanden sich armutsgefährdet in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität, zeigten im Rahmen der Befragung allerdings (noch) keine Hinweise auf erhebliche materielle Deprivation. Bei der im Jahr 2009 insgesamt rund 114 Millionen Personen umfassenden Zielgruppe wurden bei jedem Indikator Personen ohne Überschneidungen mit den jeweils anderen beiden Merkmalen ausgewiesen: Die größte unter diesen drei Gruppen war jene der Armutsgefährdeten mit 48,7 Millionen Personen, nach einem größeren Abstand folgte jene der 18,8 Millionen ausschließlich erheblich materiell deprivierten Personen und 12,5 Millionen Menschen wurden Teil der Zielgruppe, weil sie in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität lebten. Auf der anderen Seite wurden 2009 insge-

[737] vgl. Graaf-Zijl, Marloes de/Nolan, Brian: Household Joblessness and its Impact on Poverty and Deprivation in Europe; GINI Discussion Paper 5, January 2011, S. 35: http://www.gini-research.org/system/uploads/240/original/DP_5.pdf (5.8.2013)

samt 33,9 Millionen Personen von mindestens zwei Indikatoren erfasst.[738] Die Berücksichtigung dieser Überschneidungen ist zum einen insofern wichtig, da diese je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Proportionen aufweisen und die nationalen Prioritätensetzungen in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung diesbezüglich ausgerichtet werden können; zum anderen ermöglicht eine eingehende Analyse der Überschneidungen auf Ebene der Nationalstaaten die Eingrenzung konkreter Entstehungszusammenhänge, die zu verschärften Armutslagen führen und welchen in der Folge mit langfristigen sozialpolitischen Maßnahmen entgegengewirkt werden kann.[739] In diesem Zusammenhang können sowohl die Zu- oder Abnahme der Personenzahl in den verschiedenen Teilgruppen als auch eine Änderung der sozialen Zusammensetzung betroffener Personen wertvolle Erkenntnisse vermitteln: Im österreichischen Bericht zur Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung wird beispielsweise dargestellt, dass die Gesamtzahl dieser nationalen EU-Zielgruppe trotz Wirtschafts- und Finanzkrise zwischen den Jahren 2004 und 2011 bei rund 1,4 Millionen Personen in etwa konstant geblieben ist, jedoch um 106.000 mehr Menschen von mindestens zwei Gefährdungslagen betroffen sind; demzufolge wird von einer Verschärfung der Situation in Teilbereichen innerhalb der Zielgruppe ausgegangen.[740]

Dieses Beispiel demonstriert die Relevanz der Überschneidungen bei Analysen über Entwicklungen der diesbezüglichen EU-Zielgruppe: Eine erfolgreiche Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf EU-Ebene kann nicht allein mit dem Erreichen einer Verringerung der entsprechenden Zielgruppe um 20 Millionen Personen zum Ausdruck gebracht werden; eine womöglich damit einhergehende Verschärfung der Armutslagen innerhalb der betroffenen Bevölkerungsgruppe könnte diesem statistisch nachgewiesenen Erfolg einen bitteren Beigeschmack verleihen. Dieselbe Bedeutung hat die Schnittfelder-Entwicklung dementsprechend auch in Bezug auf Feststellungen über zahlenmäßig konstante Verläufe oder geringfügige Änderungen. Dynamiken in Hinblick auf die Intensität von Armutslagen werden mit den drei Indikatoren nicht auf dem ersten Blick wiedergegeben und erfordern vertiefende (nationalspezifische) Analysen.

---

[738] vgl. European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 17

[739] vgl. Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric/Montaigne, Fabienne/Reinstadler, Anne: Income poverty and income inequality; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 129

[740] vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013, S. 23-24

Die Quantifizierung des fünften EU-Kernziels der Europa 2020-Strategie mit 20 Millionen Personen erscheint vor diesem Hintergrund betont öffentlichkeitswirksam. Dieser Zugang drückt sich aber nicht nur in oberflächlichen Schilderungen von Entwicklungen aus, vielmehr können für die gesamte Zielgruppe nachteilige Verschiebungen zwischen den Teilindikatoren auch auf intendierten nationalen Politikmaßnahmen beruhen: *„Of particular concern is the possibility that a country targeting one indicator may adopt policies that worsen the situation according to the other indicators. There is already evidence that fiscal pressures are leading countries to scale back income support for the unemployed. It is possible that this may lead some people to take jobs, and hence reduce the proportion of jobless households, but at the cost of reduced household incomes and the risk of falling below the income poverty threshold."*[741]

Die Befürchtung, dass die Einbeziehung eines auf beschäftigungspolitische Maßnahmen abzielenden Indikators das Ziel der Armutsreduktion aushöhlen könnte, wurde von einer Reihe von Mitgliedstaaten bereits im Verlauf der Verhandlungen über die Definition des Kernziels geäußert. Insbesondere Schweden vertrat jedoch damals in den relevanten Gremien erfolgreich und beharrlich die Position, dass Armut und soziale Ausgrenzung primär auf dem Weg der Arbeitsmarktintegration betroffener Menschen bekämpft werden müsse.[742]

Letztendlich wurde mit dem Verweis auf die unterschiedlichen nationalspezifischen Ausgangssituationen ein möglichst breiter Ansatz gewählt: Zwar wurde festgehalten, dass Entwicklungen bei den nationalen Zielsetzungen mit jenen drei EU-Indikatoren erfassbar sein müssen und sich damit auf europäischer Ebene im quantifizierten Kernziel widerspiegeln, doch die nationalen Zielsetzungen können auch auf nationalspezifischen Indikatoren basieren. Im Jahr 2011 wurde in einem Bericht des EU-Sozialschutzausschusses dargestellt, dass zu diesem Zeitpunkt die nationalen Zielsetzungen in Summe nur rund die Hälfte des vorgesehenen Reduktionsausmaßes bis zum Jahr 2020 dokumentieren. Da zum Teil Spannweiten angeführt wurden, könnte man die ausgewiesene Ambition aller Mitgliedstaaten auch um etwa eine Millionen niedriger begrenzen. Auf Basis der damals verfügbaren Nationalen Reformprogramme erreichte die europaweite Initiative zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung nicht zwanzig,

---

[741] Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric/Montaigne, Fabienne/Reinstadler, Anne: Income poverty and income inequality; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 129

[742] vgl. Copeland, Paul/Daly, Mary: Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020; in: Journal of European Social Policy, July 2012, Vol. 22, No. 3, S. 278-279

sondern etwa neun Millionen Menschen. Dem ist hinzuzufügen, dass insgesamt vier Staaten (Großbritannien, die Niederlande, Schweden und Spanien) zu diesem Zeitpunkt noch kein nationales Ziel quantifizieren konnten; Großbritannien verwies auf ein bereits existierendes Ziel im Bereich Kinderarmut. Von den existierenden nationalen Zielsetzungen basierten 14 auf den drei EU-Indikatoren, fünf auf einen Teilindikator oder auf ein bestimmtes Schnittfeld; zwei waren noch zu definieren und ebenfalls zwei Zielsetzungen beruhten auf gänzlich anderen Kennzahlen (Quote der Langzeitarbeitslosigkeit, verankerte Armutsgefährdungsquote).[743]

Auch vor diesem Hintergrund ist eine zeitnahe Erfassung von Fehlentwicklungen anhand einer vertiefenden Beobachtung der EU-Zielgruppe maßgeblich – nicht zuletzt auch in Bezug auf die erwähnten Schnittfelder:

Übersicht: Schnittfelder "Armut und soziale Ausgrenzung"

Entwicklungsverlauf, in % der Bevölkerung					Veränd. 2008-11 (%-Pkte.)
Teilgruppen ohne Uberschneidungen:	2008	2009	2010	2011	
- Armutsgefährdung (AROP)	10,1	9,9	9,7	9,8	-0,3
- Erhebliche materielle Deprivation (SMD)	4,1	3,8	3,9	4	-0,1
- Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsintensität (LWI)	2,6	2,5	2,8	2,8	+0,2
Schnittfelder aus zwei Gruppen:					
- AROP* und SMD**	2,5	2,4	2,3	2,6	+0,1
- AROP und LWI***	2,5	2,6	2,8	2,9	+0,4
- SMD und LWI	0,5	0,5	0,5	0,5	0
Schnittfeld aus allen drei Gruppen:	1,4	1,4	1,5	1,6	+0,2

Quelle: DataMarket (http://data.is/198lxtH)

*AROP = At-Risk-Of-Poverty; **SMD = Severe Material Deprivation; ***LWI = Low Work Intensity

Wie in obiger Tabelle abzulesen, haben sich im Vergleichszeitraum von 2008 bis zum Jahr 2011 alle Schnittfelder zwischen den Teilgruppen tendenziell geringfügig ausgeweitet; die Überschneidungsgruppe zwischen der armutsgefährdeten Bevölkerung und jenen Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität ist im Vergleichszeitraum am deutlichsten angewachsen. Eine fortschreitende diesbezügliche Entwicklung könnte darauf hinweisen, dass ein wachsender Teil der arbeitslosen Bevölkerung Sozialleistungen unter der Armutsgefährdungsgrenze bezieht. Erheblich materiell deprivierte Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität bilden die kleinste Teilgruppe; hier können im Vergleichszeitraum keine quantitativen Veränderungen festge-

[743] vgl. European Commission: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, S. 9-10

stellt werden. Allerdings hat sich auch eine Teilgruppe ohne Überschneidungen vergrößert, nämlich jene, die nur den Aspekt der Erwerbslosigkeit verkörpert.

Diese Perspektive verdeutlicht, dass für den langfristigen Erfolg einer sozialpolitischen EU-Strategie somit nicht allein die Stärkung des dahingehenden Engagements der Mitgliedstaaten ausschlaggebend ist: Die Ausrichtungen der nationalen Maßnahmen müssen für alle Teilgruppen der Zielgruppe förderlich sein und über beschäftigungspolitische Faktoren hinaustreten. In diesem Zusammenhang spielen auch politische Grundhaltungen der jeweiligen Regierungen sowie historische Zusammenhänge in den Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle. Die Relevanz dieser Faktoren für die EU-Sozialpolitik wurde mit dem Beitritt der sogenannten Neuen Mitgliedstaaten (NMS) besonders gut erkennbar: *„In den 1990er-Jahren wirkte das neoliberale Leitbild in den NMS in unterschiedlichen Sozialbereichen als Ideengeber. In der Umsetzung der Lissabon-Strategie ist die aktive Eingliederung das Leitbild der Armutsbekämpfung. Diese kann neoliberal, mit Schwerpunkt auf der Konditionierung von Sozialleistungen, erfolgen oder im Sinn skandinavischer Modelle, die in einem in der Literatur als sozialdemokratisch betitelten Sozialsystem entstanden und auf die persönliche Absicherung und Förderung des Betroffenen abzielen.“*[744]

Abgesehen von den realpolitischen Umsetzungen in Form konkreter Maßnahmen wird in den zuletzt veröffentlichten nationalen Zielsetzungen bereits deutlich, dass sich einige Mitgliedstaaten auf beschäftigungspolitische Zugänge beschränken: Insgesamt vier Mitgliedstaaten konzentrieren sich formell auf diese Ausrichtung der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung; Deutschlands Beitrag besteht in der Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit um 320.000 Menschen und schätzt aufgrund der positiven Auswirkungen auf die jeweiligen Haushalte die gesamte Reduktion der EU-Zielgruppe auf 640.000 Personen. Auch Schwedens nationale Zielsetzung ist auf die Reduktion von Langzeitarbeitslosigkeit sowie krankheitsbedingter Erwerbslosigkeit ausgerichtet, quantifiziert die Zielerreichung allerdings nicht mit einer Personenzahl. Dänemark und die Niederlande begrenzen ihre nationalen Strategien auf Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsintensität.[745] In diesem Sinnzusammenhang kann ergänzt werden, dass sich in allen vier ausschließlich auf Beschäftigungspolitik setzenden Mitgliedstaaten zum Zeit-

[744] Nospickel, Claudia: Armutsbekämpfung in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union; Schriften zur europäischen Arbeits- und Sozialpolitik Band 9, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012, S. 259

[745] vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 131-422

punkt der Festlegung jener nationalen Zielsetzungen im Jahr 2010 (und teilweise 2011) konservative Parteien in Regierungsverantwortung befanden.[746]

Resümierend ist festzustellen, dass die offiziellen nationalen Beiträge zur EU-Strategie kein ungeteiltes Engagement widerspiegeln: Großbritannien verweist weiterhin auf eine bestehende nationale Strategie zur Reduktion der Kinderarmut; Irland verwendet 2010 als Basisjahr und vermittelt damit, dass im Vergleich zum Jahr 2008 eine Reduktion der EU-Zielgruppe im Strategiezeitraum nicht realistisch ist. Auch Frankreich und Schweden beziffern das Ausmaß ihres Engagements (vorläufig) nicht in einer Personenzahl. Demzufolge kann zumindest vor dem Hintergrund dieser in Summe zurückhaltenden Willensbekundungen nicht von einer breiten Unterstützung der EU-Strategie gegen Armut und soziale Ausgrenzung gesprochen werden. Auch auf Basis der letztverfügbaren Nationalen Reformprogramme kann EU-weit bestenfalls die Hälfte der angestrebten 20 Millionen Personen darauf hoffen, mit Hilfe zielgerichteter Maßnahmen erhöhte Chancen auf eine Verbesserung der persönlichen Lebenssituation wahrnehmen zu können.[747]

51 % der gesamten EU-Bevölkerung sind Frauen. Unter den Armutsgefährdeten bilden Frauen laut letztverfügbaren Daten 2011 EU-weit einen überdurchschnittlichen Anteil von 53 %. Auch die Armutsgefährdungsquote liegt bei Frauen mit 17,6 % um 1,5 Prozentpunkte signifikant über jener der Männer.[748] Einer Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Unterschiede bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung wird weder bei der öffentlichen Darstellung aller Europa 2020-Indikatoren noch bei den spezifischen nationalen Zielsetzungen Rechnung getragen. Während bei allen anderen Indikatoren, die ein personenbezogenes Ziel quantifizieren, Ergebnisse nach Geschlecht dargestellt werden, zeigen die drei Indikatoren des fünften Kernziels keine diesbezüglichen Informationen. Diese Lücke könnte bei der kombinierten Quote auf statistischen Ursachen beruhen, doch bei den ebenfalls präsentierten drei Teilindikatoren wäre eine Gruppierung nach Geschlecht möglich und notwendig.[749] Aber auch die nationalen Zielsetzungen lassen diesen Aspekt – zumindest auf Ebene der generellen Formulierun-

---

[746] vgl. Homepage Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland: http://www.auswaertiges-amt.de ↣ Außen und Europapolitik ↣ Länderinformationen

[747] vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 131-422

[748] vgl. Homepage Eurostat (Datenabruf am 1.9.2013): http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (Bevölkerung ↣ Demographie) http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (Armutsgefährdungsquote)

[749] vgl. Homepage Eurostat ↣ Europa 2020 Indikatoren ↣ Leitindikatoren (Abruf am 1.9.2013): http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

gen der Ziele – größtenteils unberücksichtigt. Allein Schweden erwähnt ausdrücklich, dass die beschäftigungspolitisch-orientierten Ziele für Männer und Frauen gleichermaßen gelten.[750]

Wenngleich vertiefende EU-Berichte geschlechtsspezifische Fragestellungen in Bezug auf Armut und soziale Ausgrenzung aufgreifen[751], verkörpert gerade die weitgreifende Sichtbarkeit dieser Perspektive eine hohe Tragweite, wie die Ökonomin Christa Schlager mit dem Hinweis auf bestehende „blinde Flecken des Wirtschafts- und Sozialsystems" zusammenfassend bekräftigt.[752] Dieser Logik folgend könnte eine deutlichere Hervorhebung der menschlichen Eigenschaften dieser EU-Zielgruppe positive Wirkungen entfalten. Die gegenwärtige Präsentation der definierten Eigenschaften bekämpft blinde Flecken der Gesellschaft noch unzureichend – insbesondere in Bezug auf die Sichtbarkeit besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen wie Frauen, MigrantInnen und Menschen mit Erwerbseinschränkungen.

[750] vgl. European Commission: Social Europe – Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, S. 410; 131-422
[751] vgl. European Commission: Combating poverty and social exclusion – A statistical portrait of the European Union 2010; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, S. 25-29
[752] vgl. Schlager, Christa: Soziale Ungleichheit und Armut aus Geschlechterperspektive; in: Dimmel, Nikolaus/Heitzmann, Karin/Schenk, Martin (Hrsg.): Handbuch Armut in Österreich; Studien Verlag, Innsbruck [u.a.] 2009, S. 134

6. Exkurs: Alternative Ansätze der Messung sozialpolitischer Erfolge

Die tiefgreifende Erschütterung ökonomischer Annahmen und Prinzipien, welche die Erfahrungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise herbeiführten sowie gegenwärtige Prognosen, dass längerfristig mit einem verhaltenen Wirtschaftswachstum zu rechnen sei, begünstigten die Entwicklung neuer Zugänge der Messung gesellschaftlicher Fortschritte. Der folgende kurze Überblick soll einen Eindruck vermitteln, welche Akzente aktuelle Ansätze der Messung gesellschaftlichen Wohlstands setzen und welche Vorteile eine breitere Sicht auf sozialpolitische Entwicklungen mit sich bringt.

6.1 Ergebnisse der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission

Der Vorstoß des damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy Ende September 2009 über eine Reform der Wohlstandsmessung vermittelte unmissverständlich die eingetretene wirtschaftliche Ernüchterung. Sarkozy kündigte im Vorfeld des G-20-Gipfels in Pittsburgh an, dass Frankreich vor allem auf Ebene internationaler Organisationen dafür eintreten werde, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um weitere Kennzahlen zu ergänzen, da sich dieser Indikator als ungeeignete Maßzahl für den Wohlstand eines Landes erwiesen hätte. Sarkozy stützte sich in diesem Zusammenhang auf einen zuvor präsentierten Bericht einer Kommission unter dem Vorsitz des US-amerikanischen Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz, welcher zur Erarbeitung konkreter dahingehender Empfehlungen im Jahr 2008 in Auftrag gegeben wurde.[753]

Die entscheidenden Akteure jener vom französischen Präsidenten eingesetzten „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“ waren neben dem Vorsitzenden Joseph Stiglitz der als wissenschaftlicher Berater fungierende indische Ökonom und Philosoph Amartya Sen sowie der französische Ökonom Jean Paul Fitoussi, der mit Koordinationsaufgaben befasst wurde. Darüber hinaus umfasste die Kommission weitere 22 Mitglieder, worunter sich auch der renommierte britische Ökonom Anthony Barnes Atkinson befand, ein Experte im Bereich der Armuts- und Ungleichheitsforschung. Die Ziele der Kommission lagen vor allem in der Darstellung der Unzulänglichkeiten des Bruttoinlandsprodukts bei der Beschreibung sozialer und wirt-

[753] vgl. Meldung der Austria Presse Agentur vom 14. September 2009: Sarkozy fordert neues Maß für Wirtschaftswachstum – Französischer Präsident: „Bruttoinlandsprodukt hat ausgedient und muss ergänzt werden“; (APA0495)

schaftlicher Fortschritte und in der Ausarbeitung von Vorschlägen, welche Indikatoren sozialen Fortschritt besser abbilden könnten. Der Bericht richtete sich sowohl an Politiker als auch an Wissenschaftler und Organisationen sowie auch an die breite Öffentlichkeit.[754] Die gemeinsame Wegrichtung wurde wie folgt formuliert: *„Another key message, and unifying theme of the report, is that the time is ripe for our measurement system to shift emphasis from measuring economic production to measuring people's well-being. And measures of well-being should be put in a context of sustainability."*[755]

Die Inhalte des Berichts unterstützen in erster Linie den Aspekt der Nachhaltigkeit in unterschiedlichen Bereichen. Neben der Berücksichtigung des Umweltschutzes werden auch sozialer und ökonomische Fortschritte dahingehend hinterfragt, ob Entwicklungen auch für zukünftige Generationen vorteilhaft sind. Dementsprechend wurde der Bericht verstärkt auch von Umweltschutzexperten aufgegriffen, um eine Berücksichtigung von Kosten gegenwärtiger Umweltzerstörungen für zukünftige Generationen voranzutreiben. Gerade in diesem Zusammenhang wurde das Bruttoinlandsprodukt als Kennzahl für Fortschritt vehement zurückgewiesen, da produktionssteigernde Umweltzerstörungen kurzfristig zu besseren BIP-Ergebnissen beitragen.[756] Die wesentlichen Aussagen des beinahe 300 Seiten umfassenden Werkes wurden in folgenden zwölf Empfehlungen konzentriert dargestellt:

Recommendation 1:	When evaluating material well-being, look at income and consumption rather than production
Recommendation 2:	Emphasise the household perspective
Recommendation 3:	Consider income and consumption jointly with wealth
Recommendation 4:	Give more prominence to the distribution of income, consumption and wealth
Recommendation 5:	Broaden income measures to non-market activities
Recommendation 6:	Quality of life depends on people's objective conditions and capabilities. Steps should be taken to improve measures of people's health, education, personal activities and environmental conditions. [...]

[754] vgl. Stiglitz, Joseph/Sen, Amartya/Fitoussi, Jean-Paul: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress; 15. September 2009, S.3-10: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf (2.9.2013)
[755] ibid., S. 12
[756] vgl. Commissariat général au Développement durable: One year of implementation of the Stiglitz Commission recommendations – Towards a new generation of indicators; September 2010, S. 1-3: http://www.developpement-durable.gouv.fr/One-year-of-implementation-of-the.html (2.9.2013)

Recommendation 7:	Quality-of-life indicators in all the dimensions covered should assess inequalities in a comprehensive way
Recommendation 8:	Surveys should be designed to assess the links between various quality-of-life domains for each person, and this information should be used when designing policies in various fields.
Recommendation 9:	Statistical offices should provide the information needed to aggregate across quality-of-life dimensions, allowing the construction of different indexes.
Recommendation10:	[...] Statistical offices should incorporate questions to capture people's life evaluations, hedonic experiences and priorities in their own survey.
Recommendation 11:	Sustainability assessment requires a well-identified dashboard of indicators. [...]
Recommendation 12:	The environmental aspects of sustainability deserve a separate follow-up based on a well-chosen set of physical indicators. [...]

Quelle: Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht (Auszug)[757]

Diese Empfehlungen bringen deutlich zum Ausdruck, dass eine differenzierte Messung sozialer und ökonomischer Fortschritte den Vorteil mit sich bringt, zukünftige Auswirkungen politischer Entscheidungen bereits frühzeitig erkennbar zu machen. Die Empfehlungen heben in erster Linie die Eindimensionalität der BIP-Zentriertheit hervor, welche in der Vergangenheit auch wirtschaftspolitische Entscheidungen förderte, die sich als ökonomische und ökologische Verfehlungen herausstellten.[758] Als Alternative zum BIP wird nicht eine neue Kennzahl, sondern ein möglichst breites Set an Indikatoren vorgeschlagen. Eine Neuberechnung des BIP steht ebenfalls nicht im Vordergrund dieses Zugangs; auf diese Weise konnten auch konfrontative Auseinandersetzungen mit konventionellen WirtschaftswissenschaftlerInnen weitgehend vermieden werden.[759]

Die Wirkungsrichtung dieses Berichts liegt daher vielmehr in der Ergänzung der geläufigen ökonomischen Kennzahlen. Ausgedehnte Perspektiven sollen in der Folge jene Faktoren identifizieren, die nachhaltig Lebensqualität generieren. Hier konnte die 2008 eingesetzte Kommission bereits an eine lange Tradition anschließen: Bereits seit den 1960er Jahren werden diesbezügliche Messgrößen erarbeitet und propagiert. Die Inhalte des

[757] Stiglitz, Joseph/Sen, Amartya/Fitoussi, Jean-Paul: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress; 15. September 2009, S. 3-10: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf (2.9.2013)
[758] vgl. Jackson, Tim: Reviewing the Research: Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress; in: Environment: Science and Policy for Sustainable Development; Volume 53, Issue 1, 2010, S. 38-40
[759] vgl. Leunig, Tim: Measuring economic performance and social progress; in: European Review of Economic History; Volume 15, Issue 2, August 2011, S. 359-361

Berichts vermittelten überwiegend keine neuen Erkenntnisse. Die bestehende Orientierungslosigkeit nach der Wirtschafts- und Finanzkrise mag aber maßgeblich dazu beigetragen haben, dass diese Empfehlungen von konkreten Projekten begleitet wurden.[760]

6.2 Plattform „Beyond GDP“

Im Rahmen einer Konferenz im November 2007 traten die Europäischen Kommission, das Europäische Parlament, der Club of Rome, der World Wildlife Fund (WWF) sowie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als offizielle Gastgeber gemeinsam dafür ein, neue Messgrößen gesellschaftlichen Fortschritt zu erarbeiten. Neue Kennzahlen sollen soziale sowie umweltpolitische Fragestellungen integrieren und damit die dominante Stellung des Bruttoinlandsprodukts relativieren.[761]

Diese Konferenz war die Auftaktveranstaltung der Initiative „Beyond GDP“; in der Folge veröffentlichte die EU-Kommission eine unterstützende Mitteilung, welche den Hintergrund und die Vorgangsweise der Initiative konkretisierte: *„Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist der bekannteste Maßstab für die makroökonomische Tätigkeit. [...] Das BIP hat inzwischen auch die Rolle eines stellvertretenden Indikators für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung und den Fortschritt im Allgemeinen. Aufgrund seiner Beschaffenheit und seines Zwecks liefert es aber nicht zu jeder Frage eine verlässliche Grundlage für politische Diskussion. Insbesondere misst das BIP weder die Nachhaltigkeit im Umweltbereich noch die soziale Integration. [...] Es setzt sich die Erkenntnis durch, dass die Daten und Indikatoren zur Ergänzung des BIP verbessert werden müssen, um diese Notwendigkeit steht im Mittelpunkt einer Reihe internationaler Initiativen.“*[762] In weiterer Folge benennt diese Mitteilung fünf Maßnahmen, die zu einer sinnvolleren Messung von sozialen Fortschritt führen sollen:

1) Ergänzung des BIP durch ökologische und soziale Indikatoren
2) Informationen in Beinahe-Echtzeit für die Entscheidungsfindung
3) Genaue Berichterstattung über Verteilung und Ungleichheiten

---

[760] vgl. Noll, Heinz-Herbert: The Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report: Old Wine in New Skins? Views from a Social Indicators Perspective; in: Social Indicators Research, Vol. 102, Issue 1, May 2011, S. 113-116

[761] vgl. Homepage „Beyond GDP – Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations“: http://www.beyond-gdp.eu/2007_conference.html (3.9.2013)

[762] Europäische Kommission: Das BIP und mehr – Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel; KOM(2009) 433 endgültig, Brüssel am 20.8.2009, S. 2: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:DE:PDF (3.9.2013)

4) Entwicklung eines europäischen Anzeigers für nachhaltige Entwicklung
5) Einbeziehung von ökologischen und sozialen Anliegen in die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen[763]

Diese Maßnahmen wurden vom Europäischen Statistischen System (ESS) gemeinsam mit den Empfehlungen des Stiglitz-Sen-Fitoussi-Berichts aufgegriffen und als maßgebliche Prinzipien für 50 konkrete Aktionen bis zum Jahr 2020 dargestellt. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass auch im Rahmen der Europa 2020-Strategie Indikatoren verwendet werden, deren Aussagekraft über die BIP-Perspektive hinauswirkt. Grundsätzlich sollen bei diesem Vorhaben Synergieeffekte genutzt werden, die sich aus der Anwendung unterschiedlicher Zugänge und Erkenntnisse ergeben. Auf Ebene des Europäischen Statistischen Systems wurde im November 2011 ein Bericht mit konkreten Umsetzungsstrategien und Hintergrundinformationen präsentiert. Die Themenstellungen der begleitenden Arbeitsgruppen signalisieren die Prioritäten dieser Bemühungen: Dieser inhaltlichen Struktur folgend sollen die europäischen statistischen Institute in Zukunft vor allem verstärkt die Haushaltsperspektive anwenden, Nachhaltigkeit im Bereich des Umweltschutzes messen und Lebensqualität erfassen. [764]

Da das Europäische Statistische System (ESS) alle nationalen Statistikinstitute der EU-Mitgliedstaaten sowie Eurostat umfasst, kann die Initiative „Beyond GDP“ eine europaweite Wirkungskraft entfalten; die ungeteilte inhaltliche Unterstützung aller Empfehlungen der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission forciert wiederum die Umsetzung dieser Vorschläge auf internationaler Ebene. In diesem Sinne handelt es sich bei der Initiative auch um eine zentrale Schnittstelle, welche auch wichtige internationale Akteure wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einbezieht. Die breite Unterstützung für eine diesbezügliche Initiative kann als Zeichen gewertet werden, dass soziale und ökologische Nachhaltigkeit sowie die Bedeutung von Lebensqualität über politische Grundpositionen hinweg zunehmend als leitende Prinzipien akzeptiert werden.[765] Andererseits besteht die Gefahr, dass die Vielzahl an vorgeschlagenen Indikatoren und Betrachtungswinkeln der Etablierung eines aussagekräftigen Pro-

[763] ibid., S. 4-11
[764] vgl. Homepage European Statistical System und Leaflet “Measuring Progress, Well-being and Sustainable Development”; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/about_ess/measuring_progress (3.9.2013)
[765] vgl. Bach, Ian: Measuring quality of life for public policy: an idea whose time has come? Agenda-setting dynamics in the European Union; in: Journal of European Public Policy, Routledge, Vol. 20 (2013), Issue 1, , S. 38

fils entgegenwirken, wodurch klassische Kennzahlen wie das BIP weiterhin in ihren leitenden gesellschaftspolitischen Funktionen gestützt werden könnten.[766]

6.3 „Better Life Initiative" der OECD

Eine konkrete Umsetzung der dargestellten Bemühungen stellt der von der OECD geschaffene „Better-Life-Index" dar. Dieser wurde im Jahr 2010 im Rahmen des 50. Jubiläums dieser derzeit 34 Mitglieder umfassenden internationalen Organisation vorgestellt. Die Initiative wurde ausdrücklich als Teil einer länderübergreifenden Strategie dargestellt, wobei vor allem auf die Empfehlungen der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission verwiesen wird: *„The work of the Commission [on the Measurement of Economic Performance and Social Progress – Anm. d. Verf.] has been critical in giving impetus to our path-finding work on measuring progress and to a range of initiatives around the world aimed at developing better indicators of peoples' lives."*[767]

Im Sinne einer möglichst umfassenden Erfassung von Lebensqualität wurden insgesamt elf Bereiche ausgewählt, in welchen eine unterschiedliche Anzahl an Indikatoren Ergebnisse liefern, die auf einer eigenen Homepage graphisch aufbereitet werden und Ländervergleiche zur Lebensqualität erlauben. Die einzelnen Bereiche werden für jedes Land als Blütenblätter dargestellt, wobei die Größe der Blätter je nach länderspezifischem Ergebnis variiert. Eine interaktive Homepage ermöglicht eigene Prioritätensetzungen in Bezug auf die gemessenen Bereiche, in der Folge werden in Bezug auf die gewählten Komponenten besonders erfolgreiche Länder hervorgehoben. Die Online-Darstellung des Better-Life-Index verfügt des Weiteren über eine Funktion, die geschlechtsspezifische Unterschiede sichtbar macht.[768]

Neben der breiten statistischen Aufarbeitung des Themas wurde demnach auch auf eine anwenderfreundliche Visualisierung der Ergebnisse geachtet. Auch die Möglichkeit interaktiver Gewichtungen und daraus hervorgehenden Länderreihungen dürften dazu beigetragen haben, dass nach Angaben der OECD die Online-Version des Better-Life-Index einen überdurchschnittliche Anzahl an Besuchen und ein starkes Medien-Echo erfahren hat. Der Index soll laut OECD zu einer höheren Transparenz in Bezug auf ge-

[766] vgl. Maggino, Filomena/Ruviglioni, Elena: Preaching to the Choir: Are the Commission's Recommendations Already Applied; in: Social Indicators Research, Vol. 102 (2011), Issue 1, S. 131-156
[767] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): How's Life? – Measuring Well-being; OECD Publishing, Paris 2011, S. 3
[768] vgl. Homepage „OECD Better Life Index": http://www.oecdbetterlifeindex.org (4.9.2013)

sellschaftliche Entwicklungen verhelfen und verkörpert demnach auch demokratiefördernde Aspekte.[769] Die statistische Genauigkeit und Vergleichbarkeit der Daten, insbesondere in Bezug auf die gewichteten Länderrankings, sind allerdings nicht unumstritten.[770] Die folgende Übersicht der verwendeten Indikatoren soll einen Eindruck vermitteln, welche Inhalte und welchen statistischen Umfang dieser Index umfasst:

TOPICS	INDICATORS
Housing	- Housing expenditure - Dwellings with basic facilities - Rooms per person
Income	- Household financial wealth - Household net adjusted disposable income
Jobs	- Job security - Personal earnings - Long-term unemployment rate - Employment rate
Community	- Quality of support network
Education	- Years in education - Student skills - Educational attainment
Environment	- Water quality - Air pollution
Civic engagement	- Consultation on rule-making - Voter turnout
Health	- Self-reported health - Life expectancy
Life satisfaction	- Life satisfaction (self-evaluation)
Safety	- Homicide rate - Assault rate
Work-Life Balance	- Time devoted to leisure and personal care - Employees working very long hours

Quelle: www.betterlifeindex.org (4.9.2013)

[769] vgl. Cukier, Jérôme: Can data visualization help build democracy? An overview of OECD's Better Life Index Experience; in: XRDS – ACM Crossroads Student Magazine, Vol. 18 (2011), No. 2, S. 27-30
[770] vgl. Kasparian, Jérôme/Rolland, Antoine: OECD's 'Better Life Index': can any country be well ranked?; in: Journal of Applied Statistics, Vol. 39 (2012), Issue 10, S. 2223-2230

Die dargestellten Indikatoren und Bereiche spiegeln die Empfehlungen der Stiglitz-Kommission deutlich wider. Auch die Integration von Kennzahlen zur Gesundheitssituation und zur Lebenszufriedenheit, die zum Teil auf Selbsteinschätzung beruhen, vermitteln wichtige Informationen zur jeweiligen Lebensqualität. In diesem Zusammenhang liegen zukünftige Herausforderungen vor allem in der Harmonisierung diesbezüglicher Erhebungen, um die internationale Vergleichbarkeit zu stärken.[771]

Eine nachhaltige Neuausrichtung der OECD-Berichterstattung ist auch in den traditionellen „Economic Surveys" festzustellen, da „Well-being" als neuer inhaltlicher Schwerpunkt in die Länderberichte aufgenommen wurde. Neben umfangreichen Informationen zur Situation im jeweiligen Land werden auch Hinweise zu länderspezifischen Initiativen vermittelt, welche die Ziele der Strategie „Beyond-GDP" verfolgen. In der aktuellen Publikation über Österreich wird beispielsweise auf das im Oktober 2012 veröffentlichte Datenportal „Wie geht's Österreich?"[772] hingewiesen, welches 30 Indikatoren umfasst.[773] Die in der Beschreibung dieses Projekts kommunizierten Inhalte vermitteln deutlich, dass die internationalen Initiativen auf Ebene der Nationalstaaten wirken und ihre Zustimmung gefunden haben: *„Konzise Indikatoren zu materiellem Wohlstand, Lebensqualität und Umweltentwicklung ergänzen das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und tragen damit zu einem breiteren Verständnis der Wohlstandsentwicklung bei."*[774]

[771] vgl. Stiglitz, Joseph/Sen, Amartya/Fitoussi, Jean-Paul: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress; 15. September 2009, S. 156-161: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf (2.9.2013)
[772] vgl. Statistik Austria ↦ Statistiken ↦ Wie geht's Österreich? http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wie_gehts_oesterreich/index.html (7.10.2013)
[773] vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD Economic Surveys - Austria 2013; OECD Publishing, Paris, July 2013, S. 53
[774] Eiffe, Franz Ferdinand/Wegscheider-Pichler, Alexandra: Wie geht's Österreich? Indikatorenset BIP + 30 – Messung von Wohlstand und Fortschritt; Statistik Austria, Februar 2013, S. 3

7. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

EU-Sozialpolitik war in den letzten Jahren nicht in der Lage, die krisenbedingten gesellschaftlichen Entwicklungen in den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten abzumildern. Aus kompetenzrechtlicher Sicht ist diese Untätigkeit nachvollziehbar, befinden sich doch die meisten sozialpolitischen Agenden fest in den nationalen Verantwortungsbereichen. In der Vergangenheit trat sozialpolitisches Engagement auf Ebene der Europäischen Union fast ausschließlich in Form sozial- und arbeitsrechtlicher Mindeststandards in Erscheinung. Die aktive Gestaltung und der Aufbau von gemeinsamen Sozialschutzsystemen sind vertraglich nicht vorgesehen und wurden bislang von den europäischen Staats- und Regierungschefs auch nicht vehement eingefordert.

Dennoch legte nicht zuletzt die als „Schuldenkrise" bekannt gewordene Fortsetzung der Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa eines offen: Finanzpolitische Entscheidungen und budgetäre Verpflichtungen determinieren die staatlichen Wirkungsräume der nationalen Sozialpolitiken maßgeblich. Die Frage, inwieweit EU-Sozialpolitik kompetenzrechtlich existiert, stellt somit einen formellen Aspekt dar – die sozialen Auswirkungen wirtschafts- und fiskalpolitischer Strategien auf europäischer Ebene sind jedenfalls evident. Während die Sozialausgaben in Europa im Krisenjahr 2009 als automatische Stabilisatoren Kaufkraft stärkten und Einkommenseinbußen kompensierten, wurde dieser Effekt ab 2010 zunehmend schwächer. Im Verlauf der budgetären Konsolidierungsverpflichtungen in den Jahren 2011 und 2012 verringerte sich der stützende Effekt der Sozialleistungen in Bezug auf die Haushaltseinkommen deutlich – vor allem in jenen Mitgliedstaaten, in welchen die Arbeitslosigkeit weiter angestiegen ist.[775]

Dieser Verlauf deutet darauf hin, dass fiskalpolitische Entscheidungen auf indirektem Weg grundlegend in nationale Sozialschutzsysteme einwirken. Massendemonstrationen in zahlreichen „Krisenstaaten" der EU, die gegen Kürzungen von Sozialleistungen auftreten, sind ein unverkennbarer Beweis dieser sozialpolitischen Auswirkungen. Europäische Sozialpolitik im Sinne einer solidarischen „Krisenfeuerwehr", die dort ansetzt, wo Einschnitte bei Sozialleistungen Menschen in extreme Armutslagen befördern, wurde in den letzten Jahren nicht ins Leben gerufen. Die wiederholt als alternativlos beschriebene EU-Strategie besteht in der Stützung der gemeinsamen Währung, welche in der Folge auch restriktive Budgetpolitik in jenen Euro-Ländern abverlangt, in welchen die langjäh-

[775] vgl. Bontout, Olivier/Lokajickova, Terezie: Social protection budgets in the crisis in the EU; European Commission Working Paper 1/2013, Publications Office of the European Union, Luxemburg 2013, S. 36: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10224&langId=en (5.9.2013)

rige Krise vielfach bereits sozial prekäre Verhältnisse geschaffen hat. Dieser Weg ist keineswegs unumstritten, dennoch bildete sich bislang keine alternative Politikstrategie heraus, die wirksame Lösungen in Bezug auf diese Besorgnis erregenden Entwicklungen in Teilen Europas anbietet. Im Gegensatz dazu werden Wachstumsprognosen im Zehntelprozentbereich als Zeichen für eine baldige Erholung gewertet. Jugendarbeitslosenquoten von über 60 % in Griechenland und über 55 % in Spanien markieren hingegen das düstere Bild von Europas Zukunft.

Was ist also EU-Sozialpolitik? Während zunächst vor allem arbeitsrechtliche Grundlagen für den freien ArbeitnehmerInnenverkehr im Vordergrund der gemeinschaftlichen Bemühungen standen, welche einen Teilaspekt der Sozialpolitik darstellen, wurde 1999 mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam die Beschäftigungspolitik als neuer Schwerpunkt integriert. Die beschäftigungspolitischen Ziele der EU wurden mit Hilfe von Soft-Law-Strategien verfolgt, welche vor allem in Form verstärkter Koordinierung nationaler Politikinhalte organisiert wurde. Diese Inhalte wirkten prägend auf die zukünftige sozialpolitische Wirkungsrichtung der EU: Einerseits wurde die Förderung beschäftigungspolitischer Ziele als ideale und vorrangige Möglichkeiten verstanden, den sozialen Zusammenhalt innerhalb der Europäischen Union zu stärken, andererseits hat sich eine Praxis der Koordinierung von nationalen Politikinhalten entwickelt, die sich in der Folge auf andere Politikfelder ausweitete.

Nach der Etablierung einer „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) in den Bereichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wurde ein solches Verfahren für Inhalte einer erweiterten EU-Sozialpolitik geschaffen, die soziale OMK. Im Rahmen dieses Verfahrens bildeten sich drei Stränge heraus: Soziale Eingliederung, Pensionen und Gesundheit. Diese Prioritätensetzung gilt bis heute, wenngleich die langfristige EU-Strategie „Europa 2020“ unter den im Jahr 2010 festgelegten fünf Kernzielen nur einen originär sozialpolitischen Schwerpunkt gesetzt hat, nämlich die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Diese sozialpolitische EU-Zielsetzung wurde quantifiziert: Bis zum Jahr 2020 sollen insgesamt 20 Millionen weniger Menschen in Europa unter Armuts- oder sozialer Ausgrenzung leiden. Eine Kombination aus drei Indikatoren grenzt diese Zielgruppe ein; im Jahr 2009 umfasste diese Gruppe europaweit rund 114 Millionen Menschen. Die letztverfügbaren Zahlen verweisen auf einen Anstieg bis zum Jahr 2011 auf beinahe 120 Millionen Betroffene. Diese nachteilige Entwicklung ist mitunter auf die sozialen Auswirkungen

der Wirtschaftskrise im Sinne steigender Arbeitslosigkeit und in einigen Mitgliedstaaten auch auf – an die expansive Budgetpolitik anschließende – Kürzungen im Sozialbereich zurückzuführen. Diese Fakten beschreiben ein bislang weitgehend erfolgloses sozialpolitisches Engagement auf europäischer Ebene.

Wie bereits erwähnt, kann eine diesbezügliche Beurteilung nicht ohne eine Analyse struktureller Machtverhältnisse erfolgen: Während das Ausmaß der EU-Einwirkung auf nationale Budgets – zumindest (zunächst) für einige Mitgliedstaaten – im Zuge der Euro-Schuldenkrise immer stärker wird und in diesem Zusammenhang Einsparungen die Richtschnur bilden, existiert relativ abgeschieden und parallel das Ziel der Armutsbekämpfung im Rahmen der Europa 2020-Strategie. Die vorliegende Arbeit untersucht daher insbesondere die Umsetzungskraft der Governance-Struktur dieser langfristigen EU-Strategie mit Blick auf das Armutsreduktionsziel.

In diesem Zusammenhang ist das neu eingeführte Europäische Semester zu nennen: Das erste Halbjahr wurde als straff organisiertes System der Berichterstattung sowie gegenseitiger Lernprozesse und Erarbeitung nationaler Zielsetzungen organisiert. Nationale Reformprogramme bilden wichtige Referenzberichte, die zur Abstimmung zwischen den nationalen Politiken und den EU-Leitlinien in unterschiedlichen Bereichen herangezogen werden. Hier spielen auch die im Rahmen der Europa 2020-Strategie getroffenen Zielsetzungen auf EU-Ebene sowie auf den nationalen Ebenen eine zentrale strukturierende Rolle. Länderspezifische Empfehlungen von Seiten der EU werden nach eingehender Analyse der nationalen Reformprogramme an die Mitgliedstaaten jährlich kommuniziert. Sie sollen die nationale Politikmaßnahmen beziehungsweise deren Konformität in Bezug auf die Ziele der Europäischen Union einfordern.

Bei der Betrachtung dieser Governance-Struktur wird nicht zuletzt aufgrund dieser verstärkten Berichtspflichten auch wahrnehmbar, dass frühere EU-Strategien (wie die Lissabon-Strategie 2000-2010) an der konkreten Umsetzung von Inhalten in Form von nationalen Politikmaßnahmen einen ausschlaggebenden Schwachpunkt offenbarten. Dennoch muss für die Bereiche der Sozial- und Beschäftigungspolitik festgestellt werden, dass Berichtspflichten keine ausreichenden Mittel darstellen, um Maßnahmen durchsetzen zu können. Des Weiteren bleibt der nationale Spielraum gewahrt, welche Maßnahmen beispielsweise unter der Wirkungsrichtung „Armutsbekämpfung“ verstanden werden; einige Mitgliedstaaten reduzieren ihr Engagement auf beschäftigungspolitische Maßnahmen und umschiffen damit die Implementierung armutsvermeidender mindest-

sichernder Sozialleistungen. Neben dem Europäischen Fiskalpakt wirkt ein diesbezügliches Soft-Law-Tool nicht in ausreichender Form. Dennoch kann darauf verwiesen werden, dass die Monitoring-Architektur in Bezug auf Armut und soziale Ausgrenzung sowohl das Bewusstsein schärft als auch Entwicklungen dokumentiert. Eine beständige Einforderung von politischen Maßnahmen gegen Armut könnte eine langfristige Wirkungskraft entfalten und das fünfte Europa 2020-Kernziel zu einem Erfolg führen. In diesem Zusammenhang ist aber auch ein Blick auf die statistische Definition der Zielgruppe relevant: Die drei gewählten Indikatoren grenzen Armut und soziale Ausgrenzung in den Kategorien Einkommenshöhe, Leistbarkeit von bestimmten Ausgabenpositionen und sehr geringe Erwerbsintensität ein. Einige Formen von extremer Armut wie Obdachlosigkeit oder Personen in Anstaltshaushalten werden von der Datenquelle nicht erfasst. Auch in Hinblick auf die bis zu zweijährige Verzögerung der Datenverfügbarkeit und in Bezug auf die zeitliche Zuordnung der Ergebnisse bestehen Herausforderungen und gewisse Inkonsistenzen.

Über diese statistischen Details hinausgehend ist zum einen darauf hinzuweisen, dass Indikatoren, Berichtspflichten und generelle sozialpolitische Zielsetzungen keine nationalstaatlichen Maßnahmen mit sich bringen (müssen); zum anderen ist die Frage richtungsweisend, ob die inhaltliche Verdichtung auf Armutsbekämpfung ausreicht, um von einer eigenständigen EU-Sozialpolitik zu sprechen. Ein glaubwürdiges Engagement in diesem Bereich erfordert ein umfassenderes Konzept. Gegenwärtige Bemühungen, mit einem breiteren Set an Kennzahlen Lebensqualität vergleichbar zu messen, zeigen deutlich, dass die primäre Ausrichtung auf Einkommensarmut zu kurz greift. Auf der anderen Seite wird auch deutlich, dass es gerade auf die spezifische Ausgestaltung der unterschiedlichen öffentlichen Sach- und Geldleistungen ankommt, ob Sozialpolitik erfolgreich Armut bekämpfen kann. In diesem Zusammenhang spielen insbesondere auch umverteilende Wirkungen der Sozialsysteme eine Rolle, da gerade auch steigende Ungleichheit bei der Einkommens- und Vermögensverteilung soziale Chancen verringert.

Die „Beyond GDP"-Initiative der EU tritt für eine ausgewogenere Perspektive auf Lebensqualität ein. Das Europa 2020-Indikatorenset erfüllt diese Ansprüche nicht ganz, da im Rahmen der fünf Ziele durchwegs widersprüchliche Wirkungen verfolgt werden können: Konkret könnte eine erfolgreiche Erhöhung der Beschäftigungsquote auch mit einem Anstieg an „Working Poor" einhergehen. Die Haushaltsperspektive in Bezug auf die Messung dieser Form der Armutsgefährdung trotz Erwerbsarbeit führt wiederum dazu, dass ein Abdriften der Haushaltsmitglieder in die Arbeitslosigkeit auch mit einem

Absinken der Kennzahl „Working Poor“ einhergehen kann. Das sozialstatistische Instrumentarium der EU-Sozialpolitik ist in diesem Sinne zwar ein konstruktiver und unterstützender Beitrag zur verstärkten Sichtbarmachung dieses Politikfelds auf europäischer Ebene, dessen Deutung erweist sich jedoch häufig als vielschichtiger Prozess; die Minimierung der Gefahr von Fehlinterpretationen muss hierbei im Vordergrund stehen.

Im aktuellen Ausblick steht die Stärkung der sozialen Integration innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion. Im realistischen Fokus der Umsetzung steht wiederum die Erstellung eines Scoreboards mit beschäftigungs- und sozialpolitischen Indikatoren, die auch in einen jährlichen „Warnmechanismus-Bericht“ aufscheinen sollen; daneben wird eine Stärkung der Sozialpartner auf europäischer Ebene gefordert. Unter der Überschrift „Solidarität und Arbeitskräftemobilität“ wurde des Weiteren ein Vorstoß formuliert, soziale Notlagen in jenen krisengebeutelten Ländern mit „massiven wirtschaftlichen Reformbedarf“ unter verstärkter Bereitstellung verfügbarer EU-Mittel abzuschwächen.[776] In der Folge wurden auch erneut Diskussionen über eine mögliche europäische Arbeitslosenversicherung oder über eine Mitfinanzierung bestimmter nationaler Sozialleistungen aus EU-Fonds geführt, in deren Verlauf die geringen Realisierungschancen dementsprechender Ambitionen deutlich wurden: Gegner diesbezüglicher Ideen führten vor allem ins Treffen, dass damit der Anreiz für bestimmte Mitgliedstaaten wegfallen würde, notwendige Reformmaßnahmen in ihren Sozialsystemen umzusetzen.[777]

Unabhängig von der Frage, ob die Etablierung eines EU-Sozialleistungsregimes eine sinnvolle Alternative darstellen würde und welche vertraglichen Hürden auf europäischer Ebene hierfür zu überwinden wären: Eine tatsächliche Berücksichtigung der sozialen Dimension innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion kann nur gelingen, wenn die fiskal- und wirtschaftspolitischen Wirkungskreise der Union konkreten sozialen Standards zu folgen haben und diese Verschränkung vertraglich abgesichert wird.

Indikatorensets und Scoreboards können den Weg dorthin ebnen. Solange jedoch neben einer breiteren inhaltlichen Perspektive auch der notwendige politische Wille zur Begründung entsprechender Durchsetzungskraft fehlt, verharrt EU-Sozialpolitik weiter in Symbolpolitik.

---

[776] vgl. Europäische Kommission: Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion: Kommission unterbreitet Ideen für stärkere soziale Integration; IP/13/893, Brüssel, 2. Oktober 2013: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-893_de.pdf (15.10.2013)

[777] vgl. Strobl, Günther/Sustala, Lukas: EU will Krisenfonds gegen Arbeitslosigkeit; in: „Der Standard“ Nr. 7503 vom 3. Oktober 2013, S. 11

8. Bibliographie

AABERGE, Rolf/LANGØRGEN, Audun/LINDGREN, Petter: The distributional impact of public services in European countries; Eurostat Methodologies and Working papers, Luxembourg 2013.

AABERGE, Rolf/LANGØRGEN, Audun/LINDGREN, Petter: The impact of basic public services on the distribution of income in European countries; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

ADDISON, John T./SIEBERT, W. Stanley: The Social Charter of the European Community: Evolution and Controversies; in: Industrial and Labour Relations Review, Vol. 44, No. 4, Juli 1991, S. 597-625.

ALTHAMMER, Beate: Armut und Fremdheit im europäischen Nationalstaat der Moderne; in: Raphael, Lutz/Uerlings, Herbert (Hrsg.): Zwischen Ausschluss und Solidarität – Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike, Peter Lang GmbH – Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2008.

ALTVATER, Elmar: Globalisierter Neoliberalismus; in: Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (Hrsg.): Neoliberalismus – Analysen und Alternativen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

ARMSTRONG, Kenneth A.: EU social policy and the governance architecture of Europe 2020; in: Transfer: European Review of Labour and Research; August 2012, Vol. 18 (3), S. 285-300.

ATKINSON, Anthony B.: Poverty in Europe; Blackwell Publishers, Oxford [u.a.] 1998.

ATKINSON, Tony/CANTILLON, Bea/MARLIER, Eric/NOLAN, Brian: Social Indicators – The EU and Social Inclusion; Oxford University Press, Oxford 2002.

ATKINSON, Anthony B./MARLIER, Eric/MONTAIGNE, Fabienne/REINSTADLER, Anne: Income poverty and income inequality; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

ATKINSON, Anthony B./MARLIER, Eric: Living Conditions in Europe and the Europe 2020 agenda; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

ATKINSON, Rob/DAVOUDI, Simin: The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities; in: Journal of Common Market Studies, Volume 38 (Issue 3), September 2000, S. 427-448.

BACH, Ian: Measuring quality of life for public policy: an idea whose time has come? Agenda-setting dynamics in the European Union; in: Journal of European Public Policy, Routledge, Vol. 20 (2013), Issue 1, S. 21-38.

BALZE, Wolfgang: Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994.

BARNES, Matt: Social exclusion and the life course; in: Barnes, Matt [u.a.]: Poverty and Social Exclusion in Europe, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2002.

BARTELHEIMER, Peter: Warum Erwerbsausschluss kein Zustand ist; in: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.): Prekariat, Abstieg, Ausgrenzung – Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts; Campus Verlag, Frankfurt/Main 2009.

BAUER, Martin: Neue Perspektiven für Statistiken zu Einkommen und Lebensbedingungen; in: Österreichische Zeitschrift für Statistik, Jahrgang 39 (2010), Heft 1 & 2, S. 147-153.

BAWO - Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Hg.): Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe in Österreich – Wohnungslosenerhebung 2006-2007-2008, Wien 2009.

BECK, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne; Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1986.

BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN (Hg.): Die makroökonomische Politik und die Lissabon-Strategie der EU; Publikation Nr. 80, Ueberreuter Print- u. Digimedia-Ges.m.b.H., Korneuburg 2005.

BÉLAND, Daniel/LECOURS, André: Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity; Oxford University Press, Oxford 2010.

BENSIMON, Estela Mara/MARSHALL, Catherine: Like It or Not: Feminist Critical Policy Analysis Matters; The Journal of Higher Education, Vol. 74, No. 3, May/June 2003, S. 337-349.

BENZ, Arthur: Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?; in: Europe-an Law Journal, Vol. 13, No. 4 (2007), S. 505-522.

BENZ, Arthur: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union; in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration; 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

BENZ, Arthur: Multilevel Governance; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne, Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007.

BENZ, Arthur: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.

BENZ, Arthur: Politik in Mehrebenensystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009.

BENZ, Arthur: The European Union as a loosely coupled multi-level system; in: Enderlein, Henrik/Wälti, Sonja/Zürn, Michael: Handbook on Multi-level Governance; Edward Elgar Verlag, Cheltenham [u.a.] 2010.

BENZ, Arthur/EBERLEIN, Burkard: The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance; in: Journal of European Public Policy, Vol.6, No.2, Routledge, London 1999, S. 329-348.

BERNHARD, Stefan: Die Konstruktion von Inklusion – Europäische Sozialpolitik aus soziologischer Perspektive; Campus Verlag, Frankfurt/New York 2010.

BERNHARD, Stefan: Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem – Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung; Wissenschaftlicher Verlag Berlin, Berlin 2005.

BEYME, Klaus von: Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0; Oldenburg Wissenschaftsverlag, München 2009.

BLANPAIN, Roger: The European Union, Employment, Social Policy and the Law; in: Blainpain, Roger (Hrg.): Institutional Changes and European Social Policies after the Treaty of Amsterdam; Kluwer Law International, The Hague 1998.

BLUM, Sonja/SCHUBERT, Klaus: Politikfeldanalyse; 2., aktualisierte Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011.

BONGARDT, Annette/TORRES, Francisco: The Competitiveness Rationale, Sustainable Growth and the Need for Enhanced Economic Coordination (Forum "Europe 2020 – A Promising Strategy?"); in: Intereconomics – Review of European Economic Policy, Volume 45, Number 3, May/June 2010, S. 136-141.

BONGEN, Wolfgang: Schranken der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht – Band 3, Duncker & Humblot, Berlin 1975.

BONTOUT, Olivier/LOKAJICKOVA, Terezie: Social protection budgets in the crisis in the EU; European Commission Working Paper 1/2013, Publications Office of the European Union, Luxemburg 2013. [Abrufdatum: 5.9.2013] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10224&langId=en

BORCHARDT, Klaus-Dieter: The ABC of European Union law; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

BOROWSKY, Martin: Die Grundrechtecharta als normatives Fundament der Europäischen Union; in: Leiße, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010.

BOSSERT, Walter/Chakravarty, SATYA R./D'AMBROSIO, Conchita: Multidimensional Poverty and Material Deprivation with Discrete Data; in: Review of Income and Wealth, Series 59, Number 1, Blackwell Publishing, March 2013.

BUCHKREMER, Jenny/ZIRRA, Sascha: Die Offene Methode der Koordinierung – Ein Beitrag zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungspolitiken? (Projektkoordination: Prof. Dr. Martin Heidenreich); Abschlussbericht, Deutsche Förderungsgemeinschaft 2007. [Abrufdatum: 7.2.2012]
http://www.sozialstruktur.uni-oldenburg.de/mitarbeiter/zirra/omk_bericht.pdf

BUCHSTEIN, Hubertus/JÖRKE, Dirk: The Argumentative Turn toward Deliberative Democracy – Habermas's Contribution and the Foucauldian Critique; in: Fischer, Frank/ Gottweis, Herbert (Hrsg.): The Argumentative Turn Revisited, Duke University Press, Durham u. London 2012.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND KONSUMENTENSCHUTZ (Hrg.): Armutsgefährdung in Österreich: EU-SILC 2008 – Eingliederungsindikatoren; Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Sozialpolitische Studienreihe Band 2, Wien 2009.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND KONSUMENTENSCHUTZ (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2010; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Sozialpolitische Studienreihe Band 8, Wien 2011.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND KONSUMENTENSCHUTZ (Hrg.): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich – Ergebnisse aus EU-SILC 2011; Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien 2013.

BUNDESMINISTERIUM FÜR SOZIALES UND KONSUMENTENSCHUTZ (Hrg.): Teil-Haben & Aktiv-Sein – Aktive Eingliederung als Teil des Europäischen Sozialmodells; Wien 2008.

BUSCH, Berthold/PIMPERTZ, Jochen: EU-Sozialpolitik – Einflüsse auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland; IW-Positionen Nr. 54, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2012.

BUTTERWEGGE, Christoph: Marktradikalismus, Standortnationalismus und Wohlstandschauvinismus – die Sinnkrise des Sozialen als Nährboden der extremen Rechten; in: Butterwegge, C./Hickel, Rudolf/Ptak, Ralf: Sozialstaat und neoliberale Hegemonie - Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie; Elefanten Press Verlag, Berlin 1998.

BUTTERWEGGE, Christoph: Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-) Politik; in: Butterwege, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf: Kritik des Neoliberalismus; 2., verb. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

CANDEIAS, Mario: Von der Anomie zur Organisierung: Die Pariser Banlieue; in: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.): Prekariat, Abstieg, Ausgrenzung – Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts; Campus Verlag, Frankfurt/Main 2009.

CLEMENCEAU, Anne/MUSEUX, Jean-Marc: EU-SILC (community statistics on income and instrument); in: Eurostat: Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges; Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2007.

COLUCCI, Michele: Searching for a European Employment Strategic Initiative; in: Blainpain, Roger (Hrg.): Institutional Changes and European Social Policies after the Treaty of Amsterdam; Kluwer Law International, The Hague 1998.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Social Progress in Europe – Action by the Commission in the Field of Social Affairs in 1969; Brussels, March 1979.

CONZELMANN, Thomas: A New Mode of Governing? Multi-level Governance between Co-operation and Conflict; in: Conzelmann, Thomas/Smith, Randall (Hrsg.): Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead; Nomos Verlag, Baden-Baden 2008.

COPELAND, Paul/DALY, Mary: Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020; in: Journal of European Social Policy, July 2012, Vol. 22, No. 3, S. 273-287.

COPELAND, Paul/TER HAAR, Beryl: A toothless bite? The effectiveness of the European Employment Strategy as a governance tool; in: Journal of European Social Policy (2013), Vol. 23, No. 1, S. 21-36.

CUKIER, Jérôme: Can data visualization help build democracy? An overview of OECD's Better Life Index Experience; in: XRDS – ACM Crossroads Student Magazine, Vol. 18 (2011), No. 2, S. 26-30.

DEGELE, Nina: Differenzierung und Ungleichheit – Eine geschlechtertheoretische Perspektive; in: Schwinn, Thomas (Hg.): Differenzierung und soziale Ungleichheit – Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung; Humanities Online, Frankfurt am Main 2004.

DE GRAAF-ZIJL, Marloes/NOLAN, Brian: Household joblessness and its impact on poverty and deprivation in Europe; in: Journal of European Social Policy 2011, Vol. 21, No. 5, S. 413-431.

DeLEON, Peter: Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Arbeitsweise; in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung; Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993.

DEROOSE, Servaas/HODSON, Dermot/KUHLMANN, Joost: The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After the Re-launch of the Lisbon Strategy; in: Journal of Common Market Studies, Volume 46 (2008), Number 4, S. 827-848.

DEUTSCHMANN, Christoph: Geld als universales Inklusionsmedium moderner Gesellschaften; in: Stichweh, Rudolf/Windolf, Paul (Hrsg.): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009.

DIENEL, Christiane/OVERKÄMPING, Sabine: Der Vertrag von Lissabon und die europäische Sozialpolitik; in: Leiße, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010.

DIETZ, Wolfgang A./FABIAN, Barbara: Das Räderwerk der Europäischen Kommission; 3. Aufl., Economica Verlag, Bonn 1999.

DYE, Thomas R.: Politics in States and Communities; Prentice-Hall, 4. Auflage, Englewood Cliffs [u.a.] 1981.

EASTON, David: A Framework for Political Analysis; Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1965.

EDER, Michael: Flexicurity – Verbindungen von Flexibilität und sozialer Sicherheit am Arbeitsmarkt. Befunde aus der Praxis; Trauner Verlag, Linz 2007.

EICHENDORFER, Eberhard: Geschichte des Sozialstaats in Europa – Von der „sozialen Frage“ bis zur Globalisierung; Verlag C.H.Beck, München 2007.

EICHHORST, Werner/KAUFMANN, Otto/KONLE-SEIDL, Regina (Hrg.): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US; Springer-Verlag, Berlin u. Heidelberg 2008.

ENGARTNER, Tim: Privatisierung und Liberalisierung – Strategien zur Selbstentmachtung des öffentlichen Sektors; in: Butterwege, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf: Kritik des Neoliberalismus; 2., verb. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

ERLINGHAGEN, Marcel: Die mobile Arbeitsgesellschaft und ihre Grenzen; in: Kronauer, Martin/Linne, Gudrun: Flexicurity – Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität; Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, edition sigma, Berlin 2005.

ESSER, Josef: Fordismus/Postfordismus; Artikel in: Lexikon der Politikwissenschaft; Band 1, hg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, Verlag C.H.Beck, 3. Aufl., München 2005.

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Europäischer Sozialfonds – 50 Jahre Investitionen in Menschen; Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2007. [Abrufdatum: 24.3.2012]
http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=252&langId=de

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung – Sprungbrett in die Zukunft; Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg 2011.

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Leitfaden Soziales Europa - Teil I – Beschäftigungspolitik; Amt für Veröffentlichung der Europäischen Union, Luxemburg 2011.

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Soziale Gemeinschaftspolitik; Band 6 der Binnenmarkt-Reihe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994.

EUROPEAN COMMISSION: Combating poverty and social exclusion – A statistical portrait of the European Union 2010; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

EUROPEAN COMMISSION: Employment and Social Developments in Europe 2011; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011.

EUROPEAN COMMISSION: Employment and Social Developments in Europe 2012; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.

EUROPEAN COMMISSION: Europe 2020: Europe's growth strategy – Growing to a sustainable and job-rich future; The European Union explained, Publications Office of the EU, Luxembourg 2013. [Abrufdatum: 3.4.2013]
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe_2020_explained.pdf

EUROPEAN COMMISSION: Social Dialogue; Social Europe guide, Volume 2, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.

EUROPEAN COMMISSION: Social Europe – Current challenges and the way forward – Annual Report of the Social Protection Committee (2012); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013.

EUROPEAN COMMISSION: Social protection and social inclusion 2008: EU indicators; Commission Staff Working Document, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2009.

EUROPEAN COMMISSION: The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011.

EUROPEAN COMMISSION: The social impact of the economic crisis and ongoing fiscal consolidation – Third report of the Social Protection Committee (2011); Publications Office of the European Union; Luxembourg 2012.

EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions): Approaches to flexicurity: EU models; Publications Office of the EU, Luxembourg 2007. [Abrufdatum: 1.3.2012]
http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2007/84/en/1/ef0784en.pdf

FALKNER, Gerda: EU Social Policy in the 1990s – Towards a corporatist policy community; Routledge, London u.a. 1998.

FALKNER, Gerda: Österreichische Politiknetzwerke und EU-Mitgliedschaft; in: Falkner, Gerda/Müller, Wolfgang C. (Hg.): Österreich im europäischen Mehrebenensystem – Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse; Signum Verlag, Wien 1998.

FALKNER, Gerda: Soziale Sicherung und Europäische Integration; in: Tálos, Emmerich (Hg.): Der geforderte Wohlfahrtsstaat: Traditionen - Herausforderungen - Perspektiven; Löcker Verlag, Wien 1992.

FALKNER, Gerda/TREIB, Oliver: Die Europäische Union als Herausforderung für die Sozialpolitik der Mitgliedsländer; in: Rosenberger, Sieglinde/Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialstaat – Probleme, Herausforderungen, Perspektiven; Mandelbaum Verlag, Wien 2003.

FELDERER, Bernhard u.a.: Feeding-In und Feeding-Out in Österreich – Zusammenwirken der Lissabon-Strategie mit der offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz du soziale Eingliederung; Projektbericht vom Institut für Höhere Studien (IHS), Wien 2010.

FERRERA, Maurizio/MATSAGANIS, Manos/SACCHI, Stefano: Open coordination against poverty: the new EU ‚social inclusion process'; in: Journal of European Social Policy, Volume 12 (2002), No. 3, S. 227-239.

FINK, Marcel: Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Österreich; in: Kurswechsel – Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Heft 3/2010, S. 60-72.

FISCHER, Frank: Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices; Oxford University Press, Oxford 2003 (Nachdruck 2012).

FRAZER, Hugh/MARLIER, Eric u.a.: Europe 2020 – Towards a More Social EU?; in: Sammelband zum gleichn. Titel (hrsg. v. Eric Marlier u. David Natali); P.I.E. Peter Lang Verlag, Brüssel 2010.

FRAZER, Hugh/MARLIER, Eric: Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past; in: Marlier, Eric/Natali, David (Hrsg.): Europe 2020 – Towards a More Social EU?; P.I.E. Peter Lang Verlag, Brüssel 2010.

FÜRST, Dietrich: Regional Governance; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.

FUSCO, Alessio/GUIO, Anne-Catherine/MARLIER, Eric: Characterising the income poor and the materially deprived in European countries; in: Atkinson, Anthony B./ Marlier, Eric: Income and living conditions in Europe; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

FUSCO, Alessio/GUIO, Anne-Catherine/MARLIER, Eric: Income poverty and material deprivation in European countries; Eurostat Methodologies and Working papers, Luxemburg 2010.

GEHRING, Thomas: Bargaining, Arguing and Functional Differentiation of Decision-making: The Role of Committees in European Environmental Process Regulation; in: Joerges, Christian/Vos, Ellen (Hrg.): EU Committees: Social Regulation, Law and Politics; Hart Publishing, Oxford u. Portland 1999.

GEISEN, Thomas: Sozialstaat in der Moderne. Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in Europa; in: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.): Sozialstaat in Europa – Geschichte, Entwicklung, Perspektiven; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2001.

GEYER, Robert: The State of European Union Policy; in: Policy Studies, Vol. 21, No. 3, Routledge, London 2000, S. 245-261.

GOEDEMÉ, Tim: How much Confidence can we have in EU-SILC? Complex Sample Designs and the Standard Error of the Europe 2020 Poverty Indicators; in: Social Indicators Research, Volume 110, Issue 1, S. 89-110.

GOETSCHY, Janine: The European Employment Strategy: Genesis and Development; in: European Journal of Industrial Relations, Volume 5 (1999), Number 2, S. 117-137.

GOTTWEIS, Herbert: Post-positivistische Zugänge in der Policy-Forschung; in: Maier, Matthias Leonhard [u.a.] (Hrsg.): Politik als Lernprozess – Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse; Verlag Leske + Budrich, Opladen 2003.

GREVEN, Michael Th.: Deutsche Policy-Forschung aus kritischer Perspektive; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0; Oldenburg Wissenschaftsverlag, München 2009.

GRILLER, Stefan u.a.: The Treaty of Amsterdam – Facts, Analysis, Prospects; Springer-Verlag, Wien 2000.

GUIO, Anne-Catherine/GORDON, David/MARLIER, Eric: Measuring material deprivation in the EU – Indicators for the whole population and child-specific indicators; Eurostat Methodologies and Working papers, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.

HAHN, Alois: Exklusion und die Konstruktion personaler Identitäten; in: Raphael, Lutz/Uerlings, Herbert (Hrsg.): Zwischen Ausschluss und Solidarität – Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike; Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2008.

HANTRAIS, Linda: Social Policy in the European Union; Macmillan, Basingstoke u.a. 1995.

HARGREAVES, Sylvia: Social Europe after Maastricht: Is the United Kingdom really opted out?; in: Journal of Social Welfare and Family Law, Volume 19, Issue 1, 1997, S. 1-15.

HARTENBERGER, Ute: Europäischer sozialer Dialog nach Maastricht – EU-Sozialpartnerabkommen auf dem Prüfstand; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001.

HÄUSSERMANN, Hartmut/KRONAUER, Martin: Räumliche Segregation und innerstädtisches Ghetto; in: Stichweh, Rudolf/Windolf, Paul (Hrsg.): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009.

HAYES-RENSHAW, Fiona/WALLACE, Helen: The Council of Ministers; St. Martin's Press, New York 1997.

HÉRITIER, Adrienne: Einleitung – Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung; in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung; Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993.

HERVEY, Tamara: European Social Law and Policy; Longman, London u.a. 1998.

HILLMERT, Steffen: Soziale Inklusion und Exklusion: die Rolle der Bildung; in: Stichweh, Rudolf/Windolf, Paul (Hrsg.): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009.

HOBSBAWM, Eric: Das Zeitalter der Extreme – Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts; Carl Hanser Verlag, München u. Wien 1995.

HOCHBAUM, Monika: Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG; Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft – Band 13, Verlag August Lutzeyer, Baden-Baden u. Bonn 1962.

HOOGHE, Liesbet: The European Commission and the Integration of Europe – Images of Governance; Cambridge University Press, Cambridge 2001.

HOOGHE, Liesbet/MARKS, Gary: Types of Multi-Level Governance; in: European Integration online Papers (EIoP), Vol. 5 (2001), No. 11: http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf [Abrufdatum: 8.6.2012]

HÖRBURGER, Hortense: Die soziale und beschäftigungspolitische Dimension der EU nach Amsterdam; in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam – Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag; Europa Union Verlag, Bonn 1998.

HORVÁTH, Anna: The Social Protection Committee after the Enlargement of the EU – Discursive Mechanisms of Organisational and Policy Adjustment and Contestation; Dissertation, Central European University – Department of Political Science, Budapest 2009.

HORVATH, Anna: What kind of consensus? Conflicting notions of effectiveness within the Social Protection Committe; in: Kröger, Sandra (ed.): What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research; European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 13, Art. 17: http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-017a.htm [Abrufdatum: 23.8.2012]

HUFFSCHMID, Jörg: Economic Policy for a Social Europe – A Critique of Neoliberalism and Proposals for Alternatives; Palgrave Macmillan, Basingstoke u.a. 2005.

HURRELMANN, Achim: Multilevel Legitimacy: Conceptualizing Legitimacy Relationships between the EU and National Democracies; in: DeBardeleben, Joan/Hurrelmann, Achim (Hrg.): Democratic Dilemmas of Multilevel Governance – Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union; Palgrave Macmillan, Basingstoke [u.a.] 2007.

IACOVOU, Maria/SKEW, Alexandra: Household structure in the EU; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric: Income and living conditions in Europe; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

JACHTENFUCHS, Markus/Kohler-Koch, Beate: Governance in der Europäischen Union; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.

JACKSON, Tim: Reviewing the Research: Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress; in: Environment: Science and Policy for Sustainable Development; Volume 53, Issue 1, 2010, S. 38-40.

JANN, Werner: Politikfeldanalyse; in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrg.): Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe; Band 2, Dritte, 3. Aufl., Verlag C.H.Beck, München 2005.

JANN, Werner/WEGRICH, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0; Oldenburg Wissenschaftsverlag, München 2009.

JANNING, Frank/TOENS, Katrin (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung – Theorien, Methoden, Anwendungen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

JESSOP, Bob: The transition to post-Fordist and the Schumpeterian workfare state; in: Burrows, Roger/Loader, Brian (Hrsg.): Towards a Post-Fordist Welfare State?; Routledge, London 1994.

KAMPMEYER, Eva: Protokoll und Abkommen über die Sozialpolitik der Europäischen Union; Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 1997.

KAPELLER, Jakob/HUBER, Jakob: Politische Paradigmata und neoliberale Einflüsse am Beispiel von vier sozialdemokratischen Parteien in Europa; in: ÖZP, 2009/2, facultas.wuv, Wien 2009, S. 163-192.

KARRASS, Anne: Die Europäische Union als Beispiel für institutionalisierte (Sach-) Zwänge; in: Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (Hrsg.): Neoliberalismus – Analysen und Alternativen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

KASPARIAN, Jérôme/ROLLAND, Antoine: OECD's 'Better Life Index': can any country be well ranked?; in: Journal of Applied Statistics, Vol. 39 (2012), Issue 10, S. 2223-2230.

KELLER, Berndt: Arbeits- und Beschäftigungspolitik; in: Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.): Politikfelder im Mehrebenensystem – Instrumente und Strategien europäischen Regierens; Nomos Verlag, Baden-Baden 2008.

KLIEMANN, Annette: Die europäische Sozialintegration nach Maastricht; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.

KLOPF, Christian: Wirtschafts- und Finanzkrise: BMASK-Monitoring der sozialen Auswirkungen 2008-2012; in: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Sozialbericht 2011-2012 – Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen; Wien 2012.

KNODT, Michèle/Große Hüttmann, Martin: Der Multi-Level Governance Ansatz; in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration; 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

KNOEPFEL, Peter/LARRUE, Corinne/VARONE, Frédéric/VEIT, Sylvia: Politikanalyse; Verlag Barbara Budrich, Opladen [u.a.] 2011.

KRAUSE, Peter/RITZ, Daniel: EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 75 (2006), No. 1, S. 152–173.

KRONAUER, Martin/Linne, Gudrun (Hg.): Flexicurity – Leitbild, Rhetorik oder halbherziger Kompromiss?; in: Kronauer, Martin/Linne, Gudrun: Flexicurity – Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität; Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, edition sigma, Berlin 2005.

KUHN, Heike: Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft; Duncker & Humblot, Berlin 1995.

KÜNZEL, Sebastian: The local dimension of active inclusion policy; in: Journal of European Social Policy, Vol. 22 (2012), No. 1, S. 3-16.

LANG, Helmut/STEINER, Hans: Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung – Relevanz der Europäischen Armutspolitik für die österreichische Politik; in: Kurswechsel, Heft 3/2010, Sonderzahl Verl., Wien 2010, S. 73-82.

LANGHOFF, Udo: Die offene Methode der Koordinierung (OMK) – Chance oder Risiko für Integration und Demokratie in der Europäischen Union; in: Beiträge zur europäischen Integration aus der FHVR Berlin – Band 3, Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin 2006.

LÄNGLE, Alfred: Institutionenreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit; in: Griller, Stefan/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die EU nach Nizza – Ergebnisse und Perspektiven; Springer-Verlag, Wien 2002.

LÄUFER, Thomas (Hrg.): Vertrag von Nizza – Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deutsche Begleitgesetze; Europa Union Verlag, Bonn 2002, S. 132.

LEIBER, Simone: Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft; Campus Verlag, Frank-furt/Main 2005.

LELKES, Orsolya/GASIOR, Katrin: Income Poverty and Social Exclusion in the EU – Situation in 2008 and Trends (based on EU-SILC 2005-2009); Policy brief January 2012, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna 2012.

LEMPP, Jakob: Die Evolution des Rats der Europäischen Union – Institutionenevolution zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus; Nomos Verlag, Baden-Baden 2009.

LERNER, Daniel/LASSWELL, Harold D. (Hrsg.): The Policy Sciences – Recent Developments in Scope and Methods; Stanford University Press, Stanford 1951.

LEUNIG, Tim: Measuring economic performance and social progress; in: European Review of Economic History; Volume 15, Issue 2, August 2011, S. 357-363.

LHOTTA, Roland/Soest-Zucca, Sabrina: Legitimation und Integration durch Verfassung in einem Mehrebenensystem; in: Hönnige, Christoph/Kneip, Sascha/Lorenz, Astrid (Hrsg.): Verfassungswandel im Mehrebenensystem; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011.

LINDBLOM, Charles E.: Policy Analysis; in: The American Economic Review, Vol. 48, No. 3, Juni 1958, Published by the American Economic Association, S. 298-312.

LUHMANN, Niklas: Soziologische Aufklärung 6 – Die Soziologie und der Mensch; Westdeutscher Verlag, Opladen 1995.

MAGGINO, Filomena/RUVIGLIONI, Elena: Preaching to the Choir: Are the Commission's Recommendations Already Applied; in: Social Indicators Research, Vol. 102 (2011), Issue 1, S. 131-156.

MAHNKOPF, Birgit: Das Sozialmodell einer aggressiven Handelsmacht – Zur Funktionalisierung von Sozialpolitik für die Außenwirtschaftsstrategie der EU; in: Kurswechsel – Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Heft 1/2007, S. 92-107.

MARKS, Gary/HOOGHE, Liesbet: Contrasting Visions of Multi-level Governance; in: Bache, Ian/Flinders, Matthew (Hrsg.): Multi-level Governance; Oxford Univ. Press, Oxford [u.a.] 2004.

MARLIER, Eric/Atkinson, A.B./CANTILLON, Bea/NOLAN, Brian: The EU and Social Inclusion – Facing the Challenges; The Policy Press, Bristol 2007.

MARTIN, Bernhard: Sozialpolitik in Zeiten neoliberaler Transformation – Soziologische Diagnose Österreichs nach dem Beitritt zur Europäischen Union; Dissertation, Universität Wien, 2003.

MARX, Ive/VANDENBROUCKE, Pieter/VERBIST, Gerlinde: Can Higher Employment Levels Bring Lower Poverty in the EU? Regression Based Simulations of the Europe 2020 Target; Institute for the Study of Labour, IZA Discussion Paper No. 6068, Bonn, October 2011. [Abrufdatum: 5.8.2013] http://ftp.iza.org/dp6068.pdf

MEINERT, Sascha: Die Europäische Union als Werte- und Sozialgemeinschaft; in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse – Strategien für Euorpa; Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1998.

METCALFE, Les: The European Commission as a Network Organization; in: Publius: The Journal of Federalism, Vol. 26, No. 4 (1996), S. 43-62.

MICKEL, Wolfgang W./Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union; 3. Aufl., OMNIA Verlag, Stuttgart 2005.

MUNTIGL, Peter: Dilemmas of Individualism and Social Necessity; in: Muntigl, Peter/Weiss, Gilbert/Wodak, Ruth: European Union Discourses on Un/employment – An interdisciplinary approach to employment policy-making and organizational change; John Benjamins Publishing Company, Amsterdam 2000.

NEISSER, Heinrich: Die sozialpolitische Dimension der europäischen Grundrechtsdiskussion; in: Hammer, Stefan u.a. (Hrsg.): Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa – Festschrift für Theo Öhlinger; WUV Verlag, Wien 2004.

NOLL, Heinz-Herbert: The Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report: Old Wine in New Skins? Views from a Social Indicators Perspective; in: Social Indicators Research, Vol. 102, Issue 1, May 2011, S. 111-116.

NOSPICKEL, Claudia: Armutsbekämpfung in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union; Schriften zur europäischen Arbeits- und Sozialpolitik Band 9, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012.

NOUSIOS, Petros/OVERBEEK, Henk/TSOLAKIS, Andreas: Globalisation and European integration – The nature of the beast; in: Nousios, Petros u.a. (Hrsg.): Globalisation and European Integration – Critical approaches to regional order and international relations; Routledge, New York 2012.

NUGENT, Neill: The European Commission; Palgrave, Basingstoke [u.a.] 2001.

O'CONNOR, Julia: Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union; in: Journal of European Social Policy, Volume 15 (2005), No. 4, S. 345-361.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): How's Life? – Measuring Well-being; OECD Publishing, Paris 2011.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): OECD Economic Surveys - Austria 2013; OECD Publishing, Paris, July 2013.

OPIELKA, Michael: Sozialpolitik – Grundlagen und vergleichende Perspektiven; Rowohlt Verlag Hamburg 2004.

OSTHORST, Winfried/PÜTZ, Marco: Multi-Level-Governance in der Regionalentwicklung - Mehrebenen-politik schafft Spielräume und birgt Konflikte; in: Brunnengräber, Achim/Burchardt, Hans-Jürgen/Görg, Christoph (Hrsg.): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? – Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik; Nomos Verlag, Baden-Baden 2008.

PAEGELOW, Claus: Handbuch Wohnungsnot und Obdachlosigkeit – Einführung in das Arbeitsfeld der Wohnungslosen- und Obdachlosenhilfe; Eigenverlag, Bremen 2004.

PARSONS, Wayne: Public Policy – An introduction to the theory and practice of policy analysis; Edward Elgar Publishing, Cheltenham [u.a.] 1995 (Nachdruck 2005).

PIATTONI, Simona: The Theory of Multi-level Governance – Conceptual, Empirical and Normative Challenges; Oxford University Press, Oxford [u.a.] 2010.

PONTHIEUX, Sophie: Income pooling and equal sharing within the household – What can we learn from the 2010 EU-SILC module?; Eurostat, Methodologies & Working papers, Publications Office of the European Un-ion, Luxembourg 2013.

PREUNKERT, Jenny: Chancen für ein soziales Europa? Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009.

PTAK, Ralf: Grundlagen des Neoliberalismus; in: Butterwege, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf: Kritik des Neoliberalismus; 2., verb. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

PUETTER, Uwe: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU; Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien 2009.

RAUNIO, Tapio: Democratic Dilemmas of Multilevel Governance; in: DeBardeleben, Joan/Hurrelmann, Achim (Hrg.): Democratic Dilemmas of Multilevel Governance – Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union; Palgrave Macmillan, Basingstoke [u.a.] 2007.

REITER, Florian: Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt: Flexicurity – Empirische Untersuchung anhand der AlVG und AZG Novelle 2007; Diplomarbeit Universität Wien, Mai 2009.

RIBHEGGE, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; 2., vollständ. überarb. Aufl., Springer-Verlag, Berlin u.a. 2011.

RIESENHUBER, Karl: Europäisches Arbeitsrecht – Eine systematische Darstellung; C.F.Müller Verlag, Heidelberg 2009.

ROOM, Graham (Hrg.): 'New Poverty' in the European Community; Macmillan-Verlag, Basingstoke [u.a.] 1990.

ROSENBAUM, Eckehard: Lisbon, Europe 2020, and the Case for Soft Coordination in EU Policymaking; in: Intereconomics, Volume 45, Nr. 5, September/October 2010, S. 287-292.

RUNGGALDIER, Ulrich: Der neue Beschäftigungstitel des EG-Vertrages und die Übernahme des „Sozialabkommens" in den EG-Vertrag; in: Hummer, Waldemar: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam; Manz, Wien 1998.

SACK, Detlef/BURCHARDT, Hans-Jürgen: Multi-Level-Governance und demokratische Partizipation – eine systematische Annäherung; in: Brunnengräber, Achim/Burchardt, Hans-Jürgen/Görg, Christoph (Hrsg.): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? – Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik; Nomos Verlag, Baden-Baden 2008.

SCHALLENBERG, Alexander: Verlauf und Ergebnisse des Gipfels von Nizza; in: Griller, Stefan/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die EU nach Nizza – Ergebnisse und Perspektiven; Springer-Verlag, Wien 2002.

SCHARPF, Fritz W.: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt; in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

SCHIEREN, Stefan: Europäische Sozialpolitik; Wochenschau Verlag, Schwalbach 2012.

SCHLAGER, Christa: Soziale Ungleichheit und Armut aus Geschlechterperspektive; in: Dimmel, Nikolaus/Heitzmann, Karin/Schenk, Martin (Hrsg.): Handbuch Armut in Österreich; Studien Verlag, Innsbruck [u.a.] 2009.

SCHMIDT, Susanne K.: Liberalisierung in Europa – Die Rolle der Europäischen Kommission; Campus Verlag, Frankfurt/Main 1998.

SCHMUCK, Otto: Die deutschen Länder und der europäische Reformprozess; in: Leiße, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010.

SCHNEIDER, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

SCHUBERT, Klaus: Pragmatismus, Pluralismus und Politikfeldanalyse: Ursprünge und theoretische Verankerung; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0; Oldenburg Wissenschaftsverlag, München 2009.

SCHULZ, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik – Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza; Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 2003.

SCHULZ, Otto: Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik. Der Weg – Die Verhandlungen – Die Ergebnisse – Die Perspektiven; in: Schriften zur europäischen Integration, Band 1, Carl Heymanns Verlag, Köln [u.a.] 1996.

SCHWARTMANN, Rolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen; Textbuch Deutsches Recht, 3. Aufl., C.F.Müller, Heidelberg [u.a.] 2009.

SEELEIB-KAISER, Martin: Globalisierung und Sozialstaat; in: Rosenberger, Sieglinde/ Tálos, Emmerich: Sozialstaat – Probleme, Herausforderungen, Perspektiven; Mandelbaum Verlag, Wien 2003.

SIEBEKE, Simone: Institutionalisierte Interessensvertretungen in der Europäischen Union; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996.

SILVIA, Stephen J.: The Social Charter of the European Community: A Defeat for European Labor; in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 44, No. 4, July 1991, S. 626-643.

SIMEON, Richard: Federal-Provincial Diplomacy – The making of recent policy in Canada; University of Toronto Press, Toronto/Buffalo 1972.

SONDERMANN, Ariadne/LUDWIG-MAYERHOFER, Wolfgang/BEHREND, Olaf: Die Überzähligen – Teil der Arbeitsgesellschaft; in: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.): Prekariat, Abstieg, Ausgrenzung – Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts; Campus Verlag, Frankfurt/Main 2009.

SONG, Weiqing: Open method of coordination and the gloomy future of social Europe; in: Asia Europe Journal (2011), Vol. 9, Issue 1, S. 13-27.

STANTON, David: Social Inclusion in a Wider Europe. The Interaction between Indicators and National Plans: The Risks for National Policy Priorities and for the Determination of National Specific Research Priorities; in: Understanding Social Inclusion in a Larger Europe - An Open Debate, Eurosocial 71/03, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna 2003.

STATISTIK AUSTRIA (Hrsg.): Einkommen, Armut und Lebensbedingungen – Ergebnisse aus EU-SILC 2007; Wien 2009.

STEINERT, Heinz: Die Diagnostik der Überflüssigen – Bedauerliche Kosten der Wissensökonomie; in: Bude, Heinz/Willisch, Andreas (Hrg.): Exklusion – Die Debatte über die „Überflüssigen“, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2008.

STICHWEH, Rudolf/WINDOLF, Paul (Hrsg.): Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009.

STIGLITZ, Joseph/SEN, Amartya/FITOUSSI, Jean-Paul: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress; 15. September 2009. http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf [Abrufdatum: 2.9.2013]

STREINZ, Rudolf/Ohler, Christoph/Herrmann, Christoph: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU – Einführung mit Synopse; 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Verlag C.H.Beck, München 2008.

TÁLOS, Emmerich: Vom Siegeszug zum Rückzug – Sozialstaat Österreich 1945 – 2005; Studienverlag, Innsbruck [u.a.] 2005.

THISSEN, Will A. H./WALKER, Warren E. (Hrg.): Public Policy Analysis – New Developments; erschienen in der Reihe: International Series in Operations Research & Management Science, Volume 179, Springer-Verlag, New York [u.a.] 2013.

THOMAS, Stefan: Exklusion und Selbstbehauptung – Wie junge Menschen Armut erleben; Campus Verlag, Frankfurt am Main 2010.

TILL, Matthias et al. (Statistik Austria): Armut und soziale Ausgrenzung; in: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrg.): Sozialbericht 2011-2012 – Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen; Wien 2012.

TOPAN, Angelina: The resignation of the Santer-Commission: the impact of 'trust' and 'reputation'; in: European Integration online Papers (EIoP) Vol. 6 (2002), N° 14: http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-014a.htm [Abrufdatum: 22.7.2012]

TREBILCOCK, Anne: Towards Social Dialogue: Tripartite cooperation in national economic and social policy-making; International Labour Office, Genf 1994.

ULRICH, Carsten G.: Soziologie des Wohlfahrtsstaates – Eine Einführung; Campus Verlag, Frankfurt/New York 2005.

VANDENBROUCKE, Frank/VLEMINCKX, Koen: Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?; in Journal of European Social Policy, December 2011, Vol. 21, No. 5, S. 450-471.

VERMA, Vijay/BETTI, Gianni: Data accuracy in EU-SILC; in: Eurostat: Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges; Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2007.

VOGEL, Berthold: Überflüssige in der Überflussgesellschaft? Sechs Anmerkungen zur Empirie sozialer Ausgrenzung; in: Bude, Heinz/Willisch, Andreas (Hrg.): Exklusion – Die Debatte über die „Überflüssigen“, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2008.

WEBER, Albrecht: Die Zukunft der EU-Grundrechtscharta; Griller, Stefan/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die EU nach Nizza – Ergebnisse und Perspektiven; Springer-Verlag, Wien 2002.

WEIDENFELD, Werner/GIERING, Claus: Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive; in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse – Strategien für Europa; Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1998.

WEIL, Susan Warner et al.: Unemployed Youth and Social Exclusion in Europe – Learning for Inclusion?; Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

WENDLER, Frank: Soziales Europa und demokratische Legitimität – Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive; Nomos Verlag, Baden-Baden 2005.

WOLF-WICHA, Barbara: Consensus-Conference; in: BAWO – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe: Festschrift 20 Jahre BAWO – Wohnungslosenhilfe von A bis Z; Eigenverlag, Wien 2011.

WOLFF, Pascal/MONTAIGNE, Fabienne/ROJAS GONZÁLEZ, Gara: Investing in statistics: EU-SILC; in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe; Eurostat Statistical books, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

WOLL, Cornelia/JACQUOT, Sophie: Using Europe: Strategic action in multi-level politics; in: Comparative European Politics; Vol. 8, No. 1 2010, S. 110–126.

WÖRGÖTTER, Caroline: EU-Chartas sozialer Grundrechte – Eine vergleichende Politikprozessanalyse zur Legitimität von „high-politics"; Dissertation, Universität Wien, Mai 2005.

YANOW, Dvora: Conducting Interpretative Policy Analysis; Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods, Vol. 47, Sage Publications, Thousand Oaks 2000.

ZEISZ, Richard: Die Europäische Union – ein normativer Blick auf drei zentrale Institutionen; Diplomarbeit, Universität Wien, April 2009.

ZEITLIN, Jonathan et.al.: The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy; in Journal of Common Market Studies, Volume 64, Issue 2 (2008), S. 436-450.

ZEITLIN, Jonathan: Towards a stronger OMC in a more social Europe 2020: A new governance architecture for EU policy coordination; in: Marlier, Eric/Natali, David (Hrsg.): Europe 2020 – Towards a more social EU?; P.I.E. Peter Lang Verlag, Brüssel 2010.

ZHENG, Chunrong: Die Rolle der Europäischen Kommission und Sozialpartner im sozialpolitischen Integrationsprozess – Eine neo-institutionalistische Analyse des sozialen Dialogs; Nomos Verlag, Baden-Baden 2007.

EU-Dokumente/-Verträge

Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik; dem Vertrag über die Europäische Union beigefügt, Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992 – [Abrufdatum: 14.4.2012]: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0090000015

Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok: Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung; November 2004: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf [Abrufdatum: 22.2.2012]

Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten; Amtsblatt der Europäischen Union vom 24.11.2010, L 308, S. 50-51 – [Abrufdatum: 2.6.2012]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:DE:PDF

Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbeschlüsse (2006/512/EG); in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 200/11-13 – [Abrufdatum: 25.8.2012]:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0512:DE:NOT

Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Spring European Council – Implementing the Renewed Lisbon Strategy for Growth and Jobs; COM(2006) 816 final, Brussels, 12.12.2006 – [Abrufdatum: 26.2.2012]:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0816en01_01.pdf

Commission of the European Communities: European Social Policy – A Way Forward for the Union. A White Paper; COM(94) 333 final, Brüssel, 27.7.1994:
http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/#block_14
[Abrufdatum: 19.4.2012]

Commission of the European Communities: Green Paper „European Social Policy" – Options for the Union; Communication by Mr Flynn, Brussels u. Luxemburg, 17 November 1993, COM(93) 551 – [Abrufdatum: 17.4.2012]:
http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/social_policy_options_gp_com_93_551.pdf

Commission Staff Working Document: Europe 2020 – public consultation. Overview of responses; SEC(2010) 246 final, Brussels, 4.3.2010 – [Abrufdatum: 4.2.2013]:
http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st07/st07508.en10.pdf

Commission Working Document: Consultation on the Future „EU 2020" Strategy; COM(2009)647 final, Brussels, 24.11.2009 – [Abrufdatum: 4.2.2013]:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0647:FIN:EN:PDF

Committee of the Regions: The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance; 80th plenary session 17 and 18 June 2009 (CONST-IV-020):
http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf
[Abrufdatum: 18.6.2012]

Contribution to the European Council (24-25 March 2011): The European Platform against Poverty and Social Exclusion – Flagship Initiative of the Europe 2020 Strategy – Opinion of the Social Protection Committee, Brussels, 15 February 2011:
http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06491.en11.pdf
[Abrufdatum: 2.2.2013]

Council Decision of 21 October 2010 on guidelines for the employment policies of the Member States (2010/707/EU); Official Journal of the European Union, 24.11.2010, L 308/50-51 – [Abrufdatum: 31.1.2013]:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:EN:PDF

Council of the European Union: Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Spain and delivering a Council Opinion on the Stability Programme for Spain, 2012-2015; Doc. No. 11273/12, Brussels, 6 July 2012: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11273.en12.pdf [Abrufdatum: 8.4.2013]

Council of the European Union: Evaluation of the second European Semester and thematic surveillance in employment and social policies – Opinion of the Social Protection Committee; Document number: 13722/12, Brussels, 21 September 2012: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13722.en12.pdf [Abrufdatum: 8.4.2013]

Council of the European Union: Opinion of the Social Protection Committee on Reinvigorating the Social OMC in the Context of the Europe 2020 Strategy; 10405/11, Brussels, 23.5.2011 – [Abrufdatum: 23.2.2013]: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st10/st10405.en11.pdf

Council of the European Union: Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee; Doc. No. 6463/13, Brussels, 22 February 2013: http://ec.europa.eu/youth/documents/youth_guarantee.pdf [Abrufdatum: 27.4.2013]

Council of the European Union: Social Protection Performance Monitor (SPPM) – Endorsement of the SPPM main features; Doc. No. 13723/12, Brussels, 23 September 2012 http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13723.en12.pdf [Abrufdatum: 28.3.2013]

Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeits-markt ausgegrenzten Personen (2008/867/EG), Amtsblatt d. Europäischen Union L 307 vom 18.11.2008 – [Abrufdatum: 3.3.2012]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:DE:PDF

Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2011 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitglied-staaten und der Union (2010/410/EU); Amtsblatt der Europäischen Union vom 23.7.2010, L 191/31-34.

Europäische Kommission: Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Orientierungen für die Politik der Mitgliedstaaten 2011-2012; KOM(2011) 400 endgültig, Brüssel, 7.6.2011 – [Abrufdatum: 19.2.2013]: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/communication_de.pdf

Europäische Kommission: Das BIP und mehr – Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel; KOM(2009) 433 endgültig, Brüssel am 20.8.2009: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:DE:PDF [Abrufdatum 3.9.2013]

Europäische Kommission: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt; KOM(2010) 758 endgültig, Brüssel, 16.12.2010: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:DE:PDF [Abrufdatum: 2.2.2013]

Europäische Kommission: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum; KOM(2010) 2020 endgültig, Brüssel, 3.3.2010 – [Abrufdatum: 2.6.2013]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF

Europäische Kommission: Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt; KOM(2010) 758 endgültig, Brüssel, 16.12.2010 – [Abrufdatum: 2.2.2013]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:DE:PDF

Europäische Kommission: Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung; COM(2012) 299 final, Brüssel, 30.5.2012 – [Abrufdatum: 8.4.2013]: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/eccomm2012_de.pdf

Europäische Kommission: Mitteilung des Präsidenten im Einvernehmen mit Vizepräsident Verheugen und den Kommissaren Almunia und Špidla - Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008); KOM(2005) 141 endgültig, Brüssel 12.4.2005 - [Abrufdatum: 26.2.2012]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0141:DE:HTML

Europäische Kommission: Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt - einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020; COM(2013) 83 final, 20.2.2013 – [Abrufdatum: 7.5.2013]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2013/com2013_0083de01.pdf

Europäische Kommission: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU; KOM(2010) 367 endgültig, Brüssel, 30.6.2010: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:DE:PDF [Abrufdatum: 16.2.2013]

Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungs-politische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020; KOM(2010) 193 endgültig, Brüssel, 27.4.2010: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0193:FIN:DE:PDF [Abrufdatum: 26.1.2013]

Europäische Kommission: Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion: Kommission unterbreitet Ideen für stärkere soziale Integration; IP/13/893, Brüssel, 2. Oktober 2013: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-893_de.pdf [Abrufdatum: 15.10.2013]

European Commission: Communication to the Spring European Council – Working together for growth and jobs – A new start for the Lisbon Strategy; COM(2005) 24 final, Brussels 2.2.2005 – [Abrufdatum: 26.2.2012]:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:en:PDF

European Commission: Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth; COM(2010) 2020, Brüssel, 3.3.2010 – [Abrufdatum: 26.1.2013]:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF

European Commission: European Platform against Poverty and Social Exclusion – Stakeholder Dialogue – First meeting of the EU Stakeholders Group, 22 June 2011; Summary of key issues discussed in the plenary meeting and workshops:
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7612&langId=en [Abrufdatum: 2.2.2013]

European Commission: Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020, COM-EMCO-SPC report, November 2010:
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6440&langId=en
[Abrufdatum: 25.3.2013]

European Commission: Jobless households – the link between employment and poverty; Issues Paper „Jobs for Europe: The Employment Policy Conference", Brussels, 6-7 September 2012 – [Abrufdatum: 3.8.2013]:
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8741&langId=en

European Commission: Lisbon Strategy evaluation document; Commission staff working document, SEC(2010) 114 final, Brüssel, 2.2.2010 – [Abrufdatum: 19.1.2013]:
http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf

European Commission: Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States – Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines; COM(2010) 193 final, Brussels, 27.4.2010 – [Abrufdatum: 31.1.2013]:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0193:FIN:EN:PDF

European Commission: Recommendation for a Council Recommendation on Spain's 2012 national reform programme and delivering a Council opinion on Spain's stability programme for 2012-2015; COM(2012) 310 final, Brussels, 30.5.2012:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_spain_en.pdf [Abrufdatum: 8.4.2013]

European Commission: Social Investment Package - Social investment through the European Social Fund; Commission Staff Working Document, SWD(2013) 44 final, Brussels, 20.2.2013 – [Abrufdatum: 27.4.2013]:
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9772&langId=en

European Commission: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020; COM(2013)83 final, Brussels, 20.2.2013 – [Abrufdatum: 4.5.2013]:
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9761&langId=en

European Commission: Working together for growth and jobs – Integrated Guidelines for Growth and Jobs; Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005 – [Abrufdatum: 19.1.2013]:
http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf

European Council: Conclusions 10/11 December 2009; EUCO 6/09, Brussels, 11 December 2009 – [Abrufdatum: 25.1.2013]:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st00006.en09.pdf

European Council: Conclusions of the European Council of 17 June 2010; No: EUCO 13/10, Brussels, 17 June 2010 – [Abrufdatum: 6.8.2013]:
http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf

European Council Conclusions, 9 December 2011 – [Abrufdatum: 25.3.2013]:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126714.pdf

European semester: a new architecture for the new EU Economic governance – Q&A; Press Release MEMO/11/14, Brussels, 12.1.2011 – [Abrufdatum: 19.2.2013]:
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-14_en.pdf

Homepage des Europäischen Parlaments: Resolution on the Social Investment Pact – Summary content, 2012/2003(INI) - 20/11/2012 Text adopted by Parliament, single reading – [Abrufdatum: 16.5.2013]:
http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1234849&t=d&l=en

Jahreswachstumsbericht: Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 11 endgültig, Brüssel, 12.1.2011 – [Abrufdatum: 19.2.2013]:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/de_final.pdf

Mitteilung an die Presse, 3030. Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen“; Nr. 13161/10, Brüssel, 7. September 2010 – [Abrufdatum: 19.2.2013]:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/116506.pdf

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“ - KOM(2011) 173 endgültig:
http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_de.pdf
[Abrufdatum: 26.1.2012]

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit; KOM(2007) 359 endgültig, Brüssel 27.6.2007:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:DE:PDF
[Abrufdatum: 1.3.2012]

Pressemeldung der Europäischen Kommission vom 7. Juni 1993 „Hauptpunkte der Ansprache von Jacques Delors zum Abschluss des Seminars ‚Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung', Kopenhagen, 4. Juni 1993 – Dem Kampf gegen die Ausgrenzung eine neue Dimension verleihen"; Reference IP/93/443: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/93/443&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en [Abrufdatum: 31.1.2012]

Rat der Europäischen Union: Bericht über Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung; 13509/01 (SOC 415), Brüssel, 5. November 2001: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/misc/doc.68843.pdf [Abrufdatum: 16.2.2012]

Rat der Europäischen Union: Evaluierung des zweiten Europäischen Semesters und thematische Überwachung in den Bereichen Beschäftigungs- und Sozialpolitik – Beitrag des Beschäftigungsausschusses; Dokumentennr.: 13685/12, Brüssel, 20. September 2012 – [Abrufdatum: 1.4.2013]: http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st13/st13685.de12.pdf

Rat der Europäischen Gemeinschaften: Entschließung des Rates vom 21. Januar 1974 über ein sozial-politisches Aktionsprogramm; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 13 vom 12.2.1974 – [Abrufdatum: 25.3.2012]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1974:013:0001:0004:DE:PDF

Rat der Europäischen Kommission: Strategie Europa 2020 – Beitrag des Ausschusses für Sozialschutz; Dokumentnummer: 9964/10, Brüssel, 21. Mai 2010: http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st09/st09964.de10.pdf [Abrufdatum: 2.6.2013]

Richtlinie des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (68/360/EWG); Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 257/13 – [Abrufdatum: 22.3.2012]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1968:257:0013:0016:DE:PDF

Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufs-bildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen – [Abrufdatum: 25.3.2013]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML

Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 23. und 24. März 2000: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm [Abrufdatum: 19.2.2012]

Social Investment Package: Commission Staff Working Document – Confronting Homelessness in the European Union; SWD(2013) 42 final, Brussels, 20.2.2013: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9770&langId=en [Abrufdatum: 4.3.2013]

Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972); Datenbank: CVCE – Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf [Abrufdatum: 25.3.2012]

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die offene Koordinierungsmethode und die Sozialklausel vor dem Hintergrund der Europa-2020-Strategie"; Amtsblatt Nr. C 044 vom 11/02/2011: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:044:0023:01:DE:HTML [Abrufdatum: 29.5.2012]

The Social Protection Committee: Growth, Jobs and Social Progress in the EU – A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy; European Commission, September 2009 – [Abrufdatum: 25.1.2013]: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3898&langId=en

The Social Protection Committee: Organisation of the examination of National Reform Programmes and National Social Reports; SPC/2012.4/6, Brussels, 10.4.2012.

The Social Protection Committee: Preparation of the 2012 National Social Reports (NSR); SPC/2012.2/4, Brussels, 15.2.2012 – [Abrufdatum: 23.2.2013]: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7440&langId=en

The Social Protection Committee: Social protection performance monitor (SPPM) – methodological report by the Indicators Sub-group of the Social Protection Committee; 17th October 2012 – [Abrufdatum: 11.4.2013]: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9235&langId=en

The Social Protection Committee: SPC opinion on the post-2010 Lisbon Strategy; SPC/2009/11/12/final: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4257&langId=en [Abrufdatum: 4.2.2013]

The Social Protection Committee: Working methods for the SPC Multilateral surveillance 2013; SPC/2012.10/4a, Brussels, 5.10.2012.

Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern; Amtsblatt Nr. L 149 vom 5.7.1971: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31971R1408:de:HTML [Abrufdatum: 22.3.2012]

Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992 – Titel VIII; [Abrufdatum: 14.4.2012]: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0090000015

Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.4.1951 (EGKS-Vertrag): http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/ EGKS_Vertrag_1951.pdf [Abrufdatum: 12.3.2012]

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte; Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0173010078 [Abrufdatum: 7.2.2012]

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte; Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1997 – [Abrufdatum: 3.5.2012]: http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf

Vertrag von Maastricht über die Europäische Union: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_de.htm [Abrufdatum: 12.4.2012]

Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM): http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:FULL:DE:PDF [Abrufdatum: 17.3.2012]

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html [Abrufdatum: 17.3.2012]

Weißbuch der Europäischen Kommission „Growth, competitiveness employment – The challenges and ways forward into the 21st century" vom 5. Dezember 1993 - COM(93)700: http://europa.eu/documentation/official-docs/white- papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf [Abrufdatum: 31.1.2012]

Internet-Portale/Datenquellen

Beyond GDP – Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations: http://www.beyond-gdp.eu/2007_conference.html

Die Armutskonferenz. Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung: http://www.armutskonferenz.at

Europa 2020-Portal der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/europe2020

FEANTSA – European Federation of National Organisations working with the Homeless: http://www.feantsa.org

Homepage Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland:
http://www.auswaertiges-amt.de

Homepage der Europäischen Kommission – Beschäftigung, Soziales und Integration:
http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=de

Homepage der Europäischen Union:
http://europa.eu

Homepage des Europäischen Parlaments:
http://www.europarl.europa.eu

European Statistical System – Measuring Progress:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/about_ess/measuring_progress

European Conference on Measuring Well-Being and Fostering the Progress of Societies, OECD, Paris, 26 – 28 June 2012:
http://www.oecd.org/site/progresseurope

Homepage Statistik Austria:
www.statistik.at

Internetportal des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses:
http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.de.home

Internetportal „The European Anti-Poverty Network – EAPN":
http://www.eapn.eu/en/who-we-are/what-is-eapn

OECD Better Life Index:
www.betterlifeindex.org

Online-Informationssystem ELIS (Economic and Labour Market Information System):
http://www.dnet.at/elis

Statistisches Amt der Europäischen Union (Eurostat):
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home

Wie geht's Österreich? (Statistik Austria):
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wie_gehts_oesterreich/index.html

Artikel, Kommentare, Vorträge

Basisdienst Austria Presse Agentur:

„Griechenland – EU-Kommission: Hilfsprogramm ist nicht unsozial"
(APA0329/2011-06-15/13:26)

Bundeszentrale für politische Bildung:
„Tragfähiger Wachstumspfad – Fiskalpolitik und Wirtschaftsentwicklung in Polen“
http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/137792/analyse
[Abrufdatum: 27.7.2013]

„Der Standard“ (Nr. 7391) vom 23. Mai 2013, S. 5:
Brickner, Irene: „Amnesty: Soziale Mindeststandards in EU bedroht“

„Der Standard“ (Nr. 7503) vom 3. Oktober 2013, S. 11:
Strobl, Günther/Sustala, Lukas: EU will Krisenfonds gegen Arbeitslosigkeit“

European Voice, Nr. 06/2013 vom 14.2.2013, S. 2:
„Comission Social Investment: Improving economic growth through social policy package”

Meldung der Arbeiterkammer vom 20.2.2013:
„Endlich Aufwertung der Rolle der Sozialpolitik!“ – [Abrufdatum: 4.5.2013]
http://www.arbeiterkammer.at/online/endlich-aufwertung-der-sozialpolitik-71644.html

Meldung der Austria Presse Agentur vom 14. September 2009:
„Sarkozy fordert neues Maß für Wirtschaftswachstum – Französischer Präsident: „Bruttoinlandsprodukt hat ausgedient und muss ergänzt werden“ (APA0495)

Neue Zürcher Zeitung vom 26. März 2013 (Nr. 71), Feuilleton:
Gugerli, David: Das Risiko der Risikogesellschaft.

Newsletter Studienbereich Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit Nr. 12 (07/2013):
Schief, Sebastian/Staub, Ivo: „Die Krise verstehen – Konzepte und Analysen zum besseren Verständnis der derzeitigen Verwerfungen“

Offener Brief an die Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament von Francis Wurtz MdEP, Kartika Liotard MdEP, Roberto Musacchio MdEP und Gabi Zimmer MdEP: ‚Flexicurity‘ oder ‚Flexploitation‘ - Warum die Europäische Beschäftigungsstrategie auf das Konzept ‚Gute Arbeit‘ aus-gerichtet werden muss
http://www.guengl.eu/upload/Open_Letter_Flexicurity_DE.pdf [Abruf: 3.3.2012]

Portal für europäische Nachrichten, Hintergründe und Kommunikation, 6.12.2012:
„Jugendarbeitslosigkeit – Andor schlägt ‚Jugendgarantie‘ vor“
http://www.euractiv.de/binnenmarkt-und-wettbewerb/artikel/andor-schlagt-jugendgarantie-vor-006979 [Abrufdatum: 27.4.2013]

Reichert, Wolf-Gero: „Die Arbeitsmarkt-Strategie der EU-Kommission. Flexicurity – Zauberwort mit Schlagseite“; Vortrag am 24. April 2009, Oswald von Nell-Breuning Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik. http://www.sankt-georgen.de/nbi/fileadmin/redakteure/Dokumente/Wolf_Vortraege/Flexicurity.pdf [Abruf: 3.3.2012]

„Süddeutsche Zeitung“ vom 14.5.2010:
Urban, Thomas: „Vorbild Estland – Die Ostseerepublik hat hinter sich, was in Südeuropa noch bevorsteht“

Trendreport 1/2013:
Allinger, Bernadette: „Hilfe für Jugendliche im Abseits“
http://forba.at/data/downloads/file/755-Trendreport_1_2013_RZ_Webversion.pdf

Wilthagen, Ton/Tros, Frank: “The Concept of „Flexicurity“: A new approach to regulating employment and labour markets”
http://ssrn.com/abstract=1133932 [Abrufdatum: 3.3.2012]

Sonstige Quellen

ANDOR, László (Commissioner for Employment, Social Affairs and Inclusion): Contribution of EU funds to the integration of Roma; High Level Event in Bucharest, 12 October 2010, SPEECH/10/536 – [Abrufdatum: 28.3.2013]:
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-536_en.htm?locale=en

ANDOR, László: Youth guarantee, Social Investment Package and Free movement of workers from Bulgaria and Romania; Speech/13/173, European Commission, Brussels, 28 February 2013 – [Abrufdatum: 27.4.2013]:
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-173_en.htm

BAK (Bundesarbeiterkammer Österreich): Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020 - Arbeitsdokument der Kommission; Wien, 14.1.2010:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/bak_de.pdf
[Abrufdatum: 10.2.2013]

BAUER, Martin/LAMEI, Nadja: EU-SILC – die neue Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen; in: Statistik Austria - Statistische Nachrichten 3/2005.

Belgischer Vorsitz des Rates der Europäischen Union: Die Horizontale Sozialklausel und das Soziale Mainstreaming in der Europäischen Union – Die Horizontale Sozialklausel als Einladung zur Verstärkung der Kooperation und des Wissensaustauschs über die Folgeanalyse der Europäischen Kommission; Hintergrunddokument zum 3. Forum der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, Föderaler Öffentlicher Dienst Soziale Sicherheit, Brüssel 2010 – [Abrufdatum: 29.5.2012]:
http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/26-27_10_10_sia_de.pdf

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND KONSUMENTENSCHUTZ: Nationaler Sozialbericht Österreich 2012 – [Abrufdatum: 23.2.2013]:
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8731&langId=de

Bürgerinfo: Sozialinvestitionspaket für Wachstum und Zusammenhalt:
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9755&langId=de
[Abrufdatum: 27.4.2013]

CARITAS EUROPA: Europe 2020 Shadow Report; Brüssel, November 2011:
http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/ShadowReportEurope2020-Nov2011.pdf
[Abrufdatum: 26.2.2013]

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE: One year of implementation of the Stiglitz Commission recommendations – Towards a new generation of indicators; September 2010 – [Abrufdatum: 2.9.2013]:
http://www.developpement-durable.gouv.fr/One-year-of-implementation-of-the.html

DENNIS, Ian/GUIO, Anne-Catherine: Armut und soziale Ausgrenzung in der EU nach Laeken - Teil 1; in: Eurostat - Statistik kurzgefasst - Bevölkerung und soziale Bedingungen, Thema 3 - 8/2003.

DIE ARMUTSKONFERENZ. Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Konsultation über die künftige EU Strategie 2020; Jänner 2010:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/armutskonferenz_de.pdf
[Abrufdatum: 9.2.2013]

EAPN Response to the Consultation on the Future „EU2020" Strategy:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/eapn_belgium_en.pdf
[Abrufdatum: 6.2.2013]

EIFFE, Franz Ferdinand/WEGSCHEIDER-PICHLER, Alexandra: Wie geht's Österreich? Indikatorenset BIP + 30 – Messung vo; Statistik Austria, Februar 2012.

EurActiv – Portal für europäische Nachrichten, Hintergründe und Kommunikation – „Europa 2020-Strategie" – [Abrufdatum: 20.1.2013]:
http://www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/linkdossier/eu-2020-strategie-000108

European Anti-Poverty Network: An EU Worth Defending – Beyond Austerity to Social Investment and Inclusive Growth – EAPN analysis of the 2012 National Reform Programmes (NRPs) and National Social Reports (NSRs); Brüssel, Juli 2012:
http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2012/07/eapn-2012-report-on-implementation-of-nrp-and-nsr.pdf
[Abrufdatum: 26.2.2013]

European Anti-Poverty Network: Deliver Inclusive Growth – Put the heart back in Europe! EAPN analysis of the 2011 National Reform Programmes, Europe 2020; Brüssel, Oktober 2011 – [Abrufdatum: 26.2.2013]:
http://www.eapn.eu/images/stories/docs/NRPs/nrp-report-final-en.pdf

European Anti-Poverty Network: EAPN Assessment of 2013 Country-Specific Recommendations (CSRs) and proposals for Alternative CSRs (National and EO Members) - Making Progress on Poverty Reduction and Meaningful Stakeholder Engagement!; Position Paper, Brussels, March 2013 – [Abrufdatum: 5.4.2013]: http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2013-EAPN-CSR-Analysis-EN.pdf

European Anti-Poverty Network: EAPN Proposals of Country-Specific Recommendations – Making Progress on Poverty Reduction and Meaningful Stakeholder Engagement!; Brussels, August 2012 – [Abrufdatum: 5.4.2013]: http://www.eapn.eu/images/stories/docs/NRPs/2012-2013/EAPN-country-specific-Recommendations-en.pdf

European Anti-Poverty Network: No credible Recommendations to Reduce Poverty; Press release, Brussels, 9 June 2011 – [Abrufdatum: 5.4.2013]: http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/press-room/eapn-press-releases/press-release-no-credible-recommendations-to-reduce-poverty

EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) - European industrial relations dictionary: http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Der Europäische Sozialfonds - In Menschen investieren 2007 – 2013: http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=89&langId=de [Abrufdatum: 25.3.2012]

Europe will not deliver for people living in extreme poverty – FEANTSA's comments on the future EU 2020 strategy; Brussels, 15 January 2010 – [Abrufdatum: 13.2.2013]: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/feantsa_en.pdf

European Commission - Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex_swd_implementation_last_version_15-07-2010.pdf [Abrufdatum: 22.2.2013]

EUROPEAN STATISTICAL SYSTEM: "Measuring Progress, Well-being and Sustainable Development"; Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/estat/Measuring_Progress_Well_being_sustainable%20development.pdf [Abrufdatum: 3.9.2013]

Follow-up of the first European Semester and thematic surveillance in employment and social policies; 3131st Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Brussels, 1 and 2 December 2011 – [Abrufdatum: 31.3.2013]: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/126486.pdf

FÖRSTER, Michael F./ D'ERCOLE, Marco Mira: The OECD approach to measuring distribution and poverty: strengths, limits and statistical issues: http://umdcipe.org/conferences/oecdumd ↦ Conference Papers [Abrufdatum: 13.7.2013]

GUIO, Anne-Catherine: Materielle Entbehrung in der EU; in: Eurostat – Statistik kurz gefasst, Lebensbedingungen und Sozialleistungen, Ausgabe 21/2005.

HACKER, Björn/VAN TREEK, Till: Wie einflussreich wird die europäische Governance? – Reformierter Stabilitäts- und Wachstumspakt, Europa 2020-Strategie und »Europäisches Semester«; Friedrich Ebert Stiftung, Inter-nationale Politikanalyse, November 2010: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07639.pdf [Abrufdatum: 19.2.2013]

HEUSE, P./ZIMMER, H.: The Europe 2020 strategy; in: Economic Review of the National Bank of Belgium, Issue II, September 2011 – [Abrufdatum: 3.4.2013]: http://www.nbb.be/doc/ts/publications/EconomicReview/2011/ecorevII2011_H2.pdf

Homepage Bundeskanzleramt Österreich ↦ Fachinhalte ↦Wachstumsstrategie „Europa 2020“ - Europäisches Semester: http://www.bka.gv.at/site/7006/default.aspx [Abrufdatum: 16.2.2013]

Homepage der Europäischen Kommission – Economic Governance - Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm [Abrufdatum: 23.4.2013]

Homepage der Europäischen Kommission – Jugend – Alle Nachrichten - Beschäftigung von Jugendlichen: Die Kommission begrüßt die Übereinkunft des Rats zum Thema Jugendgarantie – [Abrufdatum: 27.4.2013]: http://ec.europa.eu/youth/news/20130301-youth-guarantee_de.htm

Homepage des Collège d’Europe – Biographie Frank Vandenbroucke (Visiting professor) – [Abrufdatum: 4.5.2013]: http://whoswho.coleurope.eu/w/Frank.Vandenbroucke

Homepage des Rats der Europäischen Union: Ein Europäisches Semester - für eine leistungsfähigere Wirtschaft – [Abrufdatum: 19.2.2013]: http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?lang=de&focusID=66743

ILO (International Labour Organisation): Trends and Policy Responses; Studies on Growth with Equity, Geneva 2012 – [Abrufdatum: 27.4.2013]: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf

KÖHLER-TÖGLHOFER, Walpurga/PART, Peter: Macro Coordination under the European Semester; in: Monetary Policy & The Economy Q4/11: http://www.oenb.at/en/img/mop_2011_q4_in_focus3_tcm16-245358.pdf [Abrufdatum: 23.4.2013]

Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020 - Position des Österreichischen Gewerkschaftsbundes ÖGB; Wien, 13.1.2010: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/osterreichischer_gewerkschaftsbund_de.pdf [Abrufdatum: 13.2.2013]

LÓPEZ VILAPLANA, Cristina: Children were the age group at the highest risk of poverty or social exclusion in 2011; Eurostat Statistics in focus, Issue Number 4/2013: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-004/EN/KS-SF-13-004-EN.PDF [Abrufdatum: 9.6.2013]

MADER, Katharina/SCHNEEBAUM, Alyssa/SKINA-TAUBE, Magdalena/TILL-TENTSCHERT, Ursula: Intrahaushaltsverteilung von Ressourcen – Geschlechtsspezifische Verteilung von Einkommen und Entscheidungsmacht; in: Statistik Austria – Statistische Nachrichten 12/2012.

MCKAY, Stephen: Poverty or preference: What do ‚consensual deprivation indicators' really measure?; Personal Finance Research Centre, University of Bristol: http://www.benefits.org.uk/povpref.pdf [Abrufdatum: 28.7.2013]

Platform of European Social NGOs (Social Platform): Social Cilvil society does not buy into this Europe 2020 agenda and make four proposals for improvement; Brussels, December 17, 2009 – [Abrufdatum: 10.2.1013]: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/social_platform_letter_en.pdf

Portuguese Presidency of the European Union (Employment and Social Affairs): Perspectives on Employment and Social Policy Coordination in the European Union; Informal Meeting of the Ministers of Employment and Social Affairs, 5, 6 and 7 July 2007, Guimarães – [Abrufdatum: 12.9.2012]: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2007/wilson_2007_emp_in_eu.pdf

PREUNKERT, Jenny: Das Zweite Europäische Semester – Revival des neoliberalen Modells in der Krise?; Friedrich Ebert Stiftung, FES Perspektive, April 2012: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09043.pdf [Abrufdatum: 23.4.2013]

Sozialinvestitionen: Kommission drängt die Mitgliedstaaten, sich auf Wachstum und sozialen Zusammenhalt zu konzentrieren; Pressemitteilung (IP/13/125), Brüssel, 20. Februar 2013 – [Abrufdatum: 4.3.2013]: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_de.pdf

The Finnish Federation for Social Welfare and Health: Consultation on the Future „EU 2020" Strategy – Comments; Helsinki, 14.1.2010 – [Abrufdatum: 10.2.2013]: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/stkl_en.pdf

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe): Canberra Group Handbook on Household Income Statistics; Second Edition 2011, Geneva 2011, Preface: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/cgh/Canbera_Handbook_2011_WEB.pdf [Abrufdatum: 10.6.2013]

VANDENBROUCKE, Frank/HEMERIJCK, Anton/PALIER, Bruno: The EU Needs a Social Investment Pact; OSE Paper Series, Opinion paper No. 5, May 2011: http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf [Abrufdatum: 4.5.2013]

ABSTRACT (Deutsch/English)

Die vorliegende Dissertation untersucht die Ausprägungen und Perspektiven von EU-Sozialpolitik, wobei im Schwerpunkt die Governance-Struktur und die Politikinhalte der Europa 2020-Strategie behandelt werden. In diesem Zusammenhang verkörpert das Kernziel der Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung das aktuelle sozialpolitische Engagement der EU, weshalb der Beschreibung und Analyse dieser Zielvorstellung ein zentrales Erkenntnisinteresse der Arbeit einnimmt. Darüber hinaus werden diese aktuellen Inhalte in einen historisch-rechtlichen und theoretischen Rahmen gesetzt, wobei nicht zuletzt auch das Mehrebenensystem der Europäischen Union spezifische Wirkungskreise für Akteure bietet und festlegt. Vor diesen Hintergründen werden nicht nur sozialstatistische Definitionen der Zielsetzung geklärt, sondern auch Interpretationen ihrer Ergebnisse hinterfragt und Wirkungsrichtungen mit ursprünglichen Vorstellungen abgeglichen. Im Zuge dieser Vorgehensweise können zum einen inkonsistente Politikinhalte im Rahmen der Europa 2020-Strategie segmentarisch offengelegt werden, zum anderen wird in der Folge EU-Sozialpolitik in einen größeren Kontext gehoben – wodurch deren realpolitische Wirkungskraft neben aktuellen fiskal- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf europäischer Ebene relativiert werden muss.

The dissertation examines characteristics and perspectives of EU Social Policy and sets a focus on the governance structure and concrete policy issues of the ‘Europe 2020’ strategy. In this context the headline target concerning the reduction of poverty and social exclusion represents the prevailing social engagement of the EU for the next years, for which reason the thorough description and analysis of this objective forms a main part of the scientific interest. Furthermore, the current issues are set into a historical, legal and theoretical framework, in which, last but not least, the multi-level governance of the European Union determines and provides specific spheres of influence for different stakeholders. Against this background not only precise definitions of the social indicators constituting the ‘Europe 2020’ poverty-target are clarified, but the interpretations of the respective results are critically scrutinized and directions of action are compared to their initial prospects. With this approach, inconsistent policy issues within the ‘Europe 2020’ strategy may be disclosed. On the other hand, EU Social policy is set in a wider context – which leads to the fact that in real political terms the substantial impact has to be put into perspective next to the fiscal and economic policy decisions of the European Union.

CURRICULUM VITAE

Mag. Christian Klopf
geboren am 20. November 1977 in 8950 Schladming, Steiermark
E-Mail: christian.klopf@gmx.net

Berufserfahrung:

seit Juli 2008
Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK)
(Abteilung für sozialpolitische Grundsatzfragen und Forschungsangelegenheiten)

ab Februar 2006
Mitarbeiter im ORF-Team der APA-DeFacto (Austria Presse Agentur)
(Medienbeobachtung, Audio-/Videoschnitt, redaktionelle Zusammenfassungen)

davor
Ferialpraktika und studienbegleitende berufliche Tätigkeiten
(Bürotätigkeiten in Banken und Wohnungsgenossenschaft, Website-Aktualisierung)

Studien, Schul- und Berufsbildung:

2013
EU-Diplom der Verwaltungsakademie des Bundes
(inkl. Auslandsaufenhalt in Vilnius im Rahmen der litauischen EU-Ratspräsidentschaft)

2012
Abschluss der Grundausbildung im BMASK
(Hauptfach: Sozialpolitische Grundsatzfragen)

seit 2006
Doktoratsstudium Philosophie – Studienzweig Politikwissenschaft

Dezember 2005 (Abschluss des Diplomstudiums)
Politikwissenschaft (mit Auszeichnung) und Französisch
Universität Wien

September 2003 bis September 2004
Erasmus-Auslandsstudienjahr
Institut d'Etudes politiques de Paris (Sciences Po Paris)

September 1992 bis Juni 1997
Bundeshandelsakademie Liezen
Reife- und Diplomprüfungszeugnis (mit Auszeichnung)

1988 – 1992: Bundesrealgymnasium Stainach