
EDITORIAL

Transfer

18(3) 243–253

© The Author(s) 2012

Reprints and permission:

sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav

DOI: 10.1177/1024258912451407

trs.sagepub.com

‘Social Europe’, one of the core elements of Jacques Delors’ social democratic heritage, promised to lend the European political project greater legitimacy. Thanks to his efforts, the Treaty of Amsterdam (1997) contributed decisively to institutionalizing social and employment policies in the European political system. The objectives of promoting ‘a high level of employment’ and better coordinating social policies and social protection in accordance with the basic rules – spelled out in the European Social Charter (1961) and the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers (1989) – became new elements of the European Community’s legal basis.

The Lisbon strategy, inaugurated in 2000 and replaced by the Europe 2020 strategy in 2011, reflected an intensification of employment and social policy activities and the development of new governance tools – above all, in the case of Lisbon, the ‘extension’ to ‘the social’ of the open method of coordination (OMC), which originated in employment policy. Indeed, the European Employment Strategy, despite numerous criticisms and its overemphasis on more rather than better jobs, has been a milestone in the construction of a social dimension for Europe. In accordance with the principle of subsidiarity, it has not done much to establish concrete and substantial common objectives or effective instruments, but it has undoubtedly widened the panorama and institutionalized discourse and comparison of objectives, practices and instruments of domestic social and employment policies. In the long run, this might contribute to more positive outcomes for European workers. This ‘cognitive dimension’ of Social Europe has become a crucial element of an overarching policy strategy, appropriate for driving forward policy developments in the Member States. The process of strengthening Europe’s social dimension is now under way, but its accomplishment lies far in the future. This raises the question of whether and how this process will be continued beyond the Lisbon strategy (see *Transfer* Vol. 15(1)) and particularly in light of the recent economic crisis and current austerity policies. To this end, this special issue addresses the question of whether the new Europe 2020 strategy provides sufficiently concrete and comprehensive policy objectives and the appropriate instruments to further enhance the construction of Social Europe and thereby contribute to the well-being of European citizens.

The articles in this issue offer differentiated analyses of the new Europe 2020 strategy in terms of its potential to promote social issues. As the follow-up strategy to Lisbon, and containing headline targets on employment, research, development and innovation, climate change and energy, education, and poverty and social exclusion, the Europe 2020 strategy was approved by the Member States only in June 2010 and the new tools were applied for the first time in 2011. It is therefore still too early for a comprehensive and substantive assessment. However, we can analyse the basic construction mechanisms and assess what they might imply for workers and citizens in Europe. Most of the authors in this special issue are fairly sceptical concerning the benefits of the Europe 2020 strategy when it comes to attaining further substantial social achievements. This is illustrated in detailed analyses of various social policy sub-fields and governance mechanisms and instruments. In a political perspective, the issue aims to formulate ideas and arguments about how to

make the Europe 2020 strategy more beneficial to the enhancement of Europe's social dimension. The current situation and context for promoting social issues at the European level is quite different from the mid-1990s and 2000s. In that context, we suggest that there are currently four major challenges facing policy-makers in European social policy:

1. *Growing pressure for fiscal consolidation*: The financial crisis, which in most countries started in autumn 2008, has resulted in large increases in unemployment across the EU, particularly but not exclusively among young people, and falling employment. Severe cuts in domestic budgets have narrowed the scope for action in terms of investment in social policy measures. Most of the authors in this issue suggest that the Europe 2020 strategy's reinforced emphasis on supply-side driven growth and new economic governance has a one-dimensional focus on fiscal policies, thereby limiting the chances of building a comprehensive social policy dimension. Social policies will lose their relative weight rather than gain ground over the coming decade. This is what Bieling argues in his contribution on social and employment policies when budgets are tight. The second wave of adjustment policies will be based on austerity strategies which would constrict any leeway for social security measures, further deepened by the new EU economic governance. The subordination of social policy enhancement within Europe 2020 to reform of the economic governance framework in response to the challenges of the economic crisis are also highlighted in Armstrong's analysis of EU social policy and the governance architecture of Europe 2020. In the same vein, Daly's analysis of EU social policy's underlying paradigms points to the fact that under Europe 2020 even basic issues such as poverty and employment are subordinated to economic governance and any development in the social fields depends on the Member States' public finances. This paradigm change and reversed political priorities might cause problems also in the long run. The present policy shift and new governance design run the risk of undermining democratic decision-making, which is necessary for gaining public support of substantial and sustainable social policy strategies (Bieling). For young people in particular, the economic crisis may have long-term consequences, as underlined in the contribution by Chung, Bekker and Houwing: increases in insecurity with regard to both employment and income will have both short- and long-term effects not only for individuals but society in general. Overemphasizing supply-side labour market policies and the benefits of education to the detriment of stimulating demand-side policies – the current policy preference – is unlikely to fix this problem. The predominant emphasis on the economic over the social agenda is not due exclusively to ideological and politically founded decisions but also to more practical questions since at present political energy and time are being absorbed by crisis management, impeding more forward-looking (social) policy projects.

2. *More heterogeneity*: In contrast to the mid-1990s, mechanisms of regulation and coordination in EU policies cover – due to the accession of 12 new Member States – not only a larger but also a more heterogeneous group of domestic employment and social systems. At the same time, Member States' employment and social security systems have changed throughout the Lisbon period, among other things in response to the emergence of 'new social risks'. The recent crisis and the subsequent consolidation measures – which differ considerably between the EU Member States – are further widening the gaps between Member States. The extent to which EU social policy strategies can take account of this diversity and allow for individual adjustment strategies is questionable, as illustrated by Willert's contribution on pensions: despite the EU's rhetorical commitment to the protection of vulnerable workers, the one-size-fits-all strategy, promoting sustainability in pension reforms rather than adequacy is likely to lead to weaknesses in pension provision for people with career breaks and atypical employment. Similarly, the one-sided supply-side strategies with regard to youth unemployment may undermine more comprehensive and substantial strategies for promoting and protecting young workers (Chung, Bekker and Houwing). Heterogeneity

among the Member States is not only evident in the problems being experienced but may also be attributable to social policy traditions and differences in institutional structures, as Bothfeld and Leschke underline in their article on job quality. Actors and Member States may be fundamentally divided on policy positions and, consequently, block any effort in particular policy domains, depending on their basic understanding of Europe's social dimension.

3. *Need for new definitions of social values and norms.* The fact that heterogeneity of interests, competition and Member States' fear of losing their relative advantages have grown rather than decreased over the past decade, further amplified by the challenges of the economic crisis, has increasingly called into question the implicit consensus on basic values and norms underlying the European model. It may be that the activation paradigm, although the adopted strategies and outcomes differ widely between the Member States, is the last common project to spell out 'new – not always positive – rules' of social solidarity.

The struggle over common normative fixing points is illustrated in several of the articles in this special issue. Bothfeld and Leschke show, for the European level, how complex the issue of quality of work is, as reflected in the diverse understandings of the concepts of different European actors and the changing priorities with regard to this issue over time. Even though experts at the European level may have attained a comprehensive understanding of quality of work, this issue is far from being adopted and implemented in terms of a substantive policy strategy. This basic conflict is evident also in other policy domains, such as the narrowing focus in the EU on poverty and the fact that the concerns for very basic issues (poverty prevention) may crowd out more comprehensive strategies (Daly) or in pension policies, where normative ambiguity (adequacy vs. sustainability) is most evident. Reform strategies for pension schemes do indeed shift and change between the two poles identified by the European Commission. Despite the EU's commitment to protect vulnerable workers, the Europe 2020 strategy clearly prioritizes the 'sustainability' version of adjustment. These examples reflect the basic tension in EU social policies – exacerbated by the economic crisis – between the commitment to social values and norms as a legitimizing element, contributing to European citizens' well-being, and the difficulties involved in reconciling economic and social issues. The ambiguity of the concept of flexicurity can be considered an excellent illustration of this dilemma. We see an urgent need to bring the debate on normative references back into the debate on EU policies; the 'capability' approach (see *Transfer* Vol. 18(1)) represents one of these attempts and the debate on quality of work is another attempt to approach the relevant problem in a more concrete way.

4. *The systemic weaknesses of EU competences in the domain of social policies* are replicated, if not enhanced, by the Europe 2020 strategy. The inter-linkage between economic and social governance within the new 'European Semester' is a case in point. A number of authors in this special issue scrutinize the contribution of the refined governance strategy to social policy objectives at the EU level. Armstrong, in his article on EU social policy and the governance architecture of Europe 2020, emphasizes that the Lisbon Treaty, while rhetorically attempting to enhance the Union's social identity, has done little to bolster the EU's social policy toolkit. Moreover, he asserts that it is difficult to locate and demarcate the governance architecture of Europe 2020, let alone its social dimension. According to his analysis, it is not yet clear how much or how little of the social OMC will be absorbed into the economic and employment policy coordination framework that now forms part of the European Semester. Similarly, pointing to the shortcomings and limitations of the new Europe 2020 strategy, Daly argues that although poverty is given a prominent place and the recourse to targets is intended to harden up Member State and EU coordination, the poverty target risks being rendered ineffective. This is due not only to the loose definition of poverty which leaves the choice of appropriate indicators up to individual Member States but also to the

overemphasis on economic growth in the flagship initiative on poverty, without clarifying how this is to reduce poverty. The reconfiguration of economic and social governance is not yet finalized and is constantly being challenged by ongoing crisis developments. So far, developments have tended to focus on economic rather than social coordination, more or less disregarding the longer-term social challenges of the economic crisis aggravated by the current economic governance endeavours.

Although the challenges to the European social model remain manifold and the current primacy of short-term economic and fiscal issues is evident we hope that the articles in this special issue will highlight a number of issues that are currently underplayed and will contribute to formulating longer-term strategies that can put ‘the social’ back on the European agenda.

Silke Bothfeld, Hochschule Bremen and Janine Leschke, European Trade Union Institute

EDITORIAL

« L’Europe sociale », un des éléments essentiels de l’héritage social-démocrate de Jacques Delors, promettait d’apporter au projet politique européen une légitimité accrue. Grâce à ses efforts, le traité d’Amsterdam (1997) a fortement contribué à l’institutionnalisation des politiques sociales et de l’emploi dans le système politique européen. Les objectifs de promotion d’un « niveau élevé d’emploi » et d’une meilleure coordination des politiques sociales et de la protection sociale conformément aux règles fondamentales – formulées dans la Charte sociale européenne (1961) et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989) – sont devenus de nouveaux éléments de la base légale de la Communauté européenne.

La stratégie de Lisbonne, inaugurée en 2000 et remplacée en 2011 par la stratégie Europe 2020, entendait assurer une intensification des activités en matière de politique de l’emploi et de politiques sociales et le développement de nouveaux outils de gouvernance – en particulier, dans le cas de Lisbonne, « l’extension », « au social » de la méthode ouverte de coordination (MOC), utilisée à l’origine dans la politique de l’emploi. En effet, la Stratégie européenne pour l’emploi, en dépit de nombreuses critiques et de l’accent excessivement mis sur la quantité des emplois plutôt que sur leur qualité, a constitué un jalon dans la construction d’une dimension sociale pour l’Europe. Conformément au principe de subsidiarité, elle n’a guère permis d’établir des objectifs communs concrets et substantiels, pas plus que des instruments efficaces, mais elle a indubitablement élargi le panorama et institutionnalisé le discours et la comparaison des objectifs, des pratiques et des instruments des politiques nationales en matière sociale et d’emploi. À long terme, cela pourrait contribuer à des résultats plus positifs pour les travailleurs européens. Cette « dimension cognitive » de l’Europe sociale est devenue un élément crucial d’une stratégie politique globale, capable de faire progresser les développements politiques dans les Etats membres. Le processus de renforcement de la dimension sociale européenne est à présent en cours, mais son accomplissement se situe dans un avenir lointain. La question est de savoir si et comment ce processus sera poursuivi au-delà de la stratégie de Lisbonne (voir *Transfer* Vol. 15(1)) et en particulier à la lumière de la récente crise économique et des actuelles politiques d’austérité. À cette fin, ce numéro spécial examine la question de savoir si la nouvelle stratégie Europe 2020 apporte des objectifs politiques suffisamment concrets et ambitieux et les instruments appropriés pour

favoriser la poursuite de la construction de l'Europe sociale et contribuer ainsi au bien-être des citoyens européens.

Les articles de ce numéro offrent des analyses différenciées de la nouvelle stratégie Europe 2020 s'agissant de son potentiel de promotion des questions sociales. En tant que stratégie succédant à la stratégie de Lisbonne, et contenant des grands objectifs en matière d'emploi, de recherche, de développement et d'innovation, de changement climatique et d'énergie, d'éducation, de pauvreté et d'exclusion sociale, la stratégie Europe 2020 n'a été approuvée par les Etats membres qu'en juin 2010 et les nouveaux outils ont été appliqués pour la première fois en 2011. Il est dès lors bien trop tôt pour une évaluation complète sur le fond. Toutefois, nous pouvons analyser les mécanismes fondamentaux de construction et évaluer leurs implications possibles pour les travailleurs et les citoyens en Europe. La plupart des auteurs de ce numéro spécial se montrent très sceptiques quant aux avantages de la stratégie Europe 2020 quand il s'agit d'évoquer de nouvelles avancées sociales substantielles. Cette position est illustrée par des analyses détaillées de différents champs de la politique sociale, ainsi que des mécanismes et des instruments de gouvernance. Dans une perspective politique, le numéro entend formuler des idées et des arguments sur la manière de rendre la stratégie Europe 2020 plus favorable au renforcement de la dimension sociale de l'Europe. La situation actuelle et le contexte de la promotion des questions sociales au niveau européen ne sont plus ceux de la moitié des années 1990 ou des années 2000. Dans ce contexte, nous suggérons que les décideurs politiques se trouvent aujourd'hui confrontés à quatre défis majeurs en matière de politique sociale européenne:

1. *Une pression croissante pour la consolidation budgétaire*: la crise financière qui, dans la plupart des pays, a commencé à l'automne 2008, s'est traduite par une forte augmentation du chômage à travers l'UE, notamment chez les jeunes, et par une baisse de l'emploi. Les coupes sévères dans les budgets nationaux ont réduit la marge de manoeuvre pour investir dans des mesures de politique sociale. La plupart des auteurs de ce numéro suggèrent que la stratégie Europe 2020 a renforcé l'accent mis sur une croissance guidée par l'offre et sur une nouvelle gouvernance économique focalisée de manière unidimensionnelle sur les politiques budgétaires, en limitant ainsi les possibilités de développer une dimension de politique sociale globale. Au cours de la prochaine décennie, le poids donné aux politiques sociales risque de se réduire plutôt que d'augmenter. C'est ce que soutient Bieling dans sa contribution sur les politiques sociales et de l'emploi en période de vaches maigres budgétaires. La seconde vague des politiques d'ajustement sera basée sur des stratégies d'austérité qui limiteront toute marge de manoeuvre pour des mesures en matière de sécurité sociale, le phénomène étant encore accentué par la nouvelle gouvernance économique de l'UE. Dans le cadre d'Europe 2020, la subordination du renforcement de la politique sociale à la réforme du cadre de la gouvernance économique pour répondre aux défis de la crise se trouve également soulignée par Armstrong dans l'analyse de la politique sociale de l'UE et de l'architecture de la gouvernance d'Europe 2020. Dans la même veine, l'analyse par Daly des paradigmes qui soutiennent la politique sociale de l'UE souligne le fait que, dans le cadre d'Europe 2020, même les questions fondamentales comme la pauvreté et l'emploi sont subordonnées à la gouvernance économique: tout progrès dans le domaine social dépend des finances publiques des Etats membres. Ce changement de paradigme et ce renversement des priorités politiques pourraient aussi poser problème à long terme. L'actuelle réorientation des politiques et les nouvelles conceptions en matière de gouvernance menacent de saper le processus décisionnel démocratique, nécessaire pour obtenir le soutien de l'opinion publique à des stratégies politiques sociales ambitieuses et durables (Bieling). Pour les jeunes en particulier, la crise économique peut avoir des conséquences à long terme, comme le montre la contribution de Chung, Bekker et Houwing: l'insécurité grandissante en matière d'emploi et de revenus aura des effets à la fois à court

et à long terme, non seulement pour les individus, mais pour la société en général. La préférence politique actuelle, qui accorde une priorité excessive aux politiques de l'offre sur le marché du travail et aux vertus de l'éducation, au détriment de l'encouragement donné aux politiques du côté de la demande, risque fort de ne pas régler le problème. L'accent mis davantage sur l'agenda économique que sur l'agenda social n'est pas exclusivement dû à des décisions inspirées par des considérations idéologiques et politiques, mais aussi à des questions plus pratiques: l'énergie politique et le temps consacrés à la gestion de la crise empêchent les projets politiques de plus longue haleine, comme les politiques sociales.

2. *Davantage d'hétérogénéité*: par rapport au milieu des années 1990, les mécanismes de régulation et de coordination dans les politiques de l'UE couvrent – suite à l'accession de 12 nouveaux Etats membres – des systèmes nationaux en matière d'emploi et de politiques sociales plus nombreux, mais aussi plus hétérogènes. Dans le même temps, ces systèmes nationaux ont évolué pendant la période de Lisbonne face notamment à l'émergence des «nouveaux risques sociaux». La crise récente et les mesures de consolidation budgétaire qui ont suivi – qui diffèrent considérablement entre les Etats membres – élargissent encore les écarts entre ces Etats. On est en droit de s'interroger sur la mesure dans laquelle les stratégies de politique sociale de l'UE peuvent tenir compte de cette diversité et permettre des stratégies individuelles d'ajustement, comme le montre la contribution de Willert sur les retraites: en dépit de l'engagement rhétorique de protéger les travailleurs vulnérables, la stratégie indifférenciée qui, dans les réformes des retraites, promeut la pérennité plutôt que l'adéquation, risque bien d'affaiblir les prestations de retraite des personnes ayant connu des interruptions de carrière et des formes d'emploi atypiques. De même, en matière de chômage des jeunes, les stratégies axées sur l'offre peuvent compromettre des stratégies plus globales et plus substantielles pour la promotion et la protection des jeunes travailleurs (Chung, Bekker et Houwing). L'hétérogénéité entre les Etats membres n'est pas seulement évidente quant aux problèmes rencontrés, mais est aussi inhérente aux traditions de politique sociale et aux différences de structures institutionnelles, comme le soulignent Bothfeld et Leschke dans leur article sur la qualité des emplois. Les positions politiques des acteurs et des Etats membres peuvent être fondamentalement divergentes, ce qui entrave tout effort dans des domaines politiques particuliers, selon la compréhension fondamentale que les uns et les autres se font de la dimension sociale de l'Europe.

3. *La nécessité de nouvelles définitions des valeurs et des normes sociales*. Durant la dernière décennie, bien loin de se résorber, l'hétérogénéité des intérêts, la concurrence et la crainte des Etats membres de perdre leurs avantages comparatifs n'ont fait que croître et les défis de la crise économique ont encore amplifié le phénomène. Le consensus implicite sur les valeurs et les normes fondamentales qui sous-tendent le modèle européen se trouve ainsi remis en question. Il est possible que le paradigme de l'activation, même si les stratégies adoptées et les résultats diffèrent largement entre les Etats membres, soit le dernier projet commun pour formuler des règles nouvelles – pas toujours positives – de solidarité sociale.

Plusieurs des articles de ce numéro spécial illustrent les tensions relatives à la fixation de points de repère normatifs communs. Bothfeld et Leschke montrent, au niveau européen, à quel point la question de la qualité de l'emploi est complexe, à en juger par les différentes interprétations des concepts de la part de différents acteurs européens, et par l'évolution des priorités en la matière au fil du temps. Même si des experts au niveau européen peuvent avoir acquis une compréhension globale de la qualité de l'emploi, cette problématique est loin d'avoir été adoptée et mise en oeuvre sous la forme d'une stratégie politique de fond. Ce conflit fondamental apparaît manifeste dans d'autres domaines politiques: il en va ainsi de la focalisation de plus en plus étroite de l'UE sur la pauvreté, ou du fait que les préoccupations nourries pour des problèmes très basiques (la

prévention de la pauvreté) peuvent éclipser des stratégies plus globales (Daly). L'ambiguïté normative (adéquation vs pérennité) est encore plus évidente en matière de politique des retraites. Les stratégies de réforme des régimes de retraite oscillent en effet entre ces deux pôles identifiés par la Commission européenne. En dépit de l'engagement de l'UE de protéger les travailleurs vulnérables, la stratégie Europe 2020 privilégie manifestement la version « pérennité » de l'ajustement. Ces exemples illustrent la tension fondamentale dans les politiques sociales de l'UE – exacerbée par la crise économique – entre l'engagement en faveur des valeurs et des normes sociales comme élément de légitimation, contribuant au bien-être des citoyens européens, et d'autre part les difficultés rencontrées pour concilier les problématiques économiques et sociales. L'ambiguïté du concept de flexicurité illustre parfaitement ce dilemme. Il est dès lors urgent de replacer le débat sur les références normatives dans le débat sur les politiques européennes; l'approche par la « capacité » (voir *Transfer* Vol. 18 (1) représente une de ces tentatives et le débat sur la qualité de l'emploi constitue une autre tentative pour approcher le problème concerné de manière plus concrète.

4. *Les faiblesses systémiques des compétences de l'UE dans le domaine des politiques sociales* sont reproduites, sinon aggravées par la stratégie Europe 2020. L'interrelation entre gouvernance économique et sociale au sein du nouveau « semestre européen » en offre un parfait exemple. Plusieurs des auteurs de ce numéro spécial analysent la contribution de la stratégie de gouvernance révisée aux objectifs de politique sociale au niveau de l'UE. Armstrong, dans son article sur la politique sociale de l'UE et l'architecture de gouvernance d'Europe 2020, souligne que le traité de Lisbonne, malgré une rhétorique visant à renforcer l'identité sociale de l'Union, n'a guère contribué à enrichir la boîte à outils de la politique sociale de l'UE. En outre, l'article soutient qu'il est difficile de situer et de délimiter précisément l'architecture de gouvernance d'Europe 2020, a fortiori de sa dimension sociale. Selon cette analyse, il est trop tôt pour indiquer clairement dans quelle mesure la MOC sociale se trouvera intégrée dans le cadre de la coordination des politiques économique et de l'emploi qui constitue désormais une partie du semestre européen. De même, en pointant les manquements et les limites de la nouvelle stratégie Europe 2020, Daly soutient que même si la pauvreté se voit reconnaître une place prééminente et que le recours à des objectifs entend renforcer la coordination entre Etat membre et UE, l'objectif de pauvreté risque d'être rendu inopérant: une définition vague de la pauvreté laisse aux différents Etats membres le choix des indicateurs appropriés, tandis que la priorité excessive accordée à la croissance économique dans l'initiative phare sur la pauvreté ne précise pas comment réduire cette pauvreté. La reconfiguration de la gouvernance économique et sociale n'est pas encore finalisée et est sans cesse remise en cause par les développements en cours de la crise. Jusqu'à présent, la coordination économique a été privilégiée plutôt que la coordination sociale, en ignorant plus ou moins les défis sociaux à long terme de la crise économique, aggravés par les efforts actuels de la gouvernance économique.

Même si les défis posés au modèle social européen demeurent multiples et que l'actuelle primauté des questions économiques et budgétaires à court terme est évidente, nous espérons que les articles de ce numéro spécial éclaireront un certain nombre de problématiques actuellement négligées, et contribueront à formuler des stratégies à plus long terme capables de replacer le social à l'avant-plan de l'agenda européen.

Silke Bothfeld, Hochschule Bremen et Janine Leschke, Institut syndical européen

EDITORIAL

Das „soziale Europa“ war eines der Kernelemente des sozialdemokratischen Erbes Jacques Delors'. Ein Ziel war, dem europäischen politischen Projekt eine größere Legitimität zu verleihen. Tatsächlich trug der Vertrag von Amsterdam (1997) entscheidend dazu bei, sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen im politischen System der EU zu verankern. Mit ihm wurden die Ziele der Förderung eines „hohen Beschäftigungsniveaus“ und einer besseren Koordinierung der Sozialpolitik und des Sozialschutzes gemäß den in der Europäischen Sozialcharta (1961) und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (1989) genannten Regeln als neue Elemente in die gemeinschaftliche Grundordnung integriert.

Die Lissabon-Strategie, die 2000 ins Leben gerufen und 2011 durch die Europa 2020-Strategie abgelöst wurde, intensivierte die beschäftigungs- und sozialpolitischen Aktivitäten der EU. Es wurden zudem neue Governance-Instrumente entwickelt, allen voran die Ausweitung der aus der Beschäftigungspolitik kommenden offenen Methode der Koordinierung (OMK) auf den Sozialbereich. Die Europäische Beschäftigungsstrategie stellte einen Meilenstein im Aufbau einer sozialen Dimension für Europa dar, wenngleich sie viel kritisiert wurde, da sie den Schwerpunkt eher auf die quantitativen als auf die qualitativen Aspekte von Beschäftigung legte. Entsprechend dem für die Sozialpolitik gültigen Subsidiaritätsprinzip hat sie zwar nur wenig zur Schaffung konkreter und wesentlicher gemeinsamer Ziele oder effektiver Instrumente beigetragen. Sie hat jedoch zweifellos den sozial- und beschäftigungspolitischen Handlungsbereich erweitert, indem sie den Diskurs über Ziele, Praktiken und Instrumente nationaler Sozial- und Beschäftigungspolitiken fest in der EU-Sozialpolitik institutionalisierte. Diese „kognitive Dimension“ des sozialen Europas ist mittlerweile zu einem wesentlichen Element einer übergeordneten politischen Strategie geworden und sie eröffnet längerfristig betrachtet die Chance, gute Praktiken im Sinne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Europa fortzuentwickeln.

Auch wenn mit der Lissabon-Strategie ein Prozess zur Stärkung der sozialen Dimension Europas begonnen wurde, so ist ein erfolgreicher Abschluss noch lange nicht in Sicht. Insbesondere angesichts der jüngsten Wirtschaftskrise und der aktuellen Sparmaßnahmen stellt sich die Frage, inwiefern und mit welchen Mitteln dieser Prozess nach Abschluss der Lissabon-Strategie nun eine Fortsetzung findet (siehe *Transfer* Bd. 15-1). Daher beschäftigt sich dieses Schwerpunktheft mit der Frage, inwiefern die neue Europa 2020-Strategie ausreichend konkrete und umfassende politische Ziele und angemessene Instrumente bereitstellt, um den Aufbau des sozialen Europas weiter zu stärken und dadurch zum Wohlergehen der europäischen Bürgerinnen und Bürger beizutragen.

Die Artikel dieser Ausgabe von *Transfer* liefern differenzierte Analysen der neuen Europa 2020-Strategie hinsichtlich ihres Potenzials, soziale Belange zu fördern. Mit ihren Kernzielen in den Bereichen Beschäftigung, Forschung, Entwicklung und Innovation, Klimawandel und Energie, Bildung, Armut und soziale Exklusion wurde sie erst im Juni 2010 von den Mitgliedstaaten angenommen, so dass die neuen Instrumente erstmals im Jahr 2011 angewandt wurden. Für eine umfassende und fundierte Beurteilung ist es also noch zu früh. Eine Analyse der grundlegenden politischen Mechanismen und Instrumente kann jedoch helfen, eine Einschätzung der potenziellen Wirkungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu treffen. Die meisten Autorinnen und Autoren dieser Themenausgabe sind eher skeptisch, dass mit der Europa 2020-Strategie weitere wesentliche Errungenschaften im Sozialbereich erzielt werden könnten. Dies wird anhand detaillierter Analysen verschiedener Teilbereiche der Sozialpolitik und der Steuerungsinstrumente veranschaulicht.

In einer politischen Perspektive zielen die Beiträge dieses Heftes darauf ab, Ideen und Argumente zu formulieren, auf welche Weise die Europa 2020-Strategie ergänzt werden sollte, um

einen größeren Beitrag zur Stärkung der sozialen Dimension Europas leisten zu können. Der Kontext für die Förderung sozialer Belange auf europäischer Ebene ist heute ein anderer als noch Mitte der 1990er oder in den 2000er Jahren. Aus unserer Sicht sind die Entscheidungsträger in der europäischen Sozialpolitik heute mit vier großen Herausforderungen konfrontiert:

1. Dem wachsenden Druck zur Haushaltskonsolidierung: Die Finanzkrise, die in den meisten Ländern im Herbst 2008 ausbrach, hat in der gesamten EU zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt – insbesondere, aber nicht nur bei Jugendlichen – sowie zu rückläufigen Beschäftigungsquoten. Durch einschneidende Kürzungen der nationalen Haushalte wurde gleichzeitig jedoch der Handlungsspielraum für Investitionen in sozialpolitische Maßnahmen eingeschränkt. Die meisten Autorinnen und Autoren dieser Ausgabe sind der Meinung, dass der verstärkte Schwerpunkt der Europa 2020-Strategie auf angebotsorientierter Wachstumspolitik und den neuen ökonomischen Steuerungsmechanismen sich zu einseitig auf die Haushaltskonsolidierung konzentriert und damit die Chancen für den Aufbau einer umfassenden sozialpolitischen Dimension vermindert, so dass die Sozialpolitik in den kommenden Jahren eher an Bedeutung verlieren als an Boden gewinnen wird. Zu diesem Schluss gelangt Hans-Jürgen Bieling in seinem Beitrag über die Sozial- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten in Zeiten der Haushaltskonsolidierung: Die zweite Welle der Anpassungsmaßnahmen würde auf einer austeritätspolitischen Agenda beruhen, die den Spielraum für Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit einenge, was durch das neue ökonomische Steuerungsgefüge der EU noch verstärkt würde. Kenneth Armstrong stellt in seiner Analyse der EU-Sozialpolitik und der Governance-Architektur der Europa 2020-Strategie dar, dass die Stärkung der Sozialpolitik der Reform des Rahmens für die ökonomische Steuerung untergeordnet wurde, um den Herausforderungen der Wirtschaftskrise begegnen zu können. Mary Daly untersucht in ihrem Beitrag die Paradigmen der europäischen Sozialpolitik und weist darauf hin, dass im Rahmen der Europa 2020-Strategie selbst grundlegende Themen wie Armut und Beschäftigung der ökonomischen Steuerung nachgeordnet werden und dass sämtliche Entwicklungen im sozialen Bereich von den öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten abhängen. Dieser Paradigmenwechsel und die rückwärts gerichteten politischen Prioritäten würden auch auf lange Sicht zu Problemen führen. Durch die derzeitige Kursänderung und die neue Gestaltung der Steuerungsmechanismen würden zudem demokratische Entscheidungsprozesse untergraben werden, die jedoch für die öffentliche Unterstützung wesentlicher und nachhaltiger sozialpolitischer Strategien wichtig wären (Bieling). Insbesondere für junge Menschen könnte die Wirtschaftskrise langfristige Folgen haben, wie Heejung Chung, Sonja Bekker und Hester Houwing in ihrem Beitrag unterstreichen: Die zunehmende Unsicherheit bezüglich Beschäftigung und Einkommen wird kurz- und langfristige Auswirkungen haben, für den Einzelnen, aber auch für die Gesellschaft insgesamt. Durch die Dominanz angebotsorientierter Arbeitsmarktpolitik und der alleinigen Förderung von Bildungsmaßnahmen auf Kosten der Förderung nachfrageseitiger Maßnahmen, was den derzeitigen politischen Leitbildern entspricht, wird dieses Problem jedoch kaum zu lösen sein. Dass der wirtschaftlichen Agenda Vorrang vor der sozialen Agenda gegeben wird, ist jedoch nicht ausschließlich auf ideologisch und politisch motivierte Entscheidungen zurückzuführen, sondern auch auf praktische Aspekte, da die Bewältigung der Krise die politische Energie und Zeit fast vollständig absorbiert, so dass zukunftsweisende (sozial-)politische Vorhaben in den Hintergrund treten.

2. Größere Heterogenität: Im Vergleich zur Mitte der 1990er Jahre müssen die Regelungsmechanismen und Koordinierungsverfahren in der EU-Sozialpolitik aufgrund des Beitritts von zwölf neuen Mitgliedstaaten den Anforderungen einer nicht nur größeren, sondern auch heterogeneren Gruppe von Ländern mit jeweils unterschiedlichen nationalen Beschäftigungs- und Sozialsystemen gerecht werden. Zudem haben sich die Beschäftigungs- und sozialen Sicherungssysteme

während des Zeitraums der Lissabon-Strategie gewandelt, unter anderem, um auf „neue soziale Risiken“ angemessen reagieren zu können. Die jüngste Krise und die nachfolgenden Konsolidierungsmaßnahmen, die in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfallen, vergrößern die Kluft zwischen den Mitgliedstaaten noch zusätzlich. Wie der Beitrag von Michaela Willert zur Rentenpolitik in drei ausgewählten Mitgliedstaaten aufzeigt, ist es fraglich, in welchem Umfang die sozialpolitische Strategie der EU dieser Vielfalt gerecht werden kann bzw. inwiefern individuelle Anpassungsstrategien toleriert werden sollten: Trotz der rhetorischen Verpflichtung der EU zum Schutz prekär beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird die Universalisierung einer Strategie, die eher auf die Förderung fiskalischer Nachhaltigkeit als auf die Ausgestaltung angemessener und vor Armut schützender Renten setzt, für Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsverläufen oder in atypischen Beschäftigungsverhältnissen unzweifelhaft zu einer defizitären Altersversorgung führen. Ebenso würde eine einseitige angebotsseitige arbeitsmarktpolitische Strategie zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit umfassendere und nachhaltigere Strategien zur Förderung und zum Schutz junger Arbeitnehmer untergraben (Chung, Bekker und Houwing). Die Heterogenität der Mitgliedstaaten zeigt sich nicht nur in den aktuellen Problemlagen, sondern auch in unterschiedlichen Traditionen in der Sozialpolitik sowie unterschiedlichen institutionellen Strukturen, wie Silke Bothfeld und Janine Leschke in ihrem Beitrag zur Qualität der Arbeit zeigen. Sowohl die europäischen Akteure als auch die Mitgliedstaaten vertreten zuweilen grundsätzlich unterschiedliche politische Standpunkte und können folglich sämtliche Anstrengungen in bestimmten Politikbereichen blockieren, je nach ihrem grundlegenden Verständnis der sozialen Dimension Europas.

3. *Notwendigkeit der Neudefinition sozialer Werte und Normen.* Die Heterogenität der Interessen, der Wettbewerb sowie die Angst der Mitgliedstaaten, ihre komparativen Vorteile zu verlieren, haben in den letzten zehn Jahren eher zu- als abgenommen. Diese Entwicklung wird durch die Herausforderungen der Wirtschaftskrise eher noch verstärkt, so dass der implizite Konsens über die Grundwerte und Normen des europäischen Modells zunehmend in Frage gestellt werden. Vielleicht ist das Paradigma der Aktivierung, trotz der sehr unterschiedlichen Umsetzungsstrategien in den einzelnen Mitgliedstaaten, das letzte gemeinsame Projekt einer Neudefinition von Regeln einer neuen Form sozialer Solidarität gewesen. Mehrere Beiträge dieser Ausgabe illustrieren das Ringen um gemeinsame normative Bezugspunkte. Am Beispiel der Qualität der Arbeit auf europäischer Ebene wird deutlich, dass schon die europäischen Akteure jeweils sehr unterschiedliche Konzepte vertreten, und dass sich die Prioritäten im Laufe der Zeit verändern können. Die Qualität von Beschäftigung und Arbeit wurde zwar umfassend wissenschaftlich erforscht; eine inhaltliche politische Strategie wurde bislang jedoch noch nicht daraus abgeleitet, bzw. umgesetzt (Bothfeld und Leschke). Ein Grundkonflikt tritt auch in anderen Politikbereichen zutage, etwa dort, wo der Schwerpunkt in der EU auf Armut beschränkt wird und die alleinige Fokussierung auf Armutsvermeidung umfassendere Strategien verdrängt (Daly). Bei der Rentenpolitik ist die normative Ambiguität („Angemessenheit“ [der Renten] versus [fiskalische] Nachhaltigkeit) besonders deutlich. Die Rentenreformstrategien werden zwischen diesen beiden von der Europäischen Kommission ermittelten Optionen angesiedelt, und die Europa 2020-Strategie räumt der auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Strategie ganz eindeutig den Vorrang ein. Diese Beispiele zeigen, dass es bei der europäischen Sozialpolitik ein grundlegendes und durch die Wirtschaftskrise verstärktes Spannungsverhältnis zwischen dem Bekenntnis zu sozialen Werten und Normen zum Schutze der europäischen Bürgerinnen und Bürger auf der einen und dem Ausgleich zwischen ökonomischen Zwängen und sozialen Belangen auf der anderen Seite gibt. Die Zweideutigkeit des Flexicurity-Konzepts ist ein herausragendes Beispiel für dieses Dilemma. Wir halten es für notwendig, die normativen Bezugspunkte einer EU-Sozialpolitik neu zu debattieren, wie es

z.B. mit der Debatte um den Capability-Ansatz (siehe Transfer Bd. 18-1) oder über die Qualität der Arbeit versucht wird.

4. *Die Bearbeitung der systemimmanenten Schwächen der EU-Governance*: Diese werden im Bereich der Sozialpolitik durch die Europa 2020-Strategie fortgeschrieben, wenn nicht sogar verstärkt. Ein Beispiel dafür ist die Verknüpfung ökonomischer und sozialer Governanceinstrumente etwa im Rahmen des neuen „europäischen Semesters“. Einige Autoren dieser Ausgabe untersuchen den Beitrag der verfeinerten Governance-Strategie zu den sozialpolitischen Zielsetzungen auf EU-Ebene. Zwar versucht der Vertrag von Lissabon, die soziale Identität der Union rhetorisch zu stärken, aber tatsächlich trägt er wenig zur Förderung des sozialpolitischen Instrumentariums der EU bei (Armstrong). Bislang ist die Governance-Architektur der Europa 2020-Strategie nicht klar umrissen, ganz zu schweigen von ihrer sozialen Dimension; ebenso wenig ist deutlich, inwiefern die offene Methode der Koordinierung in den Rahmen für die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung integriert wird, da diese nun Teil des europäischen Semesters ist. Mary Daly weist in ihrem Beitrag auf die Mängel und Beschränkungen der neuen Europa 2020-Strategie hin und macht geltend, dass dem Kampf gegen Armut zwar ein wichtiger Platz eingeräumt wird und die Formulierung von Zielvorgaben die Koordinierung auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU verstärken soll, dass sich die armutspolitische Zielvorgabe aber als ineffizient erweisen könnte. Zum einen ist sie nur lose definiert, da die Wahl der geeigneten Indikatoren den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen ist, zum anderen würde in der Leitinitiative zur Armutspolitik der Schwerpunkt auf die Förderung des Wirtschaftswachstums gelegt, ohne dass klargelegt würde, wie diese zur Verringerung von Armut beitragen kann. Die Umgestaltung der ökonomischen und sozialen Governancemechanismen ist noch nicht abgeschlossen und wird durch den Fortgang der Wirtschaftskrise weiter in Frage gestellt. Bislang lag der Schwerpunkt eher auf ökonomischer denn auf sozialer Koordinierung, ungeachtet der langfristigen sozialen Herausforderungen durch die Krise, die durch die derzeitige Ausrichtung der ökonomischen Steuerungsaktivitäten noch weiter verschärft werden.

Für das europäische Sozialmodell gibt es somit große und vielfältige Herausforderungen, und doch haben kurzfristige ökonomische und finanzpolitische Fragen derzeit deutlich Vorrang. Wir hoffen, dass die Beiträge dieser Ausgabe von *Transfer* dazu beitragen, zentrale Probleme und Spannungsverhältnisse zu identifizieren, deren Bedeutung heute unterschätzt wird. Denn die Entwicklung langfristiger Strategien ist notwendig, um „das Soziale“ wieder in angemessener Form auf die europäische Tagesordnung zu bringen.

Silke Bothfeld, Hochschule Bremen und Janine Leschke, Europäisches Gewerkschaftsinstitut.