

KLAUS ZAPKA

**EUROPÄISCHE SOZIALPOLITIK. ZUR EFFIZIENZ
(SUPRA-)NATIONALER SOZIALPOLITIK**

Cuvillier Verlag, Göttingen 2008, ISBN: 978-3-86727-572-9Kt,
317 Seiten, 15 €

Klaus Zapka vertritt die These, dass das wettbewerbliche System der EU sozialpolitische Deregulierungen zur Folge hat. Bewährte nationale Präferenzen wie gewerkschaftliche Errungenschaften (Kündigungsschutz, Löhne, Arbeitszeiten) können im Namen des Standortwettbewerbs unterwandert werden. Mittlerweile hat sich der Begriff „competitive solidarity“ in die europäische Diskussion eingetraget. Danach genießen mikroökonomische Bedingungen absoluten Vorrang gegenüber sozialen Arbeits- und Lohnbedingungen der Beschäftigten. Ebnet die EU den Weg zurück ins 19. Jahrhundert? Der Autor arbeitet mit einem erweiterten Begriff der Effizienz. Er bezieht ihn nicht nur auf die wichtigen ökonomischen Skaleneffekte, sondern er bezieht ihn darüber hinaus auch auf das gesellschaftspolitische System. Sein Plädoyer gilt der effizienten, nachhaltigen Stabilität des gesellschaftlichen Systems durch hinreichende sozialpolitische Maßnahmen, die im Prinzip eine Exklusion von Bürgern ausschließt. Eine umfassende Sozialpolitik (Inklusion) gilt als gesellschaftliche Integrationsformel. Das stete Aufkommen neuer parlamentarischer Akteure ist ein untrügliches Zeichen dafür, dass sich in Zukunft zunehmend destabilisierende politische Verhältnisse einstellen können. Ein anschauliches Beispiel dafür war das zunächst vergebliche Bemühen politischer Akteure nach den Landtagswahlen (2008) in Hessen, eine stabile Regierung im Fünfparteiensystem zu bilden. So beginnt Zapka sein in drei großen Kapiteln angelegtes Buch mit dem spezifischen Charakter der nationalstaatlichen Sozialpolitik, ihren Effekten im Kontext der – europäischen – Globalisierung. Im

zweiten Teil dieses Kapitels werden zur deutlichen Markierung seiner These einzelne historische Epochen vorgestellt. Er beginnt mit dem wilhelminischen Staat als historischem stabilitätspolitischen Ein- und Aufstieg der „eigentlichen“ Sozialpolitik im Nationalstaat. Danach gilt sein Interesse der stark defizitären Sozialpolitik während der politischen und ökonomisch instabilen Epoche der Weimarer Republik mit ihrem hinlänglich vertrauten Scheitern. Sodann zeichnet er die umfassenden, aber spezifischen sozialpolitischen Interventionen des Dritten Reichs nach und endet mit den sozialpolitischen Arrangements der Nachkriegszeit. Diese Ära unterteilt er in zwei Abschnitte. Der erste Abschnitt bezieht sich auf die Zeit der sozialpolitischen Erfordernisse nach dem Kriegsende und der sich anschließend dynamisch entwickelnden Sozialpolitik bis zur ölpreisinduzierten Wirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre. Der zweite Abschnitt dieses Kapitels betrifft die sozialstaatlichen Reformen ab diesem (wirtschafts-)politischen Paradigmenwechsel bis zur umstrittenen Verabschiedung der Agenda 2010 unter Bundeskanzler Gerhard Schröder. Das gesamte Kapitel steht unter dem Blickwinkel des System stabilisierenden Paradigmas nationalstaatlicher Sozialpolitik. Mit ebenfalls stabilitätspolitischen Motiven verfährt der Autor in seinem zweiten Kapitel, in dem er das allmähliche Anschwellen der „Europäischen Sozialpolitik“ als stetigen Reflex (Spill-over-Effekte) auf den zunehmenden Wettbewerb durch supranationale Reformen wie die Vollendung des Binnenmarktes, die Einführung der Europäischen Währungsunion, die Ost-Erweiterung der Gemeinschaft sowie die damit einherge-

hende Deregulierung wohlfahrtsstaatlicher Standards vor allem in hoch regulierten Mitgliedstaaten wie Deutschland in differenzierter Weise begründet. Auch in diesem Kontext fragt der Verfasser gezielt danach, ob supranationale Sozialpolitik auch als notwendiger Stabilisator des politischen Systems der Europäischen Union zu bewerten sei. Vor allem steht die supranationale Legitimität im Fokus, die sich unzweifelhaft in Wohlfahrtseffekten zu äußern hätte.

Im abschließenden dritten Kapitel diskutiert der Verfasser beispielhaft zwei verschiedene europäische Sozialpolitiken: *Soft Law* und *Hard-Law*. Als ungewöhnlich stark entwickelte europäische Sozialpolitik gilt nach seinem Ermessen die verbindliche Gleichstellungspolitik zwischen den Geschlechtern, die aber primär unter wettbewerblichen Aspekten zu würdigen ist. Als sozialpolitisches „Pendant“ präsentiert Zapka die Europäische Beschäftigungspolitik, die im Rahmen der rechtlich unverbindlichen und deutlich wettbewerblich ausgerichteten „Methode der offenen Koordinierung“ (OMK) gestaltet wird. In Abgrenzung zu anderen Autoren geht der Autor aber von einer faktischen Geltung und Durchsetzung solcher OMK-Maßnahmen aus. Mit diesem Instrument kann die EU in Politikbereiche vorstoßen, in denen sie über kein Mandat verfügt. Einer Ökonomisierung weiterer Politikbereiche ist mithin Tür und Tor geöffnet. Es liegt aber noch keine hinreichende Empirie vor, um zu einem abschließenden Ergebnis zu gelangen. Für gewerkschaftliche Hoffnungen auf die Umwandlung von „Wettbewerbsgewinnen in Wohlfahrtsgewinne für Belegschaften und Gesellschaft“ (Hans-Jürgen Urban) bietet die dezidiert wettbewerblich orientierte Lissaboner Strategie – die die EU bis 2010 zur dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Region der Welt krönen sollte – kein

sicheres Fundament. Ihr Instrument der OMK steht nicht dafür ein, alle Bürger mit hinreichenden wohlfahrtspolitischen Maßnahmen zu versorgen, ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu garantieren. Sowohl Lissabon als auch die OMK sind Konzepte, die nationale Sozialpolitik über das Benchmarkingprofil ökonomisieren. Belege für die nachdenklich stimmende Ökonomisierung der nationalen Sozialpolitik sind die Arbeitsmarktreformen der „Agenda 2010“ und auch das europäische Arbeitsmarktmodell „Flexicurity“. Hier zeigt sich, dass eben nicht „die Gesellschaft“ oder „die Belegschaft“ insgesamt von der Europäischen Union profitieren kann, sondern jeweils nur ein Teil. Die deutschen Arbeitsmarktreformen sind eben kein beschäftigungspolitisches Instrument (Ernst Niemeier). Vielmehr können sie als Instrument gelten, sozialpolitische Kosten zu senken. Ziel von Lissabon und Agenda 2010 ist eine Stärkung des Standorts, bei der schon heute ein Teil der Beschäftigten und größere Teile der Gesellschaft als Verlierer zu verbuchen sind. Es wird sukzessive zu weiteren Deregulierungen kommen, die auch die EU zu verantworten hat.

Zapka gelingt es überzeugend, diese komplexen Zusammenhänge differenziert auf den Punkt zu bringen. Ob die Europäische Union langfristig mit ihrer „marktlogischen“ Sozialpolitik beim Bürger punkten kann, scheint eher zweifelhaft zu sein. Die vor wenigen Jahren erfolgten Referenden der Franzosen und der Niederländer gegen den Europäischen Verfassungsvertrag sind offensichtlich als deutliche Voten gegen eine – von der Gemeinschaft mit zu verantwortende – deregulierende Sozialpolitik gerichtet. Damit stellt sich zugleich die Frage der materiellen Legitimität der Europäischen Union, mit der sich der Verfasser kritisch auseinandersetzt.

Klaus-Jürgen Werner