

## 1. Einleitung und Vorwort

Das vorliegende Buch ist Resultat einer völlig überarbeiteten Vorlesung über „Europäische Sozialpolitik“ an der Leibniz Universität Hannover sowie meiner Lehrveranstaltungen zu verschiedenen Themenkomplexen der Europäischen Union an der Universität Göttingen. Es richtet sich primär an Studenten meiner Lehrveranstaltungen, es wendet sich aber auch an thematisch und politisch interessierte Leser. Die einzelnen der vier Hauptkapitel sind wegen der entsprechenden Konzipierung jeweils ohne Kenntnisse der anderen Kapitel separat zu lesen und zu verstehen. Partielle inhaltliche Überschneidungen sind nicht fahrlässig entstanden, sondern vorsätzlich in Kauf genommen. Eine meiner Intentionen besteht in der Klärung folgender Frage: Auf der Agenda beider politischen Systeme - Nationalstaat wie Europäische Union - steht die Verpflichtung zur Sozialpolitik. Schon mit dieser gering dosierten Information kann die substantiierte Vermutung entstehen, nach der beim Aufeinandertreffen zweier unterschiedlicher Akteure oder Systeme automatisch eine konkurrenente Situation zwischen beiden Systemen generiert wird. Als logische Folge aus marktlicher Perspektive wäre anlässlich einer solchen Konstellation ein Verdrängungswettbewerb zu erwarten: Das effizientere System wird das weniger effiziente System vom politischen Markt drängen. Abwegig ist ein solches Szenario keineswegs. In der wissenschaftlichen Literatur stößt man zuhauf auf Diskurse, die mit großer Seriosität auf eine sukzessive Erosion zum Beispiel des Nationalstaates hinweisen. Zugleich entsteht ein *new center*. Andererseits werden Thesen mit Stringenz begründet, nach der einst mächtige Imperien wie das Römische Reich, das Osmanische Reich, die Sowjetunion oder Jugoslawien wegen spezifischer lokaler Bedürfnisse mittlerweile zum Gegenstand historischer Auseinandersetzungen geworden sind. Auch die relativ junge Europäische Union läßt sich als transnationales Imperium skizzieren, die kraft ihrer Kompetenzen lokale Institutionen nicht immer vorteilhaft steuert.

Dieses Buch thematisiert nicht den ursächlichen Aufstieg und jähen Fall imperialer Mächte. Vielmehr besteht jedoch die legitime Frage, ob die als friedenspolitisch dekorierte Europäische Union immun gegen politische Erosionsprozesse ist. Oder gilt die Gemeinschaft als institutionelles *perpetuum mobile*, als Selbstläufer? Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, um die Union vor ungewollten Erosionen zu schützen oder sie als Selbstläufer mit nachhaltigen Attributen auszustatten?

Am Beispiel eines der höchst sensiblen Bereiche nationalstaatlicher Politik, nämlich der Sozialpolitik, sollen zunächst Funktionsweisen sozialpolitischer Institutionen aufgezeichnet werden. Im Fokus der Betrachtung (Kapitel 1) steht dabei - stellvertretend für andere Wohlfahrtsstaaten - der deutsche Nationalstaat mit seinem hohen Wohlfahrtsstatus. Neben sozialen

Sicherungseffekten wird der Blick auch darauf gerichtet, ob weitere Effekte, nämlich gesellschaftspolitisch stabilisierende Effekte erzeugt werden. Kann in einem politischen System ein nachhaltiges Gleichgewicht zwischen ökonomischer Effizienz als Maßgabe größtmöglichen Wohlstandes mit geringsten Kosten (Kosteneffizienz) und gesellschaftspolitischer Effektivität geschaffen werden?

In Kapitel 2 wird der teils sehr mühsame Weg der Europäischen Sozialpolitik in den Kompetenzkatalog der Europäischen Union begründet. Dabei ist anhand eines nationalstaatlich definierten Maßstabes zu prüfen, welchen Charakter sozialpolitische Arrangements auf dieser postnationalen Politikbühne beanspruchen kann. Ist er mit den vertrauten Merkmalen des Nationalstaates als identisch, ergänzend oder als kompensatorisch zu würdigen? Oder intendiert die Europäische Sozialpolitik völlig anders gelagerte Interessen? Auch im supranationalen Kontext soll die Frage – analog zum Nationalstaat - beantwortet werden, ob sich auch bei der Institution der Europäischen Sozialpolitik systemische Effekte nachweisen lassen.

In beiden anschließenden Kapiteln werden ausgewählte, prägnante Bereiche und Funktionen der Europäischen Sozialpolitik analytisch vorgestellt. Kapitel 3 beinhaltet eine stark nachhaltige, partiell umstrittene und effektive Sozialpolitik, nämlich die Gleichbehandlung der Geschlechter. In Kapitel 4 wird der steinige Weg der europäischen Beschäftigungspolitik in den politischen Katalog der Gemeinschaft nachgezeichnet sowie deren Effekte einer ausführlichen Analyse unterzogen.

Abschließend möchte ich ein Wort des Dankes formulieren: Die allmähliche Ausbildung eines sozialen Autismus, wenn man sich monatelang dem Verfassen eines umfangreichen Manuskriptes in selbst verordneter Isolation widmet, stellt wahrlich keine sensationelle Erkenntnis dar. Dennoch ist es mir zum wiederholten Mal mit Unterstützung von etlichen Freunden gelungen, diesen prekären Prozeß exogen zu kompensieren. Zunächst gilt mein herzlicher Dank meinem Bruder und *Diplom-Informatiker Manfred Zapka* (LMU München) für seine kontinuierlich geleistete Betreuung und Motivation. Informative Stunden verbrachte ich mit sympathischen Freunden, die über Ambivalenzen sozialpolitischer Auswirkungen aus der Perspektive betrieblicher Praktiker berichteten: *CFO Dr. rer. pol. Klaus-Jürgen Werner* (München) sowie *StB & WP Dipl. rer. pol. Henning Schlüter* (Hannover). Schließlich gilt ein außerordentlicher Dank *Prof. Dr. rer. pol. Wolfgang Meyer* (Leibniz Universität Hannover). Er löste mit seinen kritischen Kommentaren konstruktive Impulse für die vorliegenden Zeilen aus.

## 2. Sozialpolitik im Nationalstaat: Effizienz, Wohlfahrt, Stabilität

In diesem Kapitel werden nur die wesentlichen Elemente nationaler Sozialpolitik skizziert. Weitere, detailliertere Hinweise zur ausdifferenzierten Sozialpolitik sind den einschlägigen und hier zitierten Lehrbüchern zu entnehmen. Ein Aspekt des Kapitels liegt in der stabilitätspolitischen Effizienz wohlfahrtsstaatlicher Institutionen zur Sicherung politischer Systeme.

### 2.1. Begriff und Funktion staatlicher Sozialpolitik

Sozialpolitik als Instrument der Gesellschaftsgestaltung ist sowohl Voraussetzung als auch Bestandteil für einen modernen Staat, der sich in seinem Selbstverständnis als Sozial- oder Wohlfahrtsstaat (Kaufmann 1997, 21ff) begreift. Der Begriff Sozialstaat bezeichnet den gesamten Komplex staatlicher Institutionen, Steuerungsmaßnahmen und Normen innerhalb eines demokratischen Systems, mit denen Lebensrisiken und soziale Folgewirkungen einer marktwirtschaftlichen Ökonomie reguliert, korrigiert und ergänzt werden. Der marktliche Prozeß produziert neben der Versorgung mit Gütern auch eine Anzahl sozialer Risiken, die vom Markt selbst nicht reguliert werden. Die politische Bewältigung solcher sozialen Auswirkungen der kapitalistischen Marktwirtschaft erfolgt in sozialpolitisch organisierten Systemen, ohne das gesellschaftliche System der Marktwirtschaft selber anzutasten. Der begrifflich erst nach dem Zweiten Weltkrieg durchgesetzte Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat hat in entscheidender Weise zur Herausbildung des modernen Nationalstaats beigetragen.

Die sozialpolitische Ausformung des Nationalstaates läßt sich als Prozeß sozialer Auseinandersetzungen und politischen Konflikten rekonstruieren, in dem unterschiedliche Akteure wie Parteien, Gewerkschaften, Unternehmer- und Wohlfahrtsverbände oder andere Institutionen involviert waren. Gleichwohl ist Sozialpolitik ein historisch gewachsener Begriff, der ausschließlich und uneindeutig im nationalstaatlichen Kontext angesiedelt ist. Bisher konnte sich kein allgemeingültiger Begriff durchsetzen. Einerseits wird der Begriff enger, andererseits weiter ausgelegt. Teils wird die Auffassung vertreten, Sozialpolitik beschäftige sich nur mit Fragen der unselbständigen Lohnarbeit oder den Lebensverhältnissen wirtschaftlich schwacher Gruppen in der Gesellschaft. Zum andern wird Sozialpolitik als Gesamtheit aller Maßnahmen bezeichnet, die darauf abzielen, materielle Lebenslagen bestimmter Bevölkerungsschichten zu korrigieren, die von den Betroffenen nicht allein und aus eigener Initiative realisiert werden können. Oftmals bleiben in dieser Angelegenheit Abgrenzungen zur Wirtschafts-, Steuer-, Industrie- und Bildungspolitik unberücksichtigt, die unstreitig auch sozialpolitische Ziele verfolgen. Letztlich bleiben sozialpolitische Definitionen

weitgehend abstrakt. Dennoch soll ein Begriff vorgestellt werden, um ihn später als normativen Referenzpunkt zur Bemessung europäischer Sozialpolitik zu instrumentalisieren. Unter Sozialpolitik werden im allgemeinen notwendige Handlungen des Staates (Achinger 1958, 161ff; Boeckh 2004, 147ff; Lampert/Althammer 2004, 137-162; Ribhegge 2007, 365ff) verstanden, die darauf gerichtet sind, die Lebenslage von gesellschaftlich schwachen Personenmehrheiten dahingehend zu beeinflussen, dass die mit der Gesellschaftsordnung verfolgten Ziele (Präferenzen) in Bezug auf die Lebenslagen der Individuen erreicht werden.

Wenn im allgemeinen von Sozialpolitik gesprochen wird, dann wird darunter primär staatliche Sicherungspolitik wie Sozialhilfe, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege-, Rentenversicherung oder Ausbildungssicherung verstanden (Haslinger 2000, 187). Doch geht Sozialpolitik über diese staatlich organisierten Sicherungssysteme hinaus, wie zu zeigen sein wird. Verteilungs- und Umverteilungspolitiken gehören zu den gesellschaftlich sensitivsten Politikfeldern. In fast allen OECD-Demokratien stellt dieser Typus von Staatstätigkeit die größte Ausgabenkomponente dar. Sozialpolitik wird „notwendig, um die Folgen von Marktversagen in Gestalt unvollkommenen Wettbewerbs, unvollkommener Information, vor allem auf den Arbeits- und Versicherungsmärkten und negative externe Effekte sehr niedrigen Einkommens zu vermeiden oder abzumildern, positive externe Effekte der vor allem in Familien erfolgenden Humanvermögensbildung durch Transfers an die Familien partiell zu kompensieren, ein ausreichendes Angebot an meritorischen Gütern zu sichern und die Konsequenzen fehlender oder nur mit starker zeitlicher Verzögerung oder mit hohen sozialen Kosten wie Kapitalvernichtung und Arbeitslosigkeit zustandekommender Marktgleichgewichte zu vermeiden oder abzumildern“ (Lampert/Althammer 2001, 134).

In der Regel werden drei normative Argumente für eine staatliche Sicherungspolitik genannt:

- Eine Großzahl von Menschen können sich wegen eines zu geringen Einkommens privat nicht selbst gegen die oben zitierten Risiken versichern. Der Staat trägt daher für sie entsprechende Sorge. Der Staat garantiert eine Mindestsicherung, deren Finanzierung hoheitlich erzwungen werden kann.
- Ein Großteil der Menschen unterschätzt Risiken und würden sich nicht freiwillig versichern oder sich nur unzureichend versichern. Bei niedrigerem Einkommen könnten bei Krankheiten die Allgemeinheit moralisch zu Leistungen nötigen, ohne jemals einen eigenen Beitrag zur Risikoabsicherung geleistet zu haben. Der Staat umgeht dieses Problem und erzwingt einen Beitritt zur gesetzlichen Sozialversicherung.

- Staatliche Sicherungspolitik ist in der Lage, externe Effekte zumindest teilweise zu internalisieren. Einzelne Mitglieder einer Gesellschaft partizipieren nicht an allgemeinen Wohlfahrtssteigerungen, weil sie zu Schaden gekommen sind. Um die zitierten Risiken zu übernehmen, hat die Gesellschaft den Betroffenen eine Kompensation in Aussicht gestellt. Darüber hinaus bestehen neben den aufgeführten negativen auch positive externe Effekte.

Demnach kommt die individuelle Erhaltung und Verbesserung des Humankapitals auch der Allgemeinheit zugute, weil beispielsweise Schutzimpfungen die Infektion und die Verbreitung von Krankheiten verhindert. Ohne solche Sicherungen würden zu zahlreiche negative und zu wenig positive externe Effekte geschaffen als dies in einer Gesellschaft wünschenswert erschiene (Haslinger 2000, 187f).

Staatliche Sozialpolitik ist zugleich Wohlfahrtspolitik zur Förderung des gesellschaftlichen Gemeinwohls. Alle Gesellschaften einschließlich ihrer Mitglieder benötigen bestimmte, normativ verankerte Leitlinien wie zum Beispiel die Verfügung über Eigentum geregelt wird, wie Preise für Güter und Dienstleistungen festgesetzt, mit welchen Inhalten die Arbeitsverträge geschlossen, wie Gewinne und Arbeitseinkommen verteilt oder ob und wie Kinder, arme, alte und pflegebedürftige Menschen unterstützt werden sollen, um gegen bestimmte Lebensrisiken abgedeckt zu werden. Dazu gesellen sich weitere Maßnahmen wie Familien- oder Gesundheitspolitik, Maßnahmen bei Krankheiten oder auch die Bildungspolitik. Nicht zu vergessen ist die Beschäftigungspolitik oder die ausdifferenzierte Steuerpolitik. Auch das Verkehrswesen, die Wohnbaupolitik, auch das Arbeits- und Sozialrecht sorgen für das Wohlergehen der Allgemeinheit.

Zur Sozialpolitik gehören alle Regelungen (Lampert/Althammer 2004, 165ff), die Bürger in Lebenslagen zu schützen, die sie und ihre Familien nicht allein aus eigener Kraft bewältigen kann. Als solche Lebenssituationen gelten Arbeitslosigkeit, Invalidität, Behinderung, Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Armut. Zu den sozialpolitischen Maßnahmen zum Schutz der eben zitierten Risiken gehören die Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung sowie die Arbeitslosenversicherung und die soziale Hilfe wie die Zahlung von Wohngeld, Sozialhilfe oder Zahlungen nach dem BAföG. Darüber hinaus werden im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik etliche Maßnahmen zur Arbeitsförderung, zum Arbeitsschutz, zur Unfallverhütung sowie zur Berufsbildung und zur Berufsbildung darunter subsumiert. Zur Sozialpolitik im weiteren Sinne gehören auch präventive Maßnahmen im Gesundheitsschutz, die Altershilfe für Landwirte, Versorgungswerke, beamtenrechtliche Systeme, die Zahlung

von Kindergeld, die Jugendhilfe oder die Hilfe für Randgruppen wie Obdachlose oder Straffällige. Nicht zu vergessen sind die Arbeitgeberleistungen wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle oder die betriebliche Altersversorgung (Frerich 1987, 14ff).

Diese Staatstätigkeit beschreibt mithin staatliche Interventionen in Marktprozesse (*politics against markets*) mit dem Zweck der Förderung individueller Lebens- und Teilhabechancen in verschiedenen Bereichen (Obinger/Kittel, 2003, 355). Damit fördert Sozialpolitik eine ausgeprägte *Identität* mit dem Gemeinwesen: „Die soziale Marktwirtschaft ist ... nicht nur die Beschreibung einer Wirtschaftsordnung, sie hat über die ökonomische Seite hinaus Bedeutung für die Identität der Deutschen. Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches konnte nicht einfach an die staatliche Tradition vor der Zeit des Nationalsozialismus angeschlossen werden. Andererseits war auch die staatliche Tradition in einer Weise desavouiert, dass mit dem Staat kein Staat mehr zu machen war. Die Wirtschaftsordnung wurde somit zum identitätsbildenden Faktor der Nachkriegsordnung. Wirtschaftswachstum zusammen mit sozialem Ausgleich wurde zur Integrationstheorie der Bundesrepublik Deutschland“ (Koslowski 2006, 15).

Zum Wohlfahrtsstaat gehört zudem „ein äußerer Schutzgürtel der Daseinsvorsorge, dessen sozialpolitische Dimension dann augenscheinlich wird, wenn der Blick auf die Entwicklungsländer gerichtet wird. Hierzu zählen die öffentliche Versorgung mit Trinkwasser, Gas oder Elektrizität“ (Obinger/Kittel 2003, 355). Hauptsächlich mit dem letzteren Argument geht staatliche Sozialpolitik über das allgemeine Verständnis hinaus, ein soziales Existenzminimum zu schaffen oder nur gesellschaftlich schwache Personenmehrheiten dahingehend zu beeinflussen, ihre Lebenslagen nach Maßgabe gesellschaftlicher Prämissen zu verbessern (Frerich 1987). Im letzteren Bereich ist ein Schwerpunkt staatlicher Sozialpolitik angesiedelt.

Bei diesen zitierten Leitlinien geht es um Steuerungsprinzipien und Zurechnungsmechanismen, Verantwortungsbereiche, Verteilungswirkungen oder Gerechtigkeitsvorstellungen in einer komplexen Gesellschaft. *Grundsätzliches Ziel* von Regierungen in den *Wohlfahrtsstaaten* ist es, den Menschen eine Verstetigung der Einkommen in ihren unterschiedlichen Lebenszyklen zu geben, der demokratischen Idee gleicher Staatsbürgerrechte eine reale Grundlage an die Seite zu stellen, die gesellschaftliche Integration zu fördern sowie die *politische Ordnung* in einem gesellschaftlichen System zu *stabilisieren* (Alber 2001, 60). So beruhen die „spezifischen Qualifikationen der europäischen Ökonomien ... auf den hohen Qualifikationen der Beschäftigten, sozialem Frieden, innovativen Produkten und Dienstleistungen sowie auf Zuverlässigkeit. Alle diese Qualitäten hängen von stabilen

Lebensbedingungen ab, die *nur durch Sozialpolitik* gesichert werden können. Ein solches Verständnis des ökonomischen Nutzens sozialer Sicherung .... wird sich gegen die krude Auffassung von Sozialpolitik als finanzieller Last durchsetzen müssen. Denn sozialpolitisch abgesicherte Arbeit ist die Grundlage für Europas Erfolg in der globalen Arbeitsteilung“ (Vobruba 1997, 183).

Sozialpolitik gilt als zentraler Baustein territorialer Staatlichkeit, der Wohlfahrtsstaat präsentiert eine wesentliche Komponente der europäischen Industrieländer. Paul Pierson und Stephan Leibfried verstehen unter Sozialpolitik den „Gebrauch politischer Macht, um Funktionsweisen des ökonomischen Systems zu ergänzen, zu modifizieren oder abzulösen und so Ergebnisse zu bewirken, die das ökonomische System aus sich selbst heraus nicht erreichen würde“ (Pierson/Leibfried 1998, 13). Sozialpolitik produziert mithin – unter Berücksichtigung nationaler Präferenzen – die unterschiedlich ausgeprägten *Güter Sicherheit und Gerechtigkeit*.

Mit der sukzessiven Erweiterung fiskalischer und sozialpolitischer Kompetenzen des Staates gilt der *Staatshaushalt* als eine eigenständige Quelle von Lebenschancen. Ihm wird eine erheblich größere Sicherheit und Stetigkeit zugewiesen als der Marktwirtschaft. Zwar ist der Staatshaushalt vom binnen- und außenwirtschaftlichen Konjunkturverlauf abhängig, aber dennoch institutionalisierte er sich als „eine Gegenmacht zur Eigendynamik des Marktgeschehens. ... Damit wird aber auch eine Stabilisierung von Marktwirtschaft über Sozialpolitik möglich“ (Rieger/Leibfried 1997, 786).

Staatliche Sozialpolitik besitzt darüber hinaus eine weitere wichtige Facette in der Gesellschaft. Jede Gesellschaft unterliegt – auch von externen Effekte beeinflusst – gewissen Modernisierungsprozessen, auf deren Folgen der Staat angemessen zu reagieren hat. Ohne die Institution der Sozialpolitik würden solche *Anpassungsmaßnahmen* kaum zu verwirklichen sein. Wolfgang Kowalsky (1999, 26) erweitert deshalb den Begriff Sozialpolitik: „Sozialpolitik besitzt die wesentliche Funktion, gesellschaftliche und ökonomische *Modernisierung* zu ermöglichen ....., da sie gegen Systemzwänge partiell abschirmt. Eine Gesellschaft oder Ökonomie, die innovativ bleiben möchte, setzt durch soziale Sicherung die Individuen in die Lage, modernisierende Brüche zu akzeptieren und mitzutragen.“ Es wird die dezidierte *These* vertreten, Sozialpolitik auch als instrumentelle Voraussetzung zur wirtschaftlichen Globalisierung und nationaler Weltmarktintegration zu identifizieren: Wie zum Beispiel die Verabredung regelmäßiger Senkungen von Zollschränken in den verschiedenen GATT-Runden zeigt, konnte Sozialpolitik Protektionismus zunehmend ersetzen“ (Rieger/Leibfried 1997, 776).