

Wunschvorstellung, Leitbild, Mythos

von Stefanie Börner



Titel Ein soziales Europa als Herausforderung - L'Europe sociale en question

Untertitel Von der Harmonisierung zur Koordination sozialpolitischer Kategorien

Land Deutschland

Erschienen New York / Frankfurt am Main 2018: Campus

Umfang 358 S.

Preis EUR 39,95

ISBN 9783593438481

Rezension zu "Ein soziales Europa als Herausforderung - L'Europe sociale en question. Von der Harmonisierung zur Koordination sozialpolitischer Kategorien", hrsg. von Karim Fertikh, Heike Wieters und Bénédicte Zimmermann

Ob als Wunschvorstellung, Leitbild oder Mythos, die Rede von einem sozialen

Europa hat gegenwärtig wieder Konjunktur. Der jüngst erschienene, aus dem gleichnamigen deutsch-französischen Forschungsnetzwerk[1] hervorgegangene Sammelband „Ein soziales Europa als Herausforderung“ will die Selbstverständlichkeit dieses Konzepts und verwandter Begrifflichkeiten hinterfragen und deren Historizität aufzeigen. Zu diesem Zweck analysiert und dekonstruiert der von Karim Fertikh, Heike Wieters und Bénédicte Zimmermann herausgegebene Band Leitbilder europäischer Integration. Im Zentrum stehen nicht die supranationalen Sozialpolitiken selbst, sondern deren Artikulations- und Aushandlungsprozesse auf und zwischen den unterschiedlichen Handlungsarenen der EU sowie die Herausbildung sozialpolitischer Handlungskategorien (beispielsweise Armutsdefinitionen) und die Pfadabhängigkeiten, die diese generieren. Aufgrund dieses historisch informierten soziologischen Blicks sticht das Buch deutlich aus den sonst üblichen policy-orientierten Veröffentlichungen heraus und leistet einen wertvollen Beitrag für die laufende akademische Debatte. Der Band ist in drei thematische Abschnitte gegliedert, die die Kapitel entlang von klug gewählten Analysekatégorien organisieren.

Abschnitt 1, der sich mit der „Fabrikation“ (S. 33) des Projekts eines sozialen Europas am Beispiel einzelner Schlagworte oder sozialpolitischer Bereiche befasst, macht mehr als deutlich, dass Großkonzepte wie das der ‚Harmonisierung‘ von Sozialpolitik oder des ‚sozialen Europas‘ immer auch eine politische Konstruktionsleistung sind. Folgt man den Kritikern dieser Selbstbeschreibung[2], dann droht dieses Konstrukt zu einem leeren Signifikanten zu werden. Es wurde hinsichtlich seiner inhaltlichen Bedeutungsdimensionen derart ausgedehnt, dass sein semantischer Kern unkenntlich geworden ist. Sehr schön zeigen das Hugo Canihac und Francesco Laruffa in ihrem Beitrag, der sich mit den Diskursen über ein soziales Europa beschäftigt. Mit sehr grobem Pinselstrich, aber in dennoch höchst interessanter Weise, zeichnen die Autoren die Karrieren der Konzepte des Europäischen Sozialmodells und der Sozialen Marktwirtschaft in Europäischen Parlamentsdebatten nach und zeigen damit, wie sich die diskursive Konstruktion des sozialen Europa seit den 1980er-Jahren verschoben hat. Während die Begrifflichkeiten zunächst als sich widersprechende Konzepte, die jeweils unterschiedliche Vorstellungen eines sozialen Europas repräsentierten, in den parlamentarischen Verhandlungen miteinander konkurrierten, beobachten die Autoren seit den 1990er-Jahren eine zunehmende Verschmelzung der Diskurse, durch die sie langsam zu „zwei Seiten derselben Medaille“ (S. 104) werden. Dies ist zum einen, so lässt sich nur vermuten, auf die diskursiven Aushandlungsprozesse zwischen den Parlamentarier_innen zurückzuführen (hier wäre interessant gewesen, zu erfahren, ob eine ähnliche Entwicklung auch im Sprachgebrauch der Vertreter_innen der Europäische Kommission zu beobachten ist) und zum anderen auf die europaweit einsetzende Ökonomisierung des Sozialen, die unter Schlagworten wie aktivierendem oder sozialinvestivem Wohlfahrtsstaat auch auf nationalstaatlicher Ebene wirkmächtig wurde.

Eine ideale Ergänzung dieses Beitrags stellt die von Karim Fertikh und Heike Wieters vorgenommene Untersuchung der frühen europäischen Sozialpolitik

während der 1950er- und 60er-Jahre dar. Der Herangehensweise einer auf Prozesse abhebenden *socio-histoire* entsprechend geht es den Autor_innen dabei weniger um die Resultate dieser Politik, als um die durch die jeweiligen Akteure, politischen Konstellationen und unterschiedlichen Handlungsebenen geprägten Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren und internationalen Organisationen. Die Darstellung zeigt, wie Harmonisierung zu „eine[m] der wichtigsten Leitkonzepte“ (S. 51) für die Akteure der damaligen EWG wurde: Zum einen handelte es sich bei der Harmonisierung rechtlicher und verwaltungstechnischer Bestimmungen um ein auf der Bühne der internationalen Beziehungen bereits erprobtes Konzept, dem insbesondere auch Vordenker_innen eines vereinten Europas Sympathie entgegenbrachten. Zum anderen erwies sich das verwendete Vokabular durch seine relative Unbestimmtheit und den „scheinbar neutrale[n] und technische[n] Klang“ (S. 66) als geschmeidige Alternative zu den vorhandenen, häufig auf nationalstaatliche Traditionen und Werte verweisenden Begrifflichkeiten.

Die beiden folgenden Beiträge verschieben den Fokus von allgemeinen Begrifflichkeiten, mithilfe derer die soziale Dimension Europas vermessen werden soll, hin zur Analyse konkreter Handlungsfelder europäischer Sozialpolitik. Mit der Untersuchung der sozialpolitischen Harmonisierung durch statistische Erhebungen am Beispiel der lohnbezogenen Gleichstellung zwischen Männern und Frauen während der 1970er-Jahre thematisieren Mariette Fink und Anna Lammers die Produktion einheitlicher lohnpolitischer Handlungskategorien sowie die Rolle der Sozialstatistik auf europäischer Ebene als sozialpolitisches Instrument. Abschließend zeigt Jay Rowell aus feldtheoretischer Perspektive anschaulich, wie sich das Feld der Behindertenpolitik auf der europäischen Ebene zwischen Kommission, wissenschaftlichen Expert_innen und Praktiker_innen aufspannt. Zudem macht er deutlich, wie sich während der 2000er-Jahre eine inhaltliche Verschiebung von einem kompensatorischen Sozialpolitikverständnis hin zu einem aktivierungspolitischen Dispositiv vollzogen hat.

Der zweite Buchabschnitt behandelt die „Echoeffekte“, die durch die Übersetzung der europäischen Vorgaben in nationales Recht und sozialpolitisches Handeln entstehen. Dabei sind nicht allein die vagen und sehr allgemein gehaltenen Definitionen und Ziele der EU bestimmend, sondern auch die unterschiedlichen Sozialstaatsverständnisse und -traditionen, auf die Erstere stoßen. Das sorgt dafür, dass vielfältige Übersetzungsprozesse und -strategien zu beobachten sind, was am Beispiel der Armutspolitik (Alex Fenton und Sarah Haßdenteufel) und der Beschäftigungsstrategie (Jean-Michel Bonvin und Bernard Conter) verdeutlicht wird. Beide Sozialpolitikbereiche unterliegen nach wie vor vollständig den nationalen Sozialstaaten, so dass die EU allenfalls über weiche, nicht bindende Steuerungsinstrumente Einfluss nehmen kann. Deshalb verwundert es nicht, wenn Bonvin und Conter in ihrem Beitrag in aller Klarheit feststellen: „Die europäische Beschäftigungsstrategie beruht auf einer Koordinierung der Ziele der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten, auf der Evaluierung der durchgeführten Reformen sowie auf Gruppendruck.“ (S. 195) Wie dieser Druck national und vor allem regional bearbeitet wird, untersuchen die Autoren am

Beispiel der Region Wallonien. Mit Hilfe des Analyseinstruments der ‚Gebrauchsweisen‘ von Europa[3], interpretieren die Autoren die Strategien der lokalen Akteure als ein Gestaltungshandeln, das nicht lediglich auf Druck von oben reagiert. Denn die politischen und administrativen Akteure sind mitnichten Getriebene externer Vorgaben, gegen die sie sich nicht wehren können, sondern nutzen ihre Handlungsspielräume zum Teil sehr geschickt aus. Zugleich zeigen die Ergebnisse aber auch eindeutig, dass großangelegte Programme wie die Europäische Beschäftigungsstrategie jene „Akteure stärkt, die diejenigen Richtungen und Interessen verteidigen, die sich am meisten mit dem von der europäischen Politik vertretenen liberalen Bezugssystem decken“ (S. 217).

Auf vergleichbare Weise – aber aus Sicht der EU-Bürger_innen – thematisiert Monika Eigmüller in ihrem Beitrag den Sozialraum Europa als neuen transnationalen Handlungsraum nicht nur für Arbeitnehmer_innen, sondern beispielsweise auch für Studierende, Pensionäre und Patient_innen. Ihr Text macht deutlich, dass die Abkehr von der europäischen Marktbürgerschaft nicht nur auf die Einführung der Unionsbürgerschaft 1993 zurückzuführen ist, sondern auch auf die zahlreichen Kläger_innen, die vor dem EuGH erfolgreich für die Anerkennung ihrer Freiheitsrechte kämpften und damit die Europäische Kommission auf Regulierungsdefizite hinwiesen. Damit gelingt es dem Beitrag auf interessante Weise, die Spannungen zwischen der individuellen Aneignung Europas durch seine Bewohner_innen und den potenziellen sozialpolitischen Konsequenzen für die mitgliedstaatlichen Solidarsysteme aufzuzeigen.

Im dritten, mit „Bricolage“ überschriebenen, Abschnitt richten die Autor_innen ihr Augenmerk auf die Akteurspraktiken, die die mitgliedstaatlichen und die europäischen Bezugssysteme und Kategorien sozialpolitischen Handelns zueinander in Beziehung setzen. Nicolas Briot, Hadrien Clouet und Alice Lavabre nehmen den Stellenwert und die Praxis der ‚Begleitung‘ von Arbeitssuchenden bei arbeitsmarktpolitischen Akteuren in Frankreich und Deutschland in den Blick. Während die Untersuchung sich mit einer Handlungskategorie beschäftigt, die auch im Rahmen der Europäischen Beschäftigungspolitik Bestandteil des aktivierungspolitischen Instrumentariums wurde, betrachten die beiden anderen Beiträge zwei in der Europaforschung kontrovers diskutierte Rechtsprechungen des EuGH. Anhand der internen E-Mail-Kommunikation analysiert Julien Louis die juristische Lobbyarbeit schwedischer Gewerkschaftsvertreter_innen, um die Politisierungsdynamiken im Fall Laval[4] nachzuzeichnen. Nikola Tietze macht im letzten Kapitel des Buches die jüngeren EuGH-Urteile zur Arbeitnehmerfreizügigkeit zum Gegenstand ihrer Untersuchung, befinden sie laut der Autorin doch „über legitime Ungleichbehandlung beziehungsweise illegitime Diskriminierung“ (S. 324) in der sozialrechtlichen Behandlung mobiler EU-Bürger_innen. Die Autorin untersucht die „richterliche Praxis, sozialrechtliche Kategorien vorzunehmen und mit territorialen Unterscheidungen zu verbinden“ (S. 324). Die rechtssoziologische Untersuchung stellt eine der eindrucksvollsten Analysen des Bandes dar. Tietze zeigt, wie die in den Texten zum Ausdruck kommenden gesellschaftspolitischen Normalitäturteile von politischen

Kontextfaktoren mitbeeinflusst werden, wie es beispielsweise bei dem seit Anfang der 2000er-Jahre erstarkenden Wohlfahrtschauvinismus einiger Mitgliedstaaten der Fall ist. Tietze kann so den überraschenden Sinneswandel der Urteile seit 2012 erklären. Während die unionsbürgerchaftliche Gleichheit früher zugunsten transnational aktiver Unionsbürger_innen, denen gegenüber die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Solidarität auszuüben, ausgelegt wurde, wird nun zugunsten der Mitgliedstaaten, deren Sozialsysteme es vor unverhältnismäßiger Inanspruchnahme zu schützen gilt, entschieden.

Karim Fertikh, Heike Wieters und Bénédicte Zimmermann legen mit ihrem Sammelband eine *Socio-histoire* des sozialen Europas vor und bereichern damit den Forschungsstand um europäische Sozialpolitik um eine interessante und wertvolle Perspektive. Durch die Vielzahl von Akteuren, die in den unterschiedlichen Kapiteln auftreten, im Widerstreit stehen, ihre Interessen und Werte vertreten und sich bemühen, europäische Kategorien herzustellen oder zu verteidigen, tritt die Prozess- und Konflikthaftigkeit europäischer Integration gerade in der Zusammenschau der Einzelbeiträge für die Leser_innen deutlich hervor – eine Qualität, die nur auf wenige Sammelbände zutrifft. Auch wenn einige Kapitel, in denen die europäische Perspektive nur am Rande eine Rolle spielt, hinter den formulierten Anspruch des Bandes zurückfallen, liefert das Buch einen faszinierenden Eindruck davon, wie an unterschiedlichen Fronten europäischer Sozialpolitik das supranationale Regime der EU Sozialpolitik nahezu ohne Mandat betreiben konnte. Nicht nur mit dem von mehreren Beiträgen thematisierten *jeux d'échelle*, das der Tatsache Rechnung trägt, dass politische Akteure auf unterschiedlichen Handlungsebenen gleichzeitig agieren, auch mit dem Ansatz der *Socio-histoire* orientieren sich die Autor_innen des Buches an Konzepten und Analyseperspektiven der französischen Soziologie, die hierzulande nur wenig verbreitet sind. Als Mitherausgeberin ist Zimmermann eine der wenigen Sozialwissenschaftler_innen, die dazu beigetragen hat, die *Socio-histoire* über die französischsprachige Soziologie hinaus bekannt zu machen.^[5] Mit dieser gleichermaßen soziologisch und historisch informierten Analyseperspektive werden Leitbilder und Praktiken in den Blick genommen, denen eine entscheidende Ordnungsfunktion im europäischen Integrationsprozess zukommt. Damit geht eine aufschlussreiche Kontextualisierung von häufig für selbstverständlich gehaltenen und als alternativlos erscheinenden Praktiken und Handlungskategorien einher (so im Fall des europäischen Instruments der Harmonisierung im Text von Fertikh und Wieters). Durch die Analyse der institutionellen, verwaltungspraktischen, statistischen und diskursiven Herausbildung der sozialen Dimension Europas problematisieren mehrere Kapitel des Sammelbandes die sich im Laufe der Zeit verstärkenden techno- und expertokratischen Tendenzen der EU-Sozialpolitik, denen zugleich eine den vermeintlich unvermeidlichen Modernisierungsprozessen geschuldete TINA-Rhetorik zu eigen ist (S. 109). Es ist kein Zufall, dass diese Kritik gut zu dem gegenwärtigen gesellschaftspolitischen Klima passt, geht sie doch zu Lasten einer substanziellen Debatte darüber, wie die durch den Integrationsprozess veränderten sozialen Dynamiken auf auch supranationaler Ebene bearbeitet werden können. Wie aber eine überfällige Politisierung des sozialpolitischen Diskurses auf

EU-Ebenen aussehen könnte, ist naturgemäß nicht Gegenstand des Buches.

Natürlich kann ein Buchprojekt wie das vorliegende auch nicht die europäische Sozialpolitik als Ganze reflektieren. So bleiben für den europäischen Integrationsprozess zentrale Steuerungsinstrumente wie die Koordination der Sozialversicherungssysteme oder die Europäischen Sozial- und Kohäsionsfonds und die daran geknüpften sozialpolitischen Leitideen der EU gänzlich unberücksichtigt. Auskunft darüber zu geben, welche konkreten Instrumente existieren und wie diese in dem betrachteten Spannungsfeld wirken, überlassen die Autor_innen den Sozialwissenschaftler_innen, die in ihren Augen den *mainstream* der Forschung darstellen.

Schwerer, weil nicht aus der Logik des Bandes heraus zu erklären, wiegt, dass die Herausgeber_innen es versäumt haben, zu Beginn des Buches den Begriff „europäische Sozialpolitik“ zu definieren. Gerade weil sie anderen Autor_innen einen methodologischen Nationalismus bescheinigen, der sich zu sehr aus dem national geprägten Sozialstaatsverständnis von unverteilter Sozialpolitik speist, wäre es notwendig gewesen, das eigene Verständnis von Sozialpolitik offenzulegen. So würde wohl niemand verneinen, dass auch regulierende und koordinierende Sozialschutzmaßnahmen in den Bereich der Sozialpolitik fallen, wie die Herausgeber_innen betonen. Was eine solche Priorisierung aber für die Sozialpolitikforschung bedeutet, wird nicht reflektiert, auch wenn Fertikh und Wieters mit ihrer programmatischen Feststellung richtig liegen, dass der Vergleich mit „nationalen Solidaritätsinstitutionen [...] die vielfältigen Formen, Momente und Initiativen europäischer Sozialpolitik gleichsam in ein Prokrustesbett zwingt“ (S. 52). Schließlich waren es ja genau diese zum Teil institutionell bedingten Einschränkungen, die in einer überwiegend technokratisch angeleiteten Sozialpolitik der EU - also der Messung, Beobachtung und Evaluation sozialer Prozesse - mündete.

Dessen ungeachtet sollte der Sammelband aufgrund seiner gelungenen Einzeldarstellungen und fruchtbaren Gesamtanlage eine breite Leserschaft erfreuen. Das liegt nicht zuletzt auch daran, dass die in der vorliegenden Veröffentlichung und dem ihr zugrundeliegenden Projekt praktizierte Interdisziplinarität ohne Frage geglückt ist - eine akademische Praktik, die trotz ihrer steilen Begriffskarriere schnell zur bloßen Rhetorik verkommen kann, genau wie die Rede von einem sozialen Europa.

Fußnoten

[1] <http://www.saisirleurope.eu/>

[2] Bspw. Marti Höpner / Armin Schäfer, *Embeddedness and Regional Integration: Waiting for Polanyi in a Hayekian Setting*, *International Organization* 66 (2012), S. 429-55 oder jüngst Martin Höpner, *Social Europe Is A Myth*, in: *Social Europe*,

<https://www.socialeurope.eu/social-europe-is-a-myth> (29.05.2019).

[3] Sophie Jacquot / Cornelia Woll, Usage of European Integration - Europeanisation from a Sociological Perspective. *European Integration online Papers* 7 (2003), 12, S. 1-14, online abrufbar unter: eiop.or.at/eiop/texte/2003-012a.htm; Cornelia Woll / Sophie Jacquot, Using Europe: Strategic action in multi-level politics, *Comparative European Politics* 8 (2010), 1, S. 110-126.

[4] In der Rechtssache Laval entschied der EuGH, dass die durch eine schwedische Gewerkschaft vorgenommene Baustellenblockade gegen EU-Recht verstoße, da sie eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstelle. Mit der Streikaktion wollten die gewerkschaftlichen Akteure ein lettisches Unternehmen, das Bauarbeiter nach Schweden entsandt hatte, dazu bewegen, an Tarifverhandlungen teilzunehmen. Von zahlreichen Kritikern und Gewerkschaftsseite wurde das Urteil als Schwächung der Arbeitnehmerrechte gewertet, da es den EU-rechtlich verankerten wirtschaftlichen Freiheitsrechten Priorität gegenüber dem gewerkschaftlichen Streikrecht eingeräumt hatte.

[5] Etwa Bénédicte Zimmermann, *Arbeitslosigkeit in Deutschland: Zur Entstehung einer sozialen Kategorie*. Frankfurt am Main 2006; Bénédicte Zimmermann, *Socio-histoire And Public-Policy Rescaling Issues: Learning From Unemployment Policies In Germany (1870-1927)*, in: Stefanie Börner / Monika Eig Müller (Hg.), *European Integration, Processes of Change and the National Experience*, Basingstoke 2015, S. 121-146.