



Georg Vobruba

# Krisendiskurs

Die nächste Zukunft Europas

**BELTZ** JUVENTA

Leseprobe aus: Vobruba, Krisendiskurs, ISBN 978-3-7799-3621-3

© 2017 Beltz Verlag, Weinheim Basel

<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3621-3>

# I. Sicherheit und Konflikt

## Kontexte sozialer Sicherheit

### Voraussetzungen für die Entstehung einer genuin Europäischen Sozialpolitik

#### I. Was ist Sozialpolitik?

Nach sechzig Jahren Europäische Integration steht die Soziologie der Sozialpolitik vor einer eigenartigen Situation: Das sozialwissenschaftliche Interesse an der Entwicklung einer Europäischen Sozialpolitik ist groß, die praktischen sozialpolitischen Errungenschaften aber sind dürftig. In integrationspolitischer Perspektive ist Sozialpolitik eines der am schwächsten europäisierten politischen Felder.

Selbstverständlich hängt die Triftigkeit der Diagnose, dass es kaum eine genuine EU-Sozialpolitik gibt, davon ab, was man unter Sozialpolitik versteht. (Grundsätzlich dazu Kaufmann 2009: 27ff.) Die Zuständigkeit für Sozialpolitik wird im Kapitalismus im Kern dem Staat zugeschrieben und von ihm wahrgenommen (Ganßmann 2009: 29ff.) Darum ist in die Definition einzubeziehen, dass Sozialpolitik ein spezifisches Anspruchs- und Leistungsverhältnis zwischen den Leuten und politischen Institutionen konstituiert. Da sich moderne Systeme sozialer Sicherung in Form staatlich-sozialpolitischer Institutionen entwickelten, entstand durch Sozialpolitik eine spezifische Relation zwischen den Leuten und dem Staat (Vobruba 1983: 44ff.): Einerseits werden die Leute von staatlichen Institutionen abhängig und haben Regeln einzuhalten, um sich für sozialstaatliche Leistungen zu qualifizieren. Andererseits gerät der Staat, soweit er die an ihn gerichteten Ansprüche nicht ignorieren kann und seine sozialpolitischen Aufgaben erfüllen muss, in Abhängigkeit vom ökonomischen System. Er muss sich Funktionsprobleme der kapitalistischen Ökonomie zu Eigen machen, um das Beitrags- und Steueraufkommen sicher zu stellen und die Probleme, denen er sich nicht entziehen kann (insbesondere Arbeitslosigkeit, Armut), in Grenzen zu halten (Vobruba 1983: 52ff.).

Die präzise Definition von Sozialpolitik ist wichtig. Zahlreiche optimistische Einschätzungen der Chancen einer Europäischen Sozialpolitik verdanken sich schlicht weiten Definitionen und vagen Annäherungen an ihren Gegenstand. (Leibfried, Pierson 1995). Nimmt man etwa alle Arten grenzüberschreitender öffentlicher Transfers (Strukturfonds etc.) innerhalb der EU als Sozialpolitik, so findet man in der EU tatsächlich einiges an Sozialpolitik. Aber solche terminologisch erzielten Erfolge helfen in der Praxis nicht, noch eignen sie sich dafür, klare Fragen zu den Voraussetzungen für die Entstehung von Sozialpolitik auf der EU-Ebene zu formulieren. Sobald es um konkrete sozialpolitische Maßnahmen geht, kommt die EU-Politik kaum über Rhetorik hinaus (Preunkert 2009). Darum schlage ich vor, unter genuin Europäischer Sozialpolitik Institutionen auf der EU-Ebene zu verstehen, die verantwortlich für sozialpolitische Transfers an individuell Bezugsberechtigte sind, wodurch aus Erwartungen, Ansprüchen und Verbindlichkeiten konstituierte direkte Beziehungen zwischen den Leuten und EU-Institutionen entstehen.

Um die Chancen der Entwicklung einer in diesem Sinne genuin Europäischen Sozialpolitik zu untersuchen, werde ich den historischen Entstehungskontext von staatlicher Sozialpolitik in Deutschland mit der gegenwärtigen Konstellation vergleichen und fragen, ob sie so etwas wie einen Kontext für die Entwicklung einer genuin Europäischen Sozialpolitik darstellt. Zuerst diskutiere ich einige theoretische Probleme, die sich aus dem Versuch eines derart komplexen Vergleichs ergeben; nämlich zwei Kontexte zu vergleichen, von denen der eine die Entstehung moderner staatlicher Sozialpolitik Ende des 19. Jahrhunderts erklärt, und der andere möglicherweise das Potential hat, eine genuine Europäische Sozialpolitik in absehbarer Zukunft hervorzubringen.

Im zweiten Schritt werde ich kurz einige Ergebnisse der früheren soziologisch-historischen Forschung zu den Anfängen moderner staatlicher Sozialpolitik in Erinnerung rufen, in der systematischen Absicht, Schlüsselfaktoren der Entwicklung moderner Sozialpolitik insgesamt zu identifizieren. Im nächsten Schritt will ich die auf diesem Wege gewonnenen Einsichten als Checkliste verwenden, um die Wahrscheinlichkeit der Entste-

hung einer genuin Europäischen Sozialpolitik abzuschätzen. Und schließlich werde ich ein paar Hinweise geben, wie sich die Sozialpolitik-Debatte mit der Krise der gemeinsamen Europäischen Währung verbinden lässt. Meine Überlegungen führen zu einem wenig optimistischen Ergebnis: Wenn die gegenwärtige Konstellation irgendwelche sozialpolitikartigen Institutionen hervorbringen sollte, dann bestenfalls Vorformen einer genuine Europäischen Sozialpolitik.

## II. Kontexte vergleichen

Die Frage ist: Was können wir von der Gründerzeit staatlicher Sozialpolitik für die Möglichkeit der Entwicklung von Sozialpolitik auf der EU-Ebene lernen? In dieser Frage steckt die Aufforderung zu einem Vergleich. Um die Frage weiter zu entwickeln, bedarf es also erst einiger Überlegungen zur Methodologie des Vergleichs.

Was ist der Gegenstand unseres Vergleichs? Zwei sozialpolitische Systeme, staatliche Sozialpolitik und EU-Sozialpolitik, vergleichen wir definitiv nicht, einfach deshalb, weil zumindest unklar ist, ob letztere überhaupt existiert. Wir vergleichen Kontexte: einen Kontext, der zur Entstehung staatlicher Sozialpolitik geführt hat, und einen Kontext, der möglicherweise zu EU-Sozialpolitik führt. Es sollte auf den ersten Blick klar sein, dass dies ein komplexes und anspruchsvolles Unternehmen ist; vor allem deshalb, weil nicht schlicht soziale Phänomene miteinander verglichen werden, sondern Phänomene, die aus einem ganz bestimmten Blickwinkeln soziologisch beobachtet werden. Wir vergleichen unterschiedliche historische Konstellationen als potentielle Ursachenbündel für die Entstehung von Sozialpolitik; mit anderen Worten, die Gegenstände unseres Vergleichs werden nach Maßgabe von spezifischen Kausalitätsannahmen konstruiert. Und da Annahmen über Kausalitäten eine Theorie unterliegt, ist bereits die Konstruktion unserer Vergleichsgegenstände eine theoretische Angelegenheit. Das ist der erste Schritt, in dem Theorie ins Spiel kommt.

Ein zweiter Theorieschritt folgt, wenn es um den Vergleich selbst geht. Von einem Vergleich muss verlangt werden, dass sein Ergebnis – Differenz oder Nicht-Differenz – etwas besagt. Das bedeutet, dass es möglich sein muss, Differenz oder Nicht-Differenz anhand einer Frage zu interpretieren, die sich aus einer Theorie ergibt. Darum müssen wir erst Grundlagen einer Theorie der Entstehung staatlicher Sozialpolitik entwickeln, um relevante Kriterien für den Vergleich von Kontexten zu bekommen.

Einerseits muss eine solche Theorie ausreichend konkret sein, um Mechanismen zu identifizieren, welche die Entwicklung von Sozialpolitik antreiben. Mit anderen Worten, es muss letztendlich möglich sein, konkrete Faktoren als Ursachen von Sozialpolitik zu identifizieren. Andererseits aber muss die Theorie ausreichend abstrakt sein, um unterschiedliche historisch-empirische Fälle, unterschiedliche Kontexte der Entstehung von Sozialpolitik, abdecken zu können. Mit anderen Worten, die Theorie muss empirisch offen angelegt sein.

Schon diese knappen einleitenden Bemerkungen zeigen, dass wir es mit einem methodisch komplizierten Problem zu tun haben. Es geht um den Vergleich zwischen einem historischen Kontext, der tatsächlich zu Sozialpolitik geführt hat, und einem Kontext, von dem uns kaum mehr als eine heuristische Vermutung sagt, dass er zu Sozialpolitik führt. Um diesen Ansatz weiter zu verfolgen, ist es ratsam, an einige Basics der Methodologie des Vergleichs zu erinnern (Lijphard 1975; Sartori 1991; Nissen 1998). Die Konstruktion eines Vergleichs beruht auf zwei Voraussetzungen: Erstens müssen alle in den Vergleich einbezogenen Phänomene irgendwelche Eigenschaften gemeinsam haben. Die Akteure, die den Vergleich anstellen, müssen in der Lage sein, diese gemeinsamen Eigenschaften zu beobachten, zu kommunizieren und darin übereinstimmen. Das ist das *tertium comparationis*. Und zweitens muss die Möglichkeit von Differenzen zwischen den Vergleichsgegenständen bestehen. Und noch dazu müssen die möglichen Differenzen/Nicht-Differenzen etwas besagen. Es muss darum ein Theorierahmen bereit stehen, der diesen Differenzen/Nicht-Differenzen Bedeutung verleiht.

Diese Bedingungen sind hier schwer zu erfüllen. Historische

Konstellationen sind viel zu komplex um per se zu Gegenständen methodisch kontrollierter soziologischer Vergleiche zu werden. Darum brauchen wir erst eine Theorie, die uns Elemente und Merkmale historischer Konstellationen hervorzuheben hilft, die für die Entstehung von Sozialpolitik relevant sind. In einem Satz: Theorie macht aus unterschiedlichen historischen Konstellationen vergleichbare Kontexte. Das grundlegende Erfordernis einer solchen Theorie ist, dass sie ausreichend abstrakt ist, um die Entstehung staatlicher Sozialpolitik und die (potentielle) Entstehung von EU-Sozialpolitik zu erfassen. Die gesuchte Theorie muss in der Lage sein, gemeinsame Merkmale beider Kontexte hervorzuheben, also das *tertium comparationis* zu liefern; und sie muss Differenzen zwischen den beiden Vergleichsgegenständen Raum bieten. Und sie muss schließlich zeigen können, dass mögliche Differenzen/Nicht-Differenzen bezüglich der Frage etwas besagen: Stellt die EU in ihrer gegenwärtigen Verfassung einen Kontext für die Entstehung einer EU-Sozialpolitik dar?

### III. Wie vorgehen?

Analysen historischer Entwicklungen müssen sich immer dem N = 1-Problem stellen. Es ist klar, worin das Problem besteht: Wie kann man ein historisches Phänomen theoretisch erklären, wenn die Theorie selbst anhand dieses Phänomens entwickelt wurde? Führt das nicht unvermeidbar in einen zirkulären Schluss? Hier wird die Bedeutung der Theorie sichtbar. Die gemeinsame Grundlage für den Vergleich, also das *tertium comparationis*, existiert nur als Ergebnis theoriegeleiteter soziologischer Beobachtung. Es ist also die soziologische Theorie, durch die vergleichbare Phänomene konstruiert werden, und so das „N“ gleichsam künstlich vervielfältigt wird.

Seit ihren Anfängen hat sich die sozialwissenschaftliche Europaforschung auf Analogien gestützt. Das erkennt man an einschlägigen Titeln wie „Staatswerdung Europas?“ (Wildenmann 1991), „Föderalismus in Deutschland und Europa“ (Scharpf 1994) oder auch an dem Hinweis, die EU sei ein „Herrschaftsver-

band eigener Art“ (Lepsius 2006, Bach 2015), also ein Gebilde zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Alle diese Formeln dokumentieren die Suche nach dem *tertium comparationis*. Aber diese Analogien wurden alle mehr oder weniger intuitive gebildet. Ihre Relevanz erschien als per se evident. Das trifft aber nicht zu. Spätestens, wenn es nicht nur um Analogien zwecks Anschaulichkeit, sondern um kausale Erklärungen von Möglichkeiten und Hindernissen für die Entstehung einer EU-Sozialpolitik geht, braucht man eine Theorie, die relevante Ursachen dafür identifizieren kann.

Die nächste Frage ist darum, was die grundsätzlichen Anforderungen an eine solche Theorie sind. Erstens, soziologische Erklärungen müssen das Handeln realer Akteure empirisch einbeziehen. Zweitens, Ursachen treten vor ihren Wirkungen auf. Beides klingt harmlos und selbstverständlich. Aber beide Anforderungen beruhen auf Einsichten, die erst nach Jahrhunderte langen Anstrengungen, das traditional-metaphysische Weltbild und seine vormodern-absolutistische Logik (Dux 2000) zu überwinden, gewonnen werden konnten. Das Ergebnis des fundamentalen Wandels der Weltbilder ist das Bewusstsein, dass die Leute die Verursacher ihre sozialen Verhältnisse sind, und dass sie dabei keine höhere Macht anleitet. Ebenso verdankt sich dem Wandel der Weltbilder das Verständnis von Zeit als linearer Prozess, in dem es keine Wiederkehr und keine Rückkehr zu einem absoluten Ursprung gibt. Darum kommen im modernen Zeitverständnis Ursachen vor ihren Wirkungen. Diesen Konsequenzen des Denkens der Moderne entgeht nur, wer das Konzept der Kausalität preisgibt (Luhmann 1962).

Daraus ergeben sich zwei Grundanforderungen an die soziologische Theoriebildung. Erstens, jede soziologische Theorie muss ihre Erklärungen über Akteure und deren Handeln führen, das unter sozialen Bedingungen stattfindet. Dahinter ist kein absoluter Antrieb, kein Gott, kein Weltgeist, kein Prinzip Klassenkampf. Nach der Entzauberung der Welt bleibt buchstäblich nichts anderes übrig als soziologisch zu beobachten und zu interpretieren, wie reale Akteure die gegebenen Bedingungen beobachten, interpretieren und dem entsprechend handeln (Vobruba



2009). Und zweitens, jede Art kausaler Erklärung ist im Kern historisch-rekonstruktiv; das bedeutet, soziale Phänomene kommen als Ursachen nur in Frage, wenn sie vor den Wirkungen auftreten. Dabei mag zwischen Ursache und Wirkung in vielen Fällen nur eine sehr kurze Zeitspanne liegen. Prinzipiell aber bedeutet diese Anforderung, dass soziologische Forschung auf Geschichte verwiesen ist.

#### IV. Geschichte und Soziologie

„Die bis 1960 vorherrschenden Paradigmata der deutschen (seit 1945/49 der westdeutschen) Geschichtswissenschaft stammten aus dem 19. Jahrhundert, in ihren Ursprüngen gingen manche Elemente sogar auf die barocke Hofhistoriographie zurück.“ (Wehler 1979: 710, 711) In den Siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts entwickelten Geschichte und Soziologie zumindest in Deutschland für einander zunehmend Interesse. Einerseits adoptierte die Geschichtswissenschaft Fragestellungen, die aus der Soziologie kamen. Dieser „sociological turn“ der Geschichtswissenschaft bedeutete die endgültige Abwendung von einem Verständnis der Geschichte als von einzelnen, herausragenden Männern gemachte Geschichte (von Treitschke) und die Hinwendung zu den Leuten als Antrieb der Geschichte. Diese Wendung war vorbereitet durch die französische *Ecole d'Annales* (Middell, Sammler 1994) und wurde später energisch fortgesetzt von E. P. Thompson (1980), von der so genannten Sozialgeschichte (Mommsen 1976) und von diversen Ansätzen zur Alltagsgeschichte und zur *oral history* (zum Beispiel Huck 1980). In den 1960er und 1970er Jahren hat vor allem die soziologische Sozialpolitikforschung von der wechselseitigen Öffnung von Geschichtswissenschaft und Soziologie profitiert.

Ihr Interesse galt vor allem den Stabilitäts- und Legitimationswirkungen von Sozialpolitik. Darum wurden die Geschichte der Arbeiterbewegung, die Strategien politischer Eliten und die ökonomische Entwicklung rund um die Wende zum 20. Jahrhundert für die Soziologie wichtig, um die Entstehung von staat-

licher Sozialpolitik im Industriekapitalismus zu verstehen. Dieses soziologische Interesse an der historischen Entwicklung war freilich nicht Selbstzweck, sondern von systematischen Fragen angetrieben: Wie lässt sich die gegenwärtige Struktur des Systems sozialer Sicherung erklären? Wie verändert Sozialpolitik das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und dem Staat? Welches legitimatorische Potential hat Sozialpolitik? Etc. (Baron 1979; Talos 1981; Alber 1982; Ewald 1986; Skocpol 1992; de Swaan 1993). Es ist ganz klar, dass die wechselseitige Rezeption soziologischer und historischer Fragestellungen und Forschungsergebnisse durch den starken Einfluss der Marx'schen Theorie erleichtert wurde. Aber mit oder ohne Marx – die Soziologie kommt kaum ohne historisches Wissen aus, jedenfalls so lange soziologische Forschung an den Maximen festhält: Erklärungen müssen über die Beobachtungen, Interpretationen und das Handeln der Leute geführt werden; Kausalitäten sind Zusammenhänge von Ursachen und Wirkungen, die auf der Zeitachse nacheinander angeordnet sind.

Was waren die wichtigsten Aspekte des historisch-rekonstruktiven Ansatzes in der früheren Debatte?

## V. Fragmente der Diskussion über die Entstehung staatlicher Sozialpolitik

*Erstens.* Die Grundvoraussetzung für die Entstehung moderner staatlicher Sozialpolitik ist, dass alle relevanten Akteure in der Lage sind, ihre Interessen zu kennen und zu artikulieren. Das setzt voraus, dass sowohl Unternehmer als auch Arbeitskräfte sich von traditionellen Normen und korporativen Identitäten emanzipieren. Dieser komplexe Prozess vollzog sich im Zuge der Industrialisierung und dauerte Jahrhunderte. Erst lösten sich die Kapitaleigner von traditionellen Mustern der Verwendung von Reichtum, von Verschwendung und (rudimentären) Fürsorgepflichten. Max Weber (2006) bietet ein Modell an, wie Bürger lernten, sich als Kapitalisten zu verhalten (zur Kritik Steinert 2010). Darauf reagierend musste die entstehende Arbeiterschaft

sich ihrer Situation und ihrer Interessen zunehmend bewusst werden und ihre traditionellen Lebensmuster und kollektiven Identitäten hinter sich lassen. Es waren Lernprozesse zweiter Hand (Vobruba 1983: 49), in deren Folge die Arbeiter ihre kollektiven Identitäten erst von vertikal zu horizontal, also von Handwerker- zu Klassenidentität und dann von gleichen Arbeits- und Lebenssituationen zum Bewusstsein gemeinsamer Klassenzugehörigkeit, wechselten. Marx (1972) beschreibt diesen Vorgang als den Übergang von „Klasse an sich“ zur „Klasse für sich“.

*Zweitens.* Die Effekte mehrerer sozialpolitischer Vorläuferinstitutionen, wie „freie Hilfskassen“ und private Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, müssen berücksichtigt werden (de Swaan 1993: 161f.; Börner 2013). Obwohl diese Institutionen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer weniger in der Lage waren, den Erfordernissen des rasch expandierenden Industrieproletariats zu entsprechen (Börner 2013: 128ff.), boten sie doch Anschauungsmaterial und dienten als Vorbild, insbesondere bei der Errichtung der Sozialversicherungen. Ihre Effekte waren gleichwohl ambivalent: Einerseits lieferten sie den Initiatoren staatlicher Sozialpolitik wertvolle Erfahrungen, an die man anknüpfen konnte, andererseits stellten sie eine Alternative für jene dar, die der Einführung staatlicher Sozialpolitik mit Misstrauen begegneten (Tennstedt 1981, Senghaas 2015). Vor allem in Deutschland und Österreich waren sozialpolitische Vorläuferinstitutionen wichtig, da diese Länder die ersten waren, die staatliche Sozialpolitik einführten und daher auf keine direkten Vorbilder zurückgreifen konnten. Andere Länder entwickelten ihre Systeme sozialer Sicherung etwas später via *policy learning* und anhand des Studiums der Erfahrungen in Deutschland (Mommssen, Mock 1982).

*Drittens:* Eine unverzichtbare Voraussetzung für die Einführung staatlicher Sozialpolitik war die Ausbildung von Organisationen, welche in der Lage waren, kollektive Interessen zu konstruieren und zu repräsentieren, also politische Parteien, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. Die politischen Eliten, die an der