Vom Nationalstaat lernen? Möglichkeiten und Grenzen der Analogiebildung zwischen nationaler und europäischer Sozialpolitikentwicklung vom 19. bis zum 21. Jahrhundert

Veranstalter: Forschungsgruppe „Sozialraum Europa“
Datum, Ort: 07.07.2011-08.07.2011, Leipzig
Bericht von: Dorothea Böhr, Institut für Soziologie, Forschungsgruppe „Sozialraum Europa“, Universität Leipzig

Ziel der Tagung, zu der die VW-Nachwuchsforschergruppe „Sozialraum Europa“ geladen hatte, war es, die Möglichkeiten und Grenzen des Dialogs zwischen Soziolog/innen und Historiker/innen auszuloten und den Mehrwert einer solchen Zusammenarbeit in Hinblick auf die Entwicklungsperspektiven einer Europäischen Sozialpolitik zu diskutieren. Wird im wissenschaftlichen Diskurs oft eine quasi natürliche Verbindung von National- und Wohlfahrtsstaatsentstehung angenommen, nur teilweise reflektiert und ungenügend historisiert, wurde nun die Frage nach der Verbindung von Nationalstaat und Sozialpolitik neu gestellt: Was können wir aus der Vergangenheit für heutige Analysen lernen? Wo sind Analogiebildungen möglich und sinnvoll? Was sind hierfür die methodischen und theoretischen Bedingungen?

Durch die Einführung von staatlicher Sozialpolitik sei erstmals Nation und Soziales verknüpft worden. MONIKA SENGHAAS (Leipzig) untersuchte die Motive der politischen Eliten, die in Frankreich und der Habsburgermonarchie an deren Entstehungsprozess beteiligt waren. Sie zeigte, dass die Einführung von Sozialversicherungen mit dem Ziel verknüpft worden war, das Gemeinschaftsgefühl innerhalb eines bestimmten territorialen Rahmens zu fördern. In Frankreich habe das Freiheitsideal der Liberalen, die eine Pflichtversicherung nicht mit dem Temperament der Franzosen vereinbar sahen, dem Gedanken der nationalen Einheit bei den radikalen Republikanern gegenüber gestanden. Auch in Cisleithanien sei es Ziel der Konservativen Regierung gewesen, ein gesamtstaatliches Zugehörigkeitsgefühl und Reichsbewusstsein zu fördern. Durch die Aufteilung in Kronländer habe jedoch der gesellschaftliche Konsens über einen in bestimmten territorialen Grenzen verankerten Solidarraum gefehlt.

Während Senghaas die Interessen der staatlichen Eliten bei der Einführung von nationaler Sozialpolitik untersuchte, legte MONIKA EIGMÜLLER (Leipzig) den Fokus auf einzelne Bürger/innen und deren Rolle bei der Übertragung sozialpolitischer Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene. Am Beispiel der Patientenmobilität einerseits und bedarfsabhängiger sozialer Anspruchsrechte andererseits zeigte Eigmüller, wie individuelle Akteure vor dem Europäischen Gerichtshof ihr Recht einklagen, damit zugleich zur Rechtsfortbildung beitragen und den Gesetzgeber zwingen, die Kompetenzverschiebung auf die europäische Ebene politisch auszugestalten. So werde die Frage der Gewährung sozialer Rechte einerseits und die Definition des territorialen Anspruchsraums andererseits zunehmend aus dem nationalstaatlichen Kontext herausgelöst.

Werden die unterschiedlichen Vorstellungen, zum einen von Solidarität in einer Versichertengemeinschaft und zum anderen von der Bindung des Einzelnen an den Staat, bei Senghaas' Analysen deutlich, fragte JOCHEN STEINBICKER (Berlin) in seinem Kommentar jedoch, in wie weit man aus der politischen Rhetorik auf zugrunde liegende Motive schließen könne. Zu Eigmüller merkte er an, dass bei der Untersuchung der Rolle individueller Akteure (unintendierte) Opportunitätsstrukturen deutlich würden, die auf inkonsistenten Arrangements zwischen nationaler und europäischer Ebene beruhten. Die vergleichende Perspektive bei der Analyse sei für Steinbicker der Schlüssel, um zu verstehen, was das Spezifikum Europäischer Sozialpolitik ausmache.

Auf den Zusammenhang der Expansion des Wohlfahrtsstaats und des Aufstiegs des Mittelstands nach dem Zweiten Weltkrieg konzentrierte sich DAGMAR HILPERT (Berlin). Die Ursachen der Mittelstandsorientierung von Sozialpolitik in den 1950er- bis 1970er-Jahren sah Hilpert in vier Faktoren: allgemeine Not nach dem Zweiten Weltkrieg, wirtschaftlicher Aufschwung Mitte der

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

1950er-Jahre, die aufsteigende Vorstellung einer klassenlosen Gesellschaft und der Einfluss von Interessengruppen, die den Erhalt des Bismarckschen Versicherungssystems gegen die Pläne der Besatzungsmächte durchsetzen wollten. Eine zentrale Aufgabe sei der Rentenversicherung zugekommen, die – orientiert am Normalarbeitsverhältnis – erstmals nicht nur das Überleben, sondern auch den Lebensstandard absichern sollte. Wie darüber hinaus die Teilhabe am wirtschaftlichen Aufschwung garantiert werden sollte, zeigte Hilpert am Beispiel des Familienlastenausgleichs. Für die Zukunft im europäischen Kontext vermute sie auf Grundlage ihrer Analysen jedoch, dass die Mittelschichten selbst wieder mehr Risiken übernehmen müssen, was zu einem Verlust von Sicherheit führen werde.

Von der Beobachtung ausgehend, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU Spannungen verstärkt, die nicht mehr allein durch nationale Sozialpolitik reguliert werden können, leitete NANCY SCHARPFF (Leipzig) die These ab, dass der Bedarf an europäischer Sozialpolitik wachse. Davon zeuge der Vorschlag zur Einführung einer (optionalen) Europäischen Arbeitslosenversicherung, der von den Arbeitnehmerverbänden zugleich auch als Chance gesehen werde, ihren auf nationaler Ebene zunehmend eingeschränkten Einfluss wieder zu vergrößern. Historisch rekonstruktiv zeichnete Scharpff nach, wie in der „Krise“ des Sozialstaats seit den 1970er-Jahren mit der Herausbildung konkurrierender Arbeitszeitmodelle Konflikte sukzessive auf die supranationale Ebene verlagert werden und die EU einen geeigneten Handlungsrahmen, eine Ressource insbesondere auch für gewerkschaftliche Einflussmöglichkeiten bilde. Die Konstruktion eines „Europäischen Sozialraums“ (Delors) machte Scharpff darin deutlich, wie sich allmählich eine genuine „Europäische Sozialstaatlichkeit“ in den Interessen und Anspruchshaltungen politischer (gewerkschaftlicher) Akteure abzeichne und neben bzw. gerade für die Absicherung nationalstaatlicher Sozialpolitik in den Blick gerate.

Beide Beiträge setzen das Ziel der Interdisziplinarität sehr gut um, hob HANNES SIEGRIST (Leipzig) in seinem Kommentar hervor. Die These, dass eine geringe soziale Absicherung das Zukunftsmodell sei, könne nach Hilpert abgeschwächt werden, wenn es genug Anreize für die Mittelschicht gebe, zukünftig auch auf europäischer Ebene Teil des Solidarsystems zu bleiben. Allerdings fehlten gefestigte Mittelschichten im Osten Europas und so vermutete Siegrist nach Scharpff, dass es keine Europäisierung der Sozialstaatlichkeitsdebatte, die sich an der Mittelschicht orientiere, geben werde, sondern die Absicherung von Arbeitsmarktrisiken im Zentrum stehen werde.

MARC BREUER (Luzern) untersuchte am Beispiel des milieuförmigen Katholizismus, wie die Gesellschaft durch die Entstehung des Nationalstaats funktional differenziert wurde. Dabei auftauchende Identitätskrise seien durch neue Segmentierung behoben und Exklusion durch Solidarität aufgefangen worden. Da Katholiken die Idee der Nation von vornherein nicht akzeptierten, so Breuer, wurden sie als Minderheit aus der nationalen Solidargemeinschaft ausgeschlossen. Alternativ habe die Kirche die soziale Frage klären sollen. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts sei so ein rascher Anstieg der konfessionellen Sozialbewegung zu beobachten, die hin zur Gründung der Caritas führte und damit Teil des sich formierenden nationalen Wohlfahrtsstaats wurde. Für eine einheitliche Europäische Sozialpolitik leitete Breuer daraus die These ab, dass bestehende nationale Systeme nicht einfach abgelöst, sondern vielmehr in einen Europäischen Sozialstaat integriert werden müssten. Angesichts der Heterogenität und mangelnden Unterstützung der Bevölkerung sei eine weitreichende Solidarität jedoch unwahrscheinlich.

Wie umverteilungsrelevante Mitgliedschaftsräume konstruiert wurden und im Laufe der Zeit expandierten, untersuchte STEFANIE BÖRNER (Bremen) mit der Analyse der Debatten in den Unterstützungskassen der englischen und deutschen Arbeiter im 19. Jahrhundert. Vier Argumentationsmuster seien dabei zu identifizieren: Beständigkeit und liberale Selbsthilfe bei den Gegnern, Mobilität/Effizienz und Arbeiterklassensolidarität bei den Befürwortern der Ausweitung der bestehenden Solidarräume. Börner zeigte, dass Solidarität dabei nicht nur in den engen

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

Grenzen der eigenen Gruppe gedacht wurde, sondern vielmehr ein dehnbarer Begriff sei, der eine immer höhere Abstraktionsebene erreichen kann. Die Unterstützungskassen legten zunächst territoriale und professionelle Grenzen fest, an denen sie Zugehörigkeit bemaßen, darüber hinaus fänden aber weitere Kategorien Eingang in die Diskussion. Während im Deutschen Reich der immer stärker zentralisierte Nationalstaat zu einem neuen Bezugsrahmen der Arbeiterschaft geworden sei, sei die liberale Prägung Großbritanniens einer Ausweitung der Kassen auf bisher ausgeschlossene Gruppen eher abträglich gewesen.

Da staatliche und nicht-staatliche Akteure an den Aushandlungsprozessen teilhaben, kritisierte MATTHIEU LEIMGRUBER (Genf) in seinem Kommentar die Verwendung der Begriffe Wohlfahrts- und Sozial_staat_. Nichtstaatliche Institutionen seien keine Vorgänger oder residuellen Formen, die vom Sozialstaat abgelöst werden, vielmehr beständen beide parallel. Leimgruber fragte nach der Verbindung zwischen Hilfskassen und konfessionellen Gruppen, die sich beispielsweise im Brüderlichkeitsdiskurs über christliche Werte zeige. Er halte die Schaffung von transnationaler Solidarität für unwahrscheinlich, da ohne gemeinsame Wurzeln nur ein schwaches Mobilisierungspotenzial vorhanden sei.

Im abschließenden Panel schloss sich die Diskussion der Frage nach einer Zusammenführung dieser historischen und soziologischen Studien und den methodischen und theoretischen Voraussetzungen eines Dialoges zwischen den Disziplinen an vier Impulsreferate an.

Bei der Analogiebildung gehe es, so GEORG VOBRUBA (Leipzig), um den Vergleich von Phänomenen, der nur dann sinnvoll sei, wenn es sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede gebe und diese durch ein theoretisches Argument mit Relevanz ausgestattet werden könnten. Gemeinsamkeiten historischer Phänomene könnten dabei nur gefunden werden, wenn man sich auf eine gewisse Abstraktionsebene begebe, die zugleich jedoch sinnvolle Fragen noch zulassen müsse. Weder könne man aus der reinen Feststellung, dass die EU Institutionen und Konflikte aufweise, gehaltvolle Thesen ableiten; noch sei es möglich, eine Annahme zu konkretisieren, die beispielsweise das Entstehen eines Proletariats auf europäischer Ebene vorsehe, das das System sozialer Sicherung durchsetze. Folglich müsse man sich, so Vobruba, auf einer Ebene dazwischen bewegen und fragen, welche Institutionen es gebe und welche Akteure Interesse an Sozialpolitik hätten. Für eine solche Analyse hob er die Bedeutung der Konstruktion sogenannter Ansteckungsargumente hervor, wie sie aktuell auch wieder in der Diskussion um die Finanzkrise zum Tragen kommen.

PASCALE LABORIER (Paris) stellte das Konzept der *socio histoire* vor, das in Frankreich aus der Kritik an reinen Makroansätzen wie dem Neoinstitutionalismus entstanden ist. Von Bourdieu stamme die Aufforderung, mit der „natürlichen Staatlichkeit" zu brechen und den Sozialstaat zu dekonstruieren. Man könne diesen nicht als natürliche Evidenz betrachten, so Laborier, da er seine Legitimation durch die Geschichtsschreibung seiner eigenen Beamten erhalte. Eine wichtige Rolle spiele deshalb das Nachzeichnen der Entstehung sozialer Kategorien. Am Beispiel des Wohnungsbaus zeigte Laborier, wie die Bedeutung von billigen Wohnungen für die Arbeiter einer Firma sich durch das Einwirken heterogener Akteure, wie nationaler Politiker, Demographen und Banken, hin zu der politischen Idee des „gesunden Wohnens" für Familien entwickelte. Objekt der sozio-historischen Analyse seien damit gerade auch jene Machtverhältnisse, in denen Institutionen die Spielregeln prägen, die Spieler aber das Arrangement modifizieren können. Die multiplen Rationalitäten von Akteuren, die oftmals nicht kohärent und in unterschiedlicher Ordnung beständen, zu verstehen und damit auch Brüche in Prozessverläufen erklären zu können, sei Ziel der *socio histoire*.

MARTIN LENGWILER (Basel) identifizierte nach Charles Tilly drei mögliche Untersuchungsperspektiven im Dialog der Disziplinen: zum einen epochale Synthesen durch die Konstruktion von Makro-Modellen. Dabei verwandte Typologisierungen bezeichnete Lengwiler als historisch blind. Um der Komplexität gerecht zu werden, sei es deshalb nötig, die Herangehensweise radikal zu historisieren. Zum zweiten dienten retrospektive

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

mikrokontextuelle Ethnographien beispielsweise zur Rekonstruktion von Normentstehung. Einen dritten Zugang böten kritische Komparationen, um Mechanismen gesellschaftlichen Wandels analysieren zu können. Hiermit ließen sich nach Lengwiler Transnationalisierungsprozesse analysieren, aber beispielsweise auch die Stufen der Umdeutung nachvollziehen, die die früher unpopuläre soziale Sicherung zum Modell staatlicher Sicherheit werden ließ. Um den Dialog zwischen Historiker/innen und Soziolog/innen zu fördern, so Lengwiler, solle man sich über grundlegende, gemeinsame Forschungsprobleme unterhalten und bei den Deutungen von Phänomenen ansetzen.

Geschichte und Soziologie seien institutionalisierte Formen der Selbstthematisierung, so ULRICH BIELEFELD (Hamburg). Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts hätten die beiden Disziplinen an der Herstellung von Differenzen innerhalb Europas gearbeitet, während sich die Nationen als einheitlich und souverän darstellen mussten. Nach den Brüchen der modernen Einheitsprozesse 1945 und 1989 bestehe der Nationalstaat zwar weiter, relativiere jedoch selbst seinen Souveränitätsbegriff. Als post-souveräner Nationalstaat sei er in der Lage in Konfliktsituationen selbstbestimmt auf Souveränität zu verzichten – ein Zeichen der Veränderung im Verhältnis von Herrschaft und Recht. Bielefeld sehe Europa als paradigmatischen Fall dieser Veränderungen: EU-Institutionen, allen voran die Gerichtsbarkeit, setzten sich durch; Recht werde erstmals außerhalb des nationalstaatlichen Rahmens gedacht. Zentral sei, dass Europa als Gesellschaft, die sich weder auf Einheit noch auf Gemeinschaft bezieht, begründet sei. Damit korrigierte er den Irrtum, dass Gesellschaft immer auch als Gemeinschaft zu begreifen ist. Zurzeit erlebten wir die erste „Krise der Gesellschaft", so Bielefeld, die auf die Frage zurückgehe, ob die europäische Gesellschaft solidarisch sein könne, ohne sich so zu fühlen.

In der Abschlussdiskussion, moderiert von Monika Eigmüller und Petra Overath, fasste Eigmüller zusammen, dass in den meisten Beiträgen ein deutliches Plädoyer für den Akteursbezug bei der Analyse sozialer Prozesse zu erkennen sei. Die Zugänge der Geschichte und Soziologie seien letztlich nicht so widersprüchlich, wie gemeinhin betont werde, ist ihnen doch das Interesse an der Entwicklung und Veränderung von Institutionen und den beteiligten Akteuren, die dahinter stehen, gemein. Dies könne als verbindendes Glied der interdisziplinären Forschung identifiziert werden.

Konferenzübersicht:

Monika Eigmüller (Leipzig): Begrüßung und Einführung

I. Panel: Politische Dimensionen sozialpolitischen Kompetenztransfers

Monika Senghaas (Leipzig): Sozialpolitik und Nationenbildung. Die Einführung von Sozialversicherungen in Frankreich und in der Habsburgermonarchie.

Monika Eigmüller (Leipzig): Europäisierung von unten? Der Einfluss individueller Akteure auf den Integrationsprozess von Sozialpolitik.

Jochen Steinbicker (Berlin): Kommentar

Dagmar Hilpert (Berlin): Der Ausbau des Wohlfahrtsstaats und der Aufstieg der Mittelschichten nach dem Zweiten Weltkrieg. Nationale und europäische Perspektiven.

Nancy Scharpff (Leipzig): Von der „sozialen Dimension Europas" zum „sozialen Europa"? Sozialpolitikentwicklung in der Globalisierung.

Hannes Siegrist (Leipzig): Kommentar

II. Panel: Kulturelle Dimensionen der Entstehung und Entwicklung von Sozialpolitik

Marc Breuer (Luzern): Nationale oder konfessionelle Solidarität? Zur Konstitution von Wohlfahrtsstaaten im Rahmen segmentärer Strukturen.

Stefanie Börner (Bremen): Konstruktion und Expansion von umverteilungsrelevanten Mitgliedschaftsräumen.

Matthieu Leimgruber (Genf): Kommentar

III. Panel: Geschichtswissenschaft und Soziologie im Dialog: Sozialpolitikentwicklung vom 19. bis zum 21. Jahrhundert

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

Georg Vobruba (Leipzig): Impulsreferat

Pascale Laborier (Paris): Impulsreferat

Martin Lengwiler (Basel): Impulsreferat

Ulrich Bielefeld (Hamburg): Impulsreferat

Monika Eigmüller (Leipzig) und Petra Overath (Köln): Abschlussdiskussion

Tagungsbericht *Vom Nationalstaat lernen? Möglichkeiten und Grenzen der Analogiebildung zwischen nationaler und europäischer Sozialpolitikentwicklung vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*. 07.07.2011-08.07.2011, Leipzig, in: H-Soz-u-Kult 12.09.2011.

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.