

Transnationale Herstellung von Sozialpolitik

Veranstalter: Italienisch-Französisch-Deutsches Forschungsnetzwerk „Sozialpolitik im Spannungsfeld nationalstaatlicher Traditionen und europäischer Neuordnung“

Datum, Ort: 29.05.2017–01.06.2017, Lovenio di Menaggio

Bericht von: Nikola Tietze, Nikola Tietze, Hamburger Stiftung zur Förderung für Wissenschaft und Kultur

Die von Karim Fertikh (Straßburg) und Jay Rowell (Straßburg) koordinierte Abschlusskonferenz des italienisch-französisch-deutschen Forschungsnetzwerks „Sozialpolitik im Spannungsfeld nationalstaatlicher Traditionen und europäischer Neuordnung“, widmete sich transnationalen Handlungszusammenhängen und europäischen Bühnen, auf denen politische, wissenschaftliche, staatliche, ökonomische oder auch administrative und andere berufsständische Akteure sozialpolitische Zielsetzungen, Probleme und Instrumente diskutiert und verhandelt haben bzw. gegenwärtig diskutieren und verhandeln. Eingeladen waren ANNA AMELINA (Cottbus) und ANTOINE VAUCHEZ (Paris), die mit ihren Vorträgen die Reflexion der Mitglieder des Forschungsnetzwerks bereicherten.

Im Zentrum stand die sowohl zeithistorisch als auch gegenwartsbezogen gestellte Frage nach der Herausbildung von Akteursnetzwerken. Auf welche Ressourcen stützen jene sich und warum vertreten sie die einen oder anderen sozialpolitischen Interessen oder Konzeptionen? Der Blick richtete sich auf solche Akteursnetzwerke, die mit internationalen Organisationen, wie der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), der ILO (Internationale Arbeitsorganisation) oder auch der Weltbank, verbunden sind oder zwischen jenen vermitteln. Die über die Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften (EG) und die Europäische Union (EU) hinausgehende transnationale Perspektive der Abschlusskonferenz hatte zum Ziel, die EG und EU als Handlungskontexte unter anderen zu betrachten und in einem transnationalen Raum sozialpoliti-

scher Konflikte zu verorten. Die Konferenzkoordinatoren wollten mit der transnationalen und an den französischen Ansatz der *socio-histoire* angelehnten Perspektive verhindern, dass der methodologische Nationalismus in der Europaforschung durch eine Art methodologischen „*europeanism*“ ersetzt wird. Nicht zuletzt erlaubte die transnationale Perspektive zum einen, Themen der beiden vorausgehenden Konferenzen unter handlungssoziologischen Gesichtspunkten erneut aufzugreifen. Zum anderen diente sie dazu, die Prämisse zu überprüfen, dass die Dynamiken, die aus den zu beobachtenden Spannungen zwischen nationalstaatlichen Traditionen und europäischer Neuordnung hervorgehen, in transnationalen Austauschprozessen herausgebildet werden. In dieser Hinsicht baute die Abschlusskonferenz auf zwei Schwerpunktsetzungen auf: Zunächst ging es um transnationale sozialpolitische Handlungszusammenhänge und ihre Verankerung in internationalen oder nationalen Organisationen bzw. ihre Verflechtungen mit sozioökonomischen Handlungsbedingungen. Dann widmeten sich die Teilnehmer der Abschlusskonferenz den Wissensformen, mittels derer sozialpolitische Expertisen und sozialpolitische Diskurse in transnationalen Akteursnetzwerken produziert worden sind.

Im Hinblick auf den ersten Schwerpunkt stellte Fertikh mit einem Vortrag über die „Versuche der Internationalisierung der Sozialversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg“ die Akteure dar, die hinsichtlich sozialversicherungspraktischer Fragen in Bezug auf Wanderarbeiter zwischen 1945 und 1960 auf der Grundlage von 135 bi- und multilateralen Vereinbarungen wie auch auf der Grundlage von neu gegründeten Organisationen Probleme erörterten und Lösungen erarbeiteten.¹ Charakteristisch für diese dank persönlicher Bekanntschaft, Mitgliedschaft in denselben Kommissionen, Teilnahme an denselben Konferenzen oder auch dank kontroverser Verhandlungen dicht vernetzten Akteure – die transnationalen „Sozialversicherungsunternehmer“ – waren sowohl idealis-

¹ Vgl. eine Aufstellung aus dem Jahr 1959 der us-amerikanischen Social Security Administration, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v22n2/v22n2p12.pdf>.

tische Visionen über eine „social security for the human race“ (International Social Security Association 1954) als auch bevölkerungspolitische und nationale oder wirtschaftliche Interessen. Auch sahen die europäischen Sozialversicherungsunternehmer die bi- und multilateralen Vereinbarungen über die Sozialversicherungsfragen von Wanderarbeitern (Wer zahlt welche Sozialleistungen auf der Grundlage welcher Aufenthalts- und Beschäftigungszeit?) als einen Schritt hin zur der Realisierung des europäischen Integrationsprojekts, wie Fertikh betonte. Eingebunden in ganz unterschiedliche internationale Organisationen wie die OESCD, ILO, International Confederation of Free Trade Unions oder in nationale Regierungen, zeichneten sie sich durch die Fähigkeit aus, unterschiedliche nationale Sozialversicherungskategorien wie auch -gesetzgebungen vergleichen und von einem nationalstaatlichen Kontext bzw. einem sozialpolitischen Problemfeld in andere übersetzen zu können. Diese Fähigkeit, die auf nationalen Wissensformen aufbaut, aber jene in Bezug auf internationale Problemstellungen anwendet, war, so Fertikh, zwischen 1945 und 1960 konstitutiv für die europäische Diplomatie im Dienste der Sozialversicherung.

Das gegenwärtige EU-Regime der Übertragbarkeit sozialer Rechte kann ohne Zweifel als ein Produkt jener frühen europäischen Diplomatie im Dienste der Sozialversicherung angesehen werden. Amelina erläuterte jedoch in ihrem Vortrag „Mobile Wohlfahrt in einem transnationalen Europa“ anhand erster Ergebnisse des Forschungsprojekts *transwel*, dass die Übertragbarkeit sozialer Rechte in der EU in einem Zusammenhang mit der Genese sozialer Ungleichheiten steht und insofern von dem Ideal der „social security for the human race“ weit entfernt ist. Auf der Basis des Konzepts der transnationalen sozialen Bürgerschaft stellte Amelina die Interdependenzen zwischen Wissen und Macht als Dreh- und Angelpunkt dieses Zusammenhangs dar. Aus dem hohen bürokratischen Aufwand, den die Übertragbarkeit sozialer Rechte insbesondere in Bezug auf Sozialleistungen im Bereich Arbeitslosigkeit und Kindergeld (weniger im Bereich Gesundheit) für Rückkehrer, Migranten mit kurz- und mittelfristiger Aufenthaltsdauer oder irregulärer Beschäf-

tigung erfordert, gehe eine soziale Stratifikation hervor. Insofern würden innereuropäische Migranten mit kurz- und mittelfristiger Aufenthaltsdauer oder irregulärer Beschäftigung dazu neigen, ihre sozialen Rechte als Arbeitslose, Eltern oder im Hinblick auf Gesundheitsleistungen nicht in Anspruch zu nehmen. Im Hinblick auf die Übertragbarkeit sozialer Rechte schlussfolgerte Amelina, dass die multiskalären Verflechtungen im EU-Regime Mobilität zwar mit „ökonomischem Wohlstand“ legitimieren, aber Solidarität auf „ökonomisch aktive Bürger“ beschränken und letztendlich trotz der Freizügigkeitsrechte die nationale „Ideologie der Sesshaftigkeit“ reproduzieren.

YURI KAZEPOV (Wien) betrachtete in seinem Vortrag „Making social investment work“ die sozioökonomischen Bedingungen, auf die das sozialpolitische EU-Konzept *social investment* in den Mitgliedsländern trifft. Auf der Grundlage eines Vergleichs der Beschäftigungsraten sowie Einkommensunterschiede zwischen Hochschulabsolventen und Beschäftigten ohne Hochschulabschluss in zehn EU-Mitgliedstaaten und der jeweiligen Indizes bezüglich des Verhältnisses von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage, zeichnete er am Beispiel des *social investment*-Paradigmas der EU ein differenziertes Bild des transnationalen europäischen Handlungsfeld der Sozialpolitik. Die Erfolge von *social investment*-Strategien hängen, so Kazepov, von den in den Mitgliedstaaten existierenden Arbeitsmarktstrukturen und deren Verknüpfungen mit dem Bildungssystem ab. In dieser Hinsicht wirken diese Strategien auf die sozialen Ungleichheitsstrukturen in den untersuchten zehn EU-Mitgliedsstaaten in unterschiedlicher Weise. In einigen Ländern (etwa in Schweden) könnten sie die Beschäftigungsrate erhöhen und geringe Einkommensunterschiede stabilisieren, in anderen Ländern wiederum (etwa in Deutschland) verstärkten sie die soziale Ungleichheit, aber erhöhten die Beschäftigungsrate. Eine dritte Ländergruppe (z. B. Italien) zeichnete sich dagegen dadurch aus, dass *social investment*-Strategien weder die Arbeitslosigkeit senken noch die Einkommensunterschiede verringern. Anschließend an den Vortrag wurden sowohl Chancen und Grenzen der

zugrunde gelegten Datenbasis als auch mögliche Modifikationen hinsichtlich der herangezogenen Indikatoren erörtert.

Insgesamt zogen die Teilnehmer zwei Schlussfolgerungen aus dem ersten Konferenzteil. Erstens waren und sind in Europa Problemstellungen der Wanderarbeit bzw. Migration konstitutiv für die transnationalen Handlungszusammenhänge der Sozialpolitik wie auch die mit ihnen verbundenen Akteursnetzwerke. In dieser Hinsicht ist die Geschichte der EU als eine Geschichte von Migrationen und deren Verwaltung sowie Kontrolle zu schreiben – und nicht nur, wie allgemein üblich, als Geschichte der Etablierung eines gemeinsamen Markts. Die Untersuchung der Verflechtungen der auf Migration und auf Marktwirtschaft fokussierten Handlungszusammenhänge ermöglicht, die spannungsgeladenen Dynamiken in der Sozialpolitik zu fassen. Unter zeithistorischen Gesichtspunkten beobachteten die Teilnehmer zweitens einen Perspektivwechsel in der „Artikulation“ (Anselm Strauss²) der Wissensformen, die die verschiedenen sozialpolitischen Handlungszusammenhänge auszeichnen. War für die transnationale Artikulation sozialpolitischen Wissens in den ersten Jahren des europäischen Integrationsprozesses eine diplomatische (konfliktvermeidende) Übersetzungskultur bezeichnend, bestimmen dagegen gegenwärtig EU-Schlagworte wie *social investment* oder auch *activation* sowie *employability* die Artikulation sozialpolitischer Wissensformen. Dieser Wechsel stellt, so das Fazit, eine mögliche Erklärung dar für die konfliktgeladenen Spannungen zwischen nationalstaatlichen Traditionen und europäischer Neuordnung der Sozialpolitik – zumal er nicht mit der Entwicklung EU-spezifischer Konfliktbearbeitungsmechanismen einhergeht, die die diplomatische (konfliktvermeidende) Übersetzungskultur der Anfangsjahre des gemeinsamen europäischen Markts ersetzen könnten.

Die Wissensformen, mittels derer sozialpolitische Expertisen und sozialpolitische Diskurse in europäischen Handlungszusammenhängen herausgebildet werden, stellten das zweite Schwerpunktthema der Abschlusskonferenz dar. Vauchez führte in das Thema ein mit einem Vortrag zu „Wissensprodukti-

on auf der europäischen Ebene? Ein methodischer Input“. Er erläuterte das Beziehungsverhältnis zwischen Wissenschaft und Politik sowie Verwaltung in der EG/EU und die multiplen Verflechtungen zwischen diesen Milieus in der Wissensproduktion. Zunächst führte er vor Augen, dass die Untersuchung der Praxis, mit der gesellschaftliche Beziehungen oder deren Ordnung bezeichnet werden – z. B. als Markt oder mit dem Begriff der Verfassung, Aufschluss über die historisch jeweils hegemonialen Wissensformen und Berufsgruppen geben. In Vauchez Augen ist die EG/EU eine juristische Konstruktion, dessen Ordnung vornehmlich Rechtswissenschaftler hergestellt haben. Die Definitionskämpfe über die Bezeichnungen dessen, was die EG/EU ist, hätten in dieser Hinsicht berufsständische Kontroversen und Konflikte über das institutionelle Gefüge der EG/EU miteinander verbunden. Des Weiteren verdeutlichte Vauchez anhand der Laufbahnen von Mitgliedern des Europäischen Gerichtshofs und der Europäischen Zentralbank die fließenden Grenzen zwischen Wissenschaft sowie akademischen Milieus und Politik sowie Verwaltung. Im Kontext der fließenden Grenzen habe sich eine EG/EU-spezifische Berufsgruppe – die EG/EU-Professionals oder EG/EU-Unternehmer – herausgebildet. Jene zeichnen sich dadurch aus, dass sie ihre politischen Handlungen mit wirtschafts- oder rechtswissenschaftlichen Argumenten rationalisieren und legitimieren. Hiervon zeugen, so Vauchez, nicht zuletzt die von der EG/EU etablierten oder subventionierten Arenen der Wissensproduktion (z. B. der 1969 u. a. von Walter Hallstein und Alfred Müller-Armack mitgegründete deutsche Arbeitskreis für Europäische Integration (AEI) oder die *Fédération internationale pour le droit européen* (FI-DE), deren Schirmherr der Juristische Dienst der Kommission ist) sowie deren Instrumente (z. B. Eurostat, Eurobarometer oder Historisches Archive der Europäischen Union). Nach Vauchez erlaubt die Untersuchung der Verflechtungen zwischen Wissenschaft und Politik sowie Verwaltung und die Analyse der verschwommenen sowie instabilen Grenzen

²Vgl. Strauss, Anselm, « Work and the Division of Labor », in: *The Sociological Quarterly* Bd. 26, 1985, S. 1-19.

der Berufsgruppe der EG/EU-Professionals nicht nur, die EU-spezifischen Wissensformen auszuloten, sondern auch den mit diesen Wissensformen verbundenen Machtverhältnissen nachzugehen.

Im Anschluss an die wissenssoziologische und nicht zuletzt auf die Expertenforschung verweisende Einführung stellte HUGO CANIHAC (Bordeaux) in seinem Vortrag „Eine wissenschaftliche Verwaltung des Markts jenseits des Staats“ die französischen Konzeptionen zur *direction* oder *planification* des gemeinsamen europäischen Markts vor und grenzte jene von deutschen Konzeptionen der sozialen Marktwirtschaft ab. Er führte so eine wirtschaftswissenschaftlich-politische Debatte zwischen französischen Verwaltungsbeamten, die nach ihren Erfahrungen in der Résistance während des Zweiten Weltkriegs als Experten an der Ausarbeitung der Europäischen Gemeinschaften beteiligt waren, und deutschen Politikern und Ökonomen vor Augen, die mit zum Teil deutlich entgegengesetzten Erfahrungen während des Zweiten Weltkriegs ebenfalls an der Ausarbeitung der Europäischen Gemeinschaften beteiligt waren. Die Debatte ist nicht nur ein Beispiel für die historische Verfasstheit (in diesem Fall ökonomischer) Wissensformen, in die die sozialpolitischen Traditionen Frankreichs und Deutschlands eingebettet sind. Auch steht sie dafür, dass die transnationale europäische Zirkulation der Wissensformen und die damit verbundenen Deutungskämpfe in historisch-politischen Kontexten stattfinden. Insofern muss die Hegemonie der einen oder anderen wissenschaftlich begründeten Konzeption in Beziehung zu anderen zirkulierenden (in diesem Fall nicht ökonomischen) Wissensformen betrachtet werden. Denn die Tatsache, dass die französischen Verwaltungsbeamten sich mit der *planification* des gemeinsamen europäischen Markts nicht durchsetzen konnten, geht, so Canihac, nicht ausschließlich auf die fehlenden, aber für eine *planification* notwendigen Instrumente (statistische Daten, Konstruktion von Indikatoren etc.) zurück, sondern auch auf das zirkulierende, von Deutschen und Französischen unterschiedlich interpretierte und unter den Bedingungen des Kalten Kriegs geformte politische Wissen über die sowjetische Planwirt-

schaft.

Auf der Grundlage von Kategorienbildungsprozessen übersetzen Akteure Wissensformen in Handlungen. Rowell führte dies mit seinem Vortrag „Die Herstellung einer sozialen europäischen Kategorie: Wissenschaft einspannen, um 80 Millionen behinderten Europäern zur Existenz zu verhelfen“ vor Augen – und zwar am Beispiel der seit 1996 von der Generaldirektion (GD) Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission vorangetriebenen Kategorisierung „Menschen mit Behinderung“. Mit einem auf Beschäftigung fokussierten Wissen schuf und finanzierte zunächst die GD ein Expertennetzwerk, das im Unterschied zu den Problemformulierungen in den Mitgliedstaaten kaum soziale und gesundheitliche Fragen, sondern vor allem die Inklusion in den Arbeitsmarkt thematisierte. Zwischen 2008 und 2009 hingegen wechselte die Politik gegenüber „Menschen mit Behinderung“ in die Zuständigkeit der GD Justiz und Verbraucher und damit das Expertennetzwerk sowie die kognitive wie auch politische Rahmung der Problemstellungen von „Menschen mit Behinderung“, die nunmehr unter juristischen Gesichtspunkten des Diskriminierungsverbots thematisiert werden. Rowell hebt hervor, dass die wissenschaftlichen Objekte „Europäer mit Behinderung“ und „europäische Behindertenpolitiken“ dank der Finanzierungshilfen, Initiativen und statistischen Daten der Europäischen Kommission existieren. Jedoch habe die GD Beschäftigung und Soziales es nicht geschafft, der von ihr abgegrenzten Bevölkerungsgruppe Legitimität in der EU-Kommission zu verschaffen. Insbesondere die GD Wirtschaft und Finanzen, die im Laufe der 2000er Jahre immer stärker die Definitionsmacht über die europäischen Sozialpolitiken im Namen eines nachhaltigen Wohlfahrtsstaatsmodells beanspruche, habe die mit der Kategorie „Menschen mit Behinderung“ verbundenen Beschäftigungspolitiken unterlaufen. Als eine maßgebliche Erklärung hierfür nennt Rowell die von Ökonomen, aber auch anderen Sozialwissenschaftlern der *European Studies* vorgenommene Unterscheidung zwischen „objektiven“, daher zuverlässigen Daten zur Messung von sozioökonomischen Tatsachen und „subjektiven“, daher unzuverlässigen Daten

zur Messung von Lebensqualität wie auch Befindlichkeiten. Insgesamt kamen die Teilnehmer zu dem Schluss, dass die Forschung über EU-Professionals einer sozialgeschichtlichen und wissenssoziologischen Vertiefung bedarf. Jene ermögliche erst eine eingehende Beschreibung europäischer Herrschaftsverhältnisse.

Konferenzübersicht:

Karim Fertikh / Jay Rowell: Transnationale Handlungszusammenhänge und ihre Wissensproduktion im Streit über sozialpolitische Ziele und Instrumente. Eine Einführung

Karim Fertikh: Versuche der Internationalisierung der Sozialversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg

Anna Amelina: Mobile Wohlfahrt in einem transnationalen Europa

Yuri Kazepov: Making social investment work. Eine vergleichende Analyse sozio-ökonomischer Vorbedingungen für social investment Politiken

Antoine Vauchez: Wissensproduktion auf der europäischen Ebene? Ein methodischer Input.
Hugo Canihac: Eine wissenschaftliche Verwaltung des Markts jenseits des Staats

Jay Rowell: Die Herstellung einer sozialen europäischen Kategorie: Wissenschaft einspannen, um 80 Millionen behinderten Europäern zur Existenz zu verhelfen

Tagungsbericht *Transnationale Herstellung von Sozialpolitik*. 29.05.2017–01.06.2017, Lovenno di Menaggio, in: H-Soz-Kult 03.10.2017.