

Interventionen

Thilo Fehmel

Sicherungs- bewahrung

Europas sozialpolitische Zukunft

BELTZ JUVENTA

Leseprobe aus: Fehmel, Sicherungsbewahrung, ISBN 978-3-7799-4086-9

© 2013 Beltz Juventa Verlag, Weinheim Basel

<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-4086-9>

Kapitel I

Die gesellschaftliche Konstruktion sozialer Sicherheit

Soziale Sicherung umfasst alle bewussten Handlungen von Akteuren, die darauf gerichtet sind, andere Akteure mit Ressourcen auszustatten, über die diese aus eigener Kraft und Leistung nicht verfügen, die sie aber für die Bewältigung einer gegebenen Lebenssituation benötigen bzw. für notwendig erachten.

Zweierlei kommt in dieser Begriffsbestimmung zum Ausdruck: die Anerkennung situativ unzureichender eigener Ressourcen einerseits und die Bereitschaft zur Umverteilung von Ressourcen andererseits. Heiner Ganßmann zufolge bedeutet das Adjektiv „sozial“, „dass es bei der Herstellung/Gewährung von Sicherheit letztlich um den Erwerb von Ansprüchen *an andere* gehen muss, die für den Fall einlösbar sind, dass man sich nicht (mehr) durch eigene Leistung versorgen kann“ (Ganßmann 2010: 331, H.i.O.). Das Adjektiv „sozial“ steht also für das relationale Element materieller Absicherung. Ganßmanns Verständnis von „sozial“ zielt nicht auf die moralische Bewertung des Helfens in der Not, es zielt auf die Beziehung von Helfenden und Hilfebeziehern. *Soziale* Sicherung ist Sicherung in und durch Gemeinschaft.

Das Substantiv „Sicherung“ bringt einen Prozess zum Ausdruck. Es hat – anders als der Begriff „Sicherheit“ – ein aktives, dynamisches Element. Soziale Sicherung ist interaktives Handeln, soziale Sicherheit dessen Ziel. Soziale Sicherung dient der Kompensation fehlender eigener Ressourcen; sie ist damit letztlich immer materielle Umverteilung. Materielle Umverteilung ist ausgesprochen voraussetzungsvoll. Sie ist das Ergebnis einer Vielzahl von – in letzter Konsequenz und

im weitesten Sinne: politischen – Entscheidungen (Walzer 1992).

Eine erste, unverzichtbare Entscheidung betrifft die Reichweite der Umverteilung. Umverteilung setzt die Definition einer Gemeinschaft voraus, innerhalb derer umverteilt werden soll. Mit Ausnahme der akuten Nothilfe dem absolut Fremden gegenüber vollzieht sich Umverteilung ausschließlich unter den Mitgliedern einer Gemeinschaft. Mitgliedschaften bestehen jedoch nicht, sondern werden von der Gemeinschaft vergeben. Jeder Mitgliedschaft in und jeder Zugehörigkeit zu einer Gruppe geht eine Entscheidung dieser Gruppe voraus. Diese Entscheidung ist politischer Art; ich nenne daher die Gruppe eine politische Gemeinschaft und die Mitgliedschaft, die sie gewährt, *politische Zugehörigkeit*. Mitgliedschaftsbeschränkungen haben den Zweck, den Wohlstand und die Kultur einer Gruppe zu bewahren. Entsprechend ist die Entscheidung der Gruppe über die Aufnahme in ihre Gemeinschaft (soweit sie nicht durch Geburt gleichsam naturalisiert ist) abhängig vom Grad der Ähnlichkeit der Nichtmitglieder mit den zugehörigkeits- und umverteilungsrelevanten Eigenschaften der Mitglieder. Deren Entscheidung basiert also auf den Werten der eigenen Gemeinschaft und auf ihren Wissensbeständen die Anpassungsfähigkeit und Ressourcenausstattung der Fremden betreffend, die eine Mitgliedschaft in der Gemeinschaft begehren, ihr also politisch zugehörig sein wollen.

Durch ihr Bemühen, ihre Homogenität zu bewahren und sich von anderen Gruppen abzugrenzen wie auch durch ihr Recht, Mitgliedschaften zu vergeben und zu verweigern, sind Gemeinschaften grundsätzlich exklusiv. Exklusivgrad, Gemeinschaftsumfang und Umverteilungsreichweite sind jedoch keine statischen Größen. So lässt sich etwa die Nationalisierung sozialer Sicherung betrachten als Prozess der wechselseitigen Öffnung lokaler Umverteilungsgemeinschaften für Fremde, also als Re-Definition von Mitgliedschaft und politisch-territorialer Zugehörigkeit auf höherer Ebene. Voraussetzung für diese Öffnung auf lokaler Ebene war aber in der Regel die Schließung auf nationaler Ebene. D.h. die räumliche und soziale Grenzziehung auf irgendeiner politischen Ebene

scheint unabdingbare Voraussetzung für soziale Sicherung im Sinne materieller Umverteilung zu sein. Damit lässt sich die Frage, *ob* eine Gemeinschaft exklusiv und selektiv Umverteilung betreibt, als normativ zur Seite legen. Die Frage aber, *in welchem Ausmaß* eine Gemeinschaft exklusiv und selektiv umverteilt, also auf welcher Ebene sie sich schließt und von anderen Gruppen abgrenzt, ist die empirisch immer wieder zu klärende Frage nach dem Wandel umverteilungsrelevanter politischer „Wir-Konstruktionen“. Im Kontext der Europäisierung sozialer Sicherung sind also politische Zugehörigkeiten von zentraler Bedeutung.

Die zweite zu treffende Entscheidung betrifft die Intensität der Umverteilung innerhalb einer politischen Gemeinschaft. Mit der Festlegung des Personenkreises, der von einem Umverteilungsarrangement erfasst wird, ist über die Art der Umverteilung selbst noch nichts gesagt. Es bedarf zusätzlich der Definition von Bedürfnissen, die, sofern ein Akteur sie nicht aus eigener Leistung heraus befriedigen kann, durch Umverteilung befriedigt werden sollen. Da Akteure unterschiedlich leistungsfähig sind, auf unterschiedliche Weise und unterschiedlich stark für ihren eigenen Wohlstand sorgen können, damit auch unterschiedlich stark zum Wohlstand der Gemeinschaft beitragen, sind auch die Erwartungen an Umverteilungen und interpersonale Bedürfnisbefriedigung unterschiedlich verteilt. In jeder Gemeinschaft gibt es also Subgruppen, die sich anhand der Art und des Umfangs ihres Beitrages zum gemeinschaftlichen Wohlstand differenzieren lassen. Die multiplen Zugehörigkeiten zu diesen funktionalen Subgruppen innerhalb einer Gemeinschaft stehen quer zur politischen Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft; ich nenne sie *funktionale Zugehörigkeiten*. Daraus ergibt sich: Bedürfnisse, Erwartungen an soziale Sicherung und Einstellungen zu Umverteilung sind soziostrukturell ungleich verteilt. Wird Akteuren diese Ungleichheit bewusst, dann ergibt sich daraus die Chance auf Entwicklung unterschiedlicher funktionaler oder soziostruktureller „Wir-Konstruktionen“ (Simmel 1890: 102f.) innerhalb einer politischen Gemeinschaft.

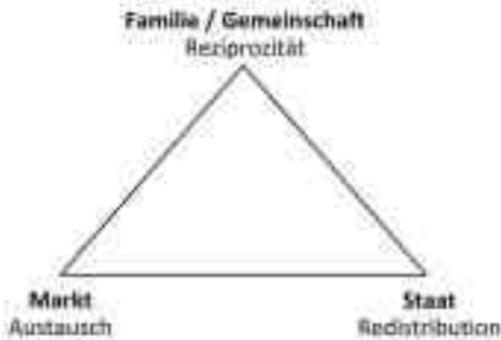
Was unabweisbare Bedürfnisse sind, ist historisch variabel, weil zwischen funktionalen Subgruppen innerhalb einer

politischen Gemeinschaft umstritten. Auch die Definition umverteilungsrelevanter Bedürfnisse ist also eine politische Entscheidung; und ihr politischer Gehalt steigt mit dem Wohlstand der Gemeinschaft; sie gewinnt in dem Maße an Relevanz, in dem aus puren Existenz- komplexe Sicherheitsbedürfnisse werden: Sobald es nicht mehr nur darum geht, das bloße Überleben zu sichern, ist Bedürfnissen ein expansiver Charakter zu eigen. Wie die Entscheidung über umverteilungsrelevante Bedürfnisse ausfällt, ist also abhängig vom Wohlstand der Gemeinschaft einerseits, von politischen Machtverhältnissen zwischen den funktionalen Gruppen andererseits. Damit werden neben der politischen Zugehörigkeit auch spezifische funktionale Zugehörigkeiten zur Voraussetzung für den Anspruch auf soziale Sicherung. Zur Frage nach dem Wandel politisch-territorialer „Wir-Konstruktionen“ tritt also die Frage nach dem Wandel funktional-soziostruktureller „Wir-Konstruktionen“ wie auch die Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen beiden Gruppenidentitäten hinzu. Besonders bedeutsam ist das in Phasen, in denen (wie etwa im Kontext der europäischen Integration) bislang selbstverständliche politische Zugehörigkeiten hinterfragt werden, und in denen sich (wie im Zuge rapiden strukturellen Wandels) funktionale Zugehörigkeiten dynamisieren.

Sobald eine Gemeinschaft über das Niveau bloßer Überlebens-Zweckverbände hinausgewachsen ist, drängt sich eine dritte zu treffende Entscheidung auf; die nach dem dominanten Verteilungsmodus. In armen Gemeinschaften oder Gesellschaften wird das verteilbare Sozialvermögen ganz überwiegend zur Linderung absoluter und zur Abwehr lebensbedrohender Armut verwendet; das (Existenz-)Bedürfnis ist also Bezugspunkt der Verteilung. Diese Umverteilung kommt vollkommen ohne Rekurse auf Moral, Solidarität oder Gerechtigkeit aus – schon aus Eigeninteresse wird jedes Gemeinschaftsmitglied jedem anderen eine existenzsichernde Absicherung zubilligen. Mit zunehmendem Wohlstand aber muss politisch entschieden werden: Soll der Katalog unabweisbarer Bedürfnisse re-definiert und dem Expansionsdrang von Bedürfnissen entsprechend erweitert werden? Oder sollen für den Teil des unverteilbaren Sozialvermögens, der nicht zur

Abwehr absoluter Armut verwendet werden muss, andere Verteilungskriterien gelten? Die wichtigste Alternative zur Bedürftigkeit (auf welchem materiellen Niveau auch immer) als Bezugspunkt der Verteilung ist der Verdienst, also die Verteilung entsprechend der individuellen Leistung und dem individuellen Beitrag zum Wohlstand der Gemeinschaft. Was eine anerkennenswürdige Leistung, was also verdienstvoll ist und was nicht, das ist wiederum eine innerhalb einer politischen Gemeinschaft zu treffende politische Entscheidung, die sich aus den Machtverhältnissen unterschiedlicher funktionaler Gruppen mit unterschiedlichen sozialen Sicherungserwartungen ergibt. Für beide Varianten – die Dominanz auf hohem Niveau bedürftigkeitsorientierter und die Dominanz verdienst- und statusorientierter Verteilung – gibt es unter modernen, komplexen Gesellschaften empirische Beispiele. Gleichwohl glaube ich Anzeichen dafür zu erkennen, dass der Verdienst als Bezugspunkt für Verteilung und soziale Sicherung sich auch in den erstgenannten, primär nach Bedürftigkeitsgesichtspunkten umverteilenden Gesellschaften ausbreitet.

Die vierte zu treffende Entscheidung hängt mit der Frage nach dem dominanten Verteilungsmodus eng zusammen; sie betrifft die Institutionen, mit denen umverteilt und soziale Sicherheit produziert wird. Moderne Gesellschaften unterscheiden sich von vormodernen durch ihr deutlich komplexeres Geflecht möglicher Anspruchsbeziehungen. Arenen der Wohlfahrtsproduktion und Wohlstandsverteilung sind hier nicht nur Familien, verwandtschaftliche Netzwerke und überschaubare Gemeinschaften, sondern auch anonymisierte Märkte und politische Institutionen, allen voran der moderne Nationalstaat. Diese drei Arenen, gelegentlich als Wohlfahrtsdreieck bezeichnet, bilden in ihrer Abstraktion das institutionelle Grundgerüst sozialer Sicherung und damit auch den Fluchtpunkt jeder analytischen Beschäftigung mit ihr (Ganßmann 2010: 332).

Abb. 1: Wohlfahrtsdreieck und Integrationsarenen

Soziale Sicherung als (Zusage der Möglichkeit der) Einlösung von Ansprüchen an andere, als Prozess materieller Umverteilung innerhalb sozialer Beziehungen ist grundsätzlich abhängig von der Zahl und der jeweiligen Leistungsfähigkeit der in diese Beziehungen involvierten Akteure und von der Belastbarkeit ihrer Anspruchsbeziehungen. Entsprechend zeichnen sich etwa familiäre Netzwerke zwar durch starke, üblicherweise sehr stabile, symmetrische, moralisch begründete mikro-solidarische Reziprozitätsbeziehungen aus. Sie verfügen jedoch nur über ein vergleichsweise geringes Umverteilungspotential. Die interpersonale Reichweite der Umverteilung wie auch ihre Intensität sind beschränkt, da die Gesamtzahl der Familien- oder Gemeinschaftsmitglieder und damit zwangsläufig auch die Anzahl der Leistungsträger unter ihnen gering sind. Auch die intertemporale Reichweite der Umverteilung ist vergleichsweise eingeschränkt; sie erfasst in modernen Gesellschaften kaum mehr als drei Generationen.

Auf Märkten, der zweiten Kategorie von Arenen der Wohlfahrtsproduktion, werden Zusagen der zukünftigen Möglichkeit der Einlösung von Ansprüchen an andere in üblicherweise anonymen, apolitischen Tauschprozessen gehandelt. Die interpersonale wie auch die intertemporale Reichweite der Umverteilung ist bei marktförmig vermittelter sozialer Sicherung potentiell vergleichsweise groß. Ein bestimmtes, politisch gewolltes Verteilungsergebnis lässt sich allerdings auf und mit Märkten nicht erzielen. Denn die Umverteilungsmoti-

vation ist hier nicht moralischer, sondern ökonomischer Natur. Das hat nicht nur zur Konsequenz, dass – anders als oft bei familialer Umverteilung – Leistung und Gegenleistung im Vorhinein möglichst genau festgelegt werden und Zusagen sozialer Sicherung nur im Tausch gegen individuell risikoproportionale Prämien zu haben sind, was zu adverser Selektion führen kann. Es führt auch zu einem dominanten Tauschmuster, bei dem die Eigenleistung der Fremdleistung zeitlich zwingend vorausgeht. Damit aber hängt die Chance einer Person, in der Zukunft Ansprüche an andere, etwa an ein Versicherungsunternehmen, stellen zu können, einerseits von ihrer nachgewiesenen Leistungsfähigkeit in der Gegenwart und andererseits von der zukünftigen Leistungsfähigkeit des Zusagegebers ab. Das führt auf beiden Seiten zu spezifischen Vertrauensproblemen und reduziert das Umverteilungspotential marktförmig gehandelter sozialer Sicherheit beträchtlich. Sollen über den Markt bestimmte, vorgegebene Verteilungsziele erreicht und die für Tauschgeschäfte mit langen Zeithorizonten typischen Vertrauensprobleme minimiert werden, dann bedarf es dafür marktexterner, politischer Regulierung.

Die Arena mit dem größten Umverteilungspotential in modernen Gesellschaften ist der Staat. Mit seinen Kompetenzen kann er Austauschbeziehungen installieren, die moralischer Reziprozität ebenso wenig bedürfen wie marktförmig getauschter Leistungszusagen. Bei seiner Definition von Leistung und Gegenleistung wie auch von deren zeitlicher Reihenfolge muss er sich weder ausschließlich von ökonomischen noch von moralischen Kriterien leiten lassen. Vielmehr kann er bei der Gestaltung der Mechanismen sozialer Sicherung beide Aspekte kombinieren. Das verschafft ihm einige Handlungsfreiheit. Da ein Staat in letzter Konsequenz auf alle Angehörigen aller *funktionalen* Subgruppen zugreifen kann, die ihm zugleich *politisch* zugehören, kann die interpersonale Reichweite staatlicher Umverteilung wie auch ihre Intensität sehr groß sein. Staatliche Systeme sozialer Sicherung sind zwar weitgehend moralfreie Umverteilungssysteme, dafür aber welche mit rechtlich erzwungener Makro-Solidarität. Und da Staaten üblicherweise auch sehr stabile Gebilde (stabileren jedenfalls als Familien und Unternehmen), ihre Zusagen zukünftiger sozialer Sicherung also ver-

gleichweise glaubhaft sind, geht auch die intertemporale Reichweite der Umverteilung über die Potentiale familialer oder marktformiger Umverteilung weit hinaus (Ganßmann 2000: 28).

In modernen Gesellschaften ist keine der drei Arenen allein für die Wohlstandsverteilung zuständig. Vielmehr sind Familie, Markt und Staat als Orte der Wohlfahrtsproduktion aufeinander bezogen und miteinander verbunden. Es sind erst diese Verbindungen, die das Bild eines Wohlfahrtsdreiecks plausibel machen. Die empirische Varianz von Wohlfahrtsystemen in verschiedenen Gesellschaften ist also ganz offensichtlich die Folge unterschiedlicher Arrangements zwischen den drei Arenen. Den größten Einfluss auf die Ausprägung solcher Arrangements haben dabei staatliche Akteure. Der Staat genießt innerhalb des Dreiecks eine Sonderstellung. Nur er ist befugt zu *Sozialpolitik*, zur verbindlichen Regulierung aller Arenen der Wohlfahrtsproduktion (einschließlich der staatlichen) und damit auch zur Gestaltung der Arrangements zwischen ihnen. Nur der Staat ist also in der Lage, für die verschiedenen Arten von Ansprüchen an andere die dafür hauptsächlich zuständige Umverteilungsarena festzulegen.

Der Staat ist damit zugleich der einzige Akteur, der für sich selbst festlegen kann, in welchem Umfang er selbst Umverteilungsinstanz (staatliche Redistribution) oder „lediglich“ Regelungsinstanz (staatliche Regulierung nichtstaatlicher Redistribution) sein will (Lindbeck 1985: 325). Über solche Möglichkeiten der Zuständigkeitsübernahme und -ablehnung verfügen weder Familienmitglieder noch Marktteilnehmer. Darüber hinaus ist das Verhältnis von Regulierung und Redistribution durch den Staat keineswegs statisch. Ein kurzer Rückblick auf die Geschichte sozialer Sicherung zeigt, dass die Anfänge staatlicher Sozialpolitik im Bereich der Regulierung lagen, während moderne Sozialpolitik in der Mehrzahl der entwickelten westlichen Gesellschaften der Nachkriegszeit vor allem staatliche Redistribution ist. Oder war. Denn es hat die These einiges für sich, dass zukünftig mit einer weiteren Metamorphose staatlicher Sozialpolitik zu rechnen ist: mit dem Wiedererstarken ausschließlich regulativer und der Bedeutungsabnahme eigenständiger redistributiver Sozialstaatlichkeit.

Die vier grundlegenden politischen Entscheidungen bezüg-

lich sozialer Sicherung – die Reichweite materieller Umverteilung, die interne Differenzierung und Intensität materieller Umverteilung, den dominanten Modus und die dominante Arena der Verteilung betreffend – sind Gegenstand dieses Buches. Es geht um den Einfluss, den der Wandel des Verhältnisses politisch-territorialer und funktional-soziostruktureller Zugehörigkeiten auf das Verhältnis von Verteilungskriterien ausübt.

Zu diesem Zweck unterteile ich die Untersuchung in drei Teile und behandle in ihnen Europas sozialpolitische Herkunft, Gegenwart und Zukunft. Ich gehe zunächst auf die Entstehung von Sozialpolitik im nationalen Rahmen ein und kontrastiere unterschiedliche Versuche, die Entstehung und Weiterentwicklung nationaler Sozialpolitiken theoretisch zu erklären (II.). Anschließend untersuche ich, ob und inwieweit diese nationale Verankerung von Sozialpolitik die Ausbildung einer europäischen Sozialpolitik einerseits erforderlich macht, andererseits behindert oder befördert (III.). Im Weiteren (IV.) prüfe ich nationale sozialpolitische Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union auf Konvergenz-Tendenzen und analysiere die sozialpolitischen Implikationen und Realisierungschancen zweier Leitlinien der Europäischen Kommission. Abschließend verknüpfe ich die gewonnenen Ergebnisse miteinander und entwerfe vor diesem Hintergrund das Modell einer Europäischen Sozialversicherung.