

Impulse

Konflikt und Kohäsion als Eckpunkte der Sozialpolitikforschung.

Anmerkungen aus soziologischer Perspektive

Berthold Vogel

Ist Sozialpolitik nicht das innere Band moderner, arbeitsteiliger Gesellschaften? Ein Band, das stets unter der Spannung von Verteilungskämpfen, aber eben auch für Stabilität im gesellschaftlichen Wandel steht? Wer in diesem Feld forscht, der und die treffen auf Konflikte zwischen Klassen, Generationen und Statusgruppen, aber sie sehen auch Effekte gesellschaftlichen Zusammenhalts, die in der Institutionalisierung von Solidarität in sozialen Sicherungssystemen ihren Ausdruck finden. In der Sozialpolitik geht es immer um das Ganze. Sozialpolitisch Aktive sind daher immer mehr als Fachpolitikerinnen und -politiker. Und Forschende in diesem Feld stoßen selbst dann, wenn sie Details der Renten- und Krankenversicherung untersuchen, immer auch auf die Ideen, Interessen und Institutionen¹, die mit Ausbau und Fortentwicklung des Sozialstaats verknüpft sind. Hierzu zählt die Vorstellung von einer „guten Gesellschaft“ (DGB-Index), von der Balance unterschiedlicher sozioökonomischer Interessen² und von der konkreten „Institutionenfortbildung“³ der Versicherung, der Daseinsvorsorge und des Gemeinwohls. Kein Wunder, dass Sozialpolitik immer eine inter- und transdisziplinäre Forschungsangelegenheit ist. Unterschiedliche Disziplinen wirken hier zusammen, die sich allesamt reaktionsfähig gegenüber gesellschaftlichen Veränderungen zeigen müssen. Die Eckpunkte der Sozialpolitikforschung sind Konflikt und Kohäsion. Das galt in der Vergangenheit, aber vielleicht noch mehr in den kommenden Jahren, wenn Pandemiebewältigung, Digitalisierung und Alterung der Gesellschaft Sozialpolitik gehörig unter Stress setzen werden. Die kommenden Verteilungskonflikte liegen auf der Hand, zumal die Kassen nach der Corona-Krise nicht voller sein werden. Auch die demografischen Ungleichgewichte, die die Sozialversicherungen in Zukunft erheblich belasten, sind im Moment noch eher Szenario als Wirklichkeit. Und wie

1 Lepsius, Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, S. 392 ff.

2 Kallhoff, *Why Democracy Needs Public Goods*.

3 Schelsky, Über die Stabilität von Institutionen, besonders Verfassungen, S. 33 ff.

eine Gesundheitsversorgung in einer alternden Gesellschaft aussehen soll, die Jahr und Jahr von einem wachsenden Fachkräftemangel gerade auch in den versorgenden und pflegerischen Berufen geplagt wird, weiß wohl aktuell keine und keiner so genau. Die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität bleiben jedenfalls aktuell, wenn es zukünftig Konflikte zu balancieren und Kohäsion durch Sozialpolitik zu ermöglichen gilt. Wenn wir nachfolgend im Spannungsfeld von Konflikt und Kohäsion über Sozialpolitikforschung nachdenken, dann treffen wir auf ein differenziertes Feld wissenschaftlicher Analysen. Hier geht es um die Universalien des Wohlfahrtsstaates ebenso wie um die Spezifika des Sozialversicherungsrechts. Demzufolge finden wir erstens empirisch-evaluative Forschung zu Folgewirkungen sozialpolitischer Interventionen von der Familienhilfe über die Alterssicherung bis hin zur Arbeitslosenunterstützung. Dieser Zweig der Sozialpolitikforschung hat in den vergangenen Jahrzehnten deutlich an Gewicht gewonnen. Auf diese Weise ist Sozialpolitikforschung zweitens eine transferorientierte Disziplin, die im Dialog mit den Trägern der Sozialpolitik steht: mit Verbänden, Vereinen, Gerichten und öffentlichen bzw. kommunalen Einrichtungen. Sozialpolitikforschung ist drittens aber auch eine stark auf den Wohlfahrtsstaat hin ausgerichtete Disziplin, in der die Entwicklungsgeschichte der Sozialpolitik beleuchtet und das Verhältnis von Staat und Gesellschaft diskutiert wird. In konzeptioneller und zeitdiagnostischer Hinsicht sind im Rahmen der Sozialpolitikforschung unterschiedliche Typen der Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft⁴ unterschieden und reflektiert worden – dazu zählen Konzepte des „sorgenden Staates“⁵ und des gewährleistenden Staates. Darauf kommt der Text im Folgenden zu sprechen. Insgesamt gilt, dass Sozialpolitikforschung mehr ist als ein Evaluationsprogramm, das Effekte von politischen Maßnahmen und Versicherungsleistungen misst. Es geht vielmehr um Ungleichheit, um Verteilungsfragen, um die prekäre Balance von Befriedigung und Enttäuschung gesellschaftlicher Erwartungen, kurz: um die Analyse und Gestaltbarkeit des gesellschaftlichen Ganzen durch die Bearbeitung sozialer Partikularitäten.

4 Vogel, Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft.

5 De Swaan, Der sorgende Staat.

I. Konfliktreiche Balancen

Die wohlfahrtsstaatliche Politik prägt Lebenschancen und strukturiert soziale Ungleichheit, indem sie Privilegien zuweist und entzieht, indem sie das Gefüge aus Rechten und Pflichten ordnet und justiert. Der Wohlfahrtsstaat konstruiert und konstituiert soziale Vorzugslagen, aber auf diese Weise auch immer soziale Benachteiligungslagen. Der Wohlfahrtsstaat ist der Ort der Auseinandersetzungen um die politische und rechtliche Formulierung einer – in den Worten *Robert Castels* – „Handicapologie“⁶. Die politische Praxis der Handicapologie fragt: Wer verdient für welchen Tatbestand welche finanzielle und normative Aufmerksamkeit, wessen Handicaps werden als berechtigt anerkannt und welche Handicaps erweisen sich als interventionstauglich, als ausgleichsbedürftig oder vielleicht auch als zumutbar? Auf der Grundlage dieser Fragestellungen gibt es in wohlfahrtsstaatlich formierten Demokratien zu keinem Zeitpunkt dauerhaft sozialpolitisch Befriedigte und dauerhaft sozialpolitisch enttäuschte soziale Gruppen bzw. Klassen, sondern die Enttäuschungs- und Befriedigungsintensität ist zwischen den und innerhalb der unterschiedlichen sozialen Klassen stets variabel. Diese prekäre und konfliktreiche Balance von Befriedigung und Enttäuschung gesellschaftlicher Erwartungen, die als das strukturelle Grundmerkmal der Organisation und Praxis des Wohlfahrtsstaates zu betrachten ist, kommt in der Suche nach Wohlfahrtsstaatstypen meist zu kurz.

II. Sozialpolitik zweiter Ordnung

Die viel zitierte und in den Sozialstaatsdebatten hegemoniale Wohlfahrtsstaatstypologie von *Gøsta Esping-Andersen*, der drei Welten eines konservativen, liberalen und sozialdemokratisch geprägten „Wohlfahrtskapitalismus“ unterscheidet⁷, ist daher als Heuristik wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungslogik verdienstvoll, für das systematische theoretische und empirische Verständnis wohlfahrtsstaatlicher Praxis als Spannungsfeld von Konflikt und Kohäsion allerdings weitgehend untauglich. Die Typologie hilft Unterscheidungen zu treffen, aber sie operiert mit einem Modell, das keine Konflikte um die Gestalt und Gestaltung von Staatlichkeit kennt, und sie unterstellt, dass das letzte und höchste Ziel des Wohlfahrtsstaates

6 Castels, Die Metamorphosen der sozialen Frage.

7 Esping-Andersen, Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, S. 19 ff.

tes die „Dekommodifizierung“ der Ware Arbeitskraft sei. Davon kann allerdings nicht die Rede sein. Selbstverständlich zielt wohlfahrtsstaatliche Politik von Beginn an darauf, der Nutzung der menschlichen Arbeitskraft spezifische politische und institutionelle Grenzen zu setzen bzw. das freie Spiel von Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten einzudämmen. Doch diese auf „Dekommodifizierung“ orientierte Funktionsbestimmung bleibt eindimensional. Der Soziologe *Elmar Rieger* legte bereits in seinem Aufsatz „Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat“⁸ mehrere Gründe dar, die gegen die in der empirischen Wohlfahrtsstaatsforschung verbreitete Praxis sprechen, die von *Esping-Andersen* prominent platzierte „Dekommodifizierung“ als Zentralmerkmal von Sozialpolitik auszuweisen. Der Maßstab des wohlfahrtsstaatlichen Handelns ist keineswegs der Schutz der Arbeitskraft vor dem Markt. So betont *Karl Polanyi* in seiner klassischen Studie zur „Great Transformation“⁹, dass es gerade der sich etablierende Wohlfahrtsstaat ist, der die marktfähige Arbeitskraft überhaupt erst herstellt. Die wohlfahrtsstaatliche Organisation des Sozialen zielt nicht auf Marktabschirmung, sondern umgekehrt auf Marktbefähigung. In dieselbe Kerbe schlägt auch *Michel Foucault* in seinen Vorlesungen zur „Gouvernementalität“. Hier konzentriert er sich auf die gesellschaftspolitischen Vorstellungen und das Markt-Staat-Verhältnis der Ordoliberalen¹⁰. *Foucault* zeigt, dass für die Freiburger Schule der Markt keine natürliche Sozialordnung darstellt, die der Staat bzw. die politische Regierung respektieren oder gar schonen müsste. Es verhält sich aus der Sicht der ordoliberalen Protagonisten *Eucken*, *Röpke* oder *Müller-Armagk* genau umgekehrt: Ohne politische Intervention und ohne rechtlichen Eingriff entstehen keine stabilen Marktordnungen. Der funktionierende Markt ist das Ergebnis von politischer, rechtlicher, d.h. in letzter Instanz staatlicher Regierungspraxis. Zudem verleitet die Konzentration auf die dekommodifizierende Wirkung zu einem Verständnis des Verhältnisses von Markt und Sozialpolitik, das den Problemen entwickelter Wohlfahrtsstaaten, in denen sich komplizierte Verbindungen wirtschaftlicher und politischer Sphären ergeben, nicht gerecht wird. Ein Grundmerkmal entwickelter Wohlfahrtsstaaten ist doch gerade, dass sie zunehmend mit sozialpolitischen Problemen zweiter Ordnung konfrontiert sind. Sozialpolitik bearbeitet durch ihre Praxis die selbst erzeugten

8 Rieger, Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, S. 59 ff.

9 Polanyi, The Great Transformation.

10 Foucault, Die Macht der Psychiatrie.

Handlungsanforderungen. Sie dreht sich immer weniger um die Beeinflussung konkreter sozialer Problemlagen im Sinne einer Sozialpolitik erster Ordnung, „sondern um die Beeinflussung der Interventionsapparaturen, welche einstmals um der Linderung sozialer Problemlagen willen geschaffen worden sind, heute jedoch ein institutionelles Eigengewicht gewonnen haben, das weitgehend unabhängig von den ursprünglichen Motiven um politische Beachtung ringt. Hier geht es nicht mehr um Intervention in soziale Verhältnisse, sondern um die Gewährleistung und Steuerung institutionalisierter Systeme – insbesondere des Tarifvertragswesens, der Einkommenssicherung und der Dienstleistungsproduktion“¹¹. Rieger spricht in Anspielung auf diese Sozialpolitik zweiter Ordnung sehr anschaulich von „Selbstverknötungen“ und „Selbstbindungen“. Sie sind Resultate und Steuerungsprobleme sozialpolitischer Arrangements¹². Auch er weist auf das eherne Gesetz der Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat hin, „dass jede Problemlösung die Dringlichkeit der noch ungelösten Probleme erhöht“¹³. Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates liegen mithin nicht alleine in den Problemen der fiskalischen Umverteilung oder Abgabenlast, sondern auch in den Antinomien der sozialpolitischen Praxis. Diese Praxis ist in schwelende Interessenkonflikte involviert, die sich zwischen den durch sozialpolitische Verteilung entweder gestärkten oder geschwächten Gruppen abspielen. In der Entwicklungsgeschichte moderner staatlicher Regulation des Sozialen erkennen wir Kämpfe um den Neubau, Ausbau und Abbau wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Sicherungssysteme sowie Auseinandersetzungen um die „regulativen Wertmaßstäbe“ der Sozialpolitik. In der Formulierung *Max Webers*: „Das Kennzeichen des sozialpolitischen Charakters eines Problems ist es ja geradezu, dass es nicht auf Grund bloß technischer Erwägungen aus feststehenden Zwecken heraus zu erledigen ist, dass um die regulativen Wertmaßstäbe selbst gestritten werden kann und muss, weil das Problem in die Region der allgemeinen Kulturfragen hineinragt. Und es wird gestritten nicht nur (...) zwischen ‚Klasseninteressen‘, sondern auch zwischen Weltanschauungen“¹⁴.

11 Kaufmann, Sozialpolitik und Sozialstaat, S. 143.

12 Rieger, Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, S. 74.

13 Rieger, Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, S. 84.

14 Weber, ArchSozWiss 1904, S. 22, 29.

III. Kohäsionseffekte

Daraus ergeben sich für die Sozialpolitik als Spannungsfeld zwischen Konflikt und Kohäsion drei Schlussfolgerungen: Erstens, es gibt keine übergeordnete, zentrale Leitfunktion der Sozialpolitik, die sich beispielsweise in der Funktion der Dekommodifizierung oder der Dämpfung und Einhegung von Marktmechanismen erschöpfen würde. Die Staatszielbestimmung des modernen, rechtsbasierten Wohlfahrtsstaates kann nicht eindimensional auf Markteinhegung reduziert werden, wie es die Typologie *Esping-Andersens* suggeriert. Zweitens, „Markt“ ist keineswegs ein diametraler Gegensatz zu Sozialpolitik. Beides, Markt und Staat, sind vielmehr Mechanismen der Regulation und Befriedigung potentiell divergenter Interessen und Bedürfnisse. Historische Arbeiten zeigen die enge Verschränkung und wechselseitige Angewiesenheit von Markt und Staat als Funktions- und Ordnungsprinzipien des Sozialen. *Max Webers* Kapitalismustheorie ruht auf der Erkenntnis, dass alleine im rationalen Staat der Kapitalismus gedeihen kann. Dieser Staatstypus beruht auf dem formalisierten Recht. Recht muss sich berechnen lassen wie eine Maschine, um das Unternehmertum auf sicherem Grund gedeihen zu lassen. Hierzu bedarf es der Sozialfiguren des Fachbeamten und des Verwaltungsdieners. Drittens, die distributive Bearbeitung der Probleme einer gesellschaftlichen Gruppe erzeugt regelhaft Probleme für andere Gruppen der Gesellschaft. „Wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen in marktwirtschaftlichen Kontexten sind typischerweise gleichzeitig auf gegensätzliche Bedürfnisse von sozialen Gruppen bezogen, die im System der gesellschaftlichen Arbeitsteilung unterschiedliche Positionen einnehmen. Sie enthalten zwangsläufig Elemente, die untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen“¹⁵. Mit anderen Worten: Die Sozialpolitik beeinflusst die Kräfteverhältnisse zwischen sehr unterschiedlichen sozialen Gruppen. Die politische Balancierung sozialer Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen, Arbeitern und Angestellten, Aufstiegsorientierten und Abstiegsverängstigten, zwischen deklassierten und etablierten Gruppen ist und bleibt die zentrale Herausforderung der wohlfahrtsstaatlichen Justierung des Sozialen. Eine Balance, die freilich auch sehr starke Kohäsionseffekte hat.

15 Rieger, Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, S. 69.

IV. Der sorgende Staat

Der niederländische Historiker *Abram de Swaan* legt in seinem Buch „Der sorgende Staat“ (1993) eine exzellente Konflikttheorie und -soziologie des Wohlfahrtsstaates und der mit ihm verknüpften sozialpolitischen Spannungsfelder vor. Sozialpolitik kann in *de Swaans* Sichtweise nicht als ein von oben installiertes oder dekretiertes Ordnungsgerüst des Sozialen verstanden werden. Vielmehr ist sie das historisch gewachsene und sich stets verändernde Produkt gesellschaftlicher Konflikte um Anrechte und Belastungen, um Privilegien und Benachteiligungen. In seiner Analyse der Genese der modernen Sozialpolitik stellt *de Swaan* am Beispiel der Niederlande, Frankreichs, Deutschlands und der Vereinigten Staaten von Amerika die Trägergruppen sorgender Wohlfahrtsstaatlichkeit vor, und er schildert die sozialen Konflikte, die mit der politischen und rechtlichen Durchsetzung des Konzepts sorgender Staatlichkeit verbunden waren. Konflikte, die freilich auch soziale Verbindungen ermöglichten und die Konnektivität des Sozialen förderten. Auf dem historischen Tableau des sorgenden Staates erscheinen Nutznießer und Verlierer. Er kann sehr gut zeigen, dass die Ausformulierung der Sozialpolitik in sozialstruktureller Hinsicht formativ wirkte, indem sie das Strukturgefüge der Gesellschaft in besonderer Weise prägte. „Im 20. Jahrhundert ging die Kollektivierung der Fürsorge mit einer Transformation der gesellschaftlichen Mittelschicht einher. An die Stelle von Selbständigen und Kleinunternehmern traten auf breiter Basis hoch gebildete Arbeitnehmer großer Organisationen. Dadurch verschob sich ihr Rückhalt vom privaten Wirtschaftskapital zum Bildungs- und zu Anteilen am kollektiven Transferkapital. (...) Die großzügigen Regelungen für Beamte und Angestellte sollten ebenso eine prekäre soziale Distanz wahren wie allgemeine sozialpolitische Standards setzen.“¹⁶ Schulisch erworbenes Fachwissen und kollektiv begründete Transferansprüche der neuen Mittelschicht traten als Distinktionsprinzipien nun an die Stelle von Berufsautonomie und privater Vermögensbildung der alten (selbständigen) Mittelschicht. Die Etablierung öffentlicher Einrichtungen im Gesundheits-, Bildungs- und Versicherungswesen ließ neue Verwaltungsberufe für fachgeschulte Expertinnen und Experten entstehen. Die Kinder des absteigenden alten Mittelstandes (der bedrohten Selbständigen) und die Kinder aufwärtsstrebender Industriearbeiterinnen und Industriearbeiter hofften in den neuen wohlfahrtsstaatlichen Organisationen unter- und vorwärtszukommen. „Somit schluckte das Kissen der Beschäfti-

16 De Swaan, *Der sorgende Staat*, S. 254.

gung im Sozialdienst viele Tränen des Bürgertums und Hoffnungen der Arbeiterklasse: Es nahm im Sinne starker Integration und effektiven Zusammenhalts immer neue Generationen in die ‚Verteilereliten‘ auf, um die wachsende ‚Sozialklientel‘ des Staates zu bedienen. Dort halfen ihnen bürokratische Anweisungen, knappe Mittel gegen politische Loyalität einzutauschen¹⁷. Im Grunde zeigt *de Swaan*, dass sich Sozialpolitik nicht alleine als Quantität von Sozialausgaben und Transferzahlungen oder als sukzessiver Ausbau von Versicherungseinrichtungen beschreiben lässt. Mit dem Ausbau der Sozialpolitik, aktuell der Gesundheitspolitik, etablieren sich in diesen Feldern auch Beschäftigung, Auskommen und berufliche Perspektiven. Die moderne Sozialpolitik und ihre Institutionen sind wesentliche Voraussetzungen gesellschaftlichen Zusammenhalts. Der Rückbau sozialpolitischer Infrastrukturen ist umgekehrt einer der stärksten Prozesse und Faktoren gesellschaftlicher Fragmentierung und Spaltung. Wer heute über Zusammenhalt spricht, der und die werden die Effekte der Sozialpolitik nicht ausblenden können. Neue Expert:innen betreten die öffentliche Bühne bzw. kehren auf sie zurück. Wer hätte noch vor einigen Jahren gedacht, dass öffentliche Gesundheitspolitik neue Aufmerksamkeit erhält. Auch und gerade in der Pandemie und in der Pandemiebewältigung ordnen sich Interessen und Präsenzen unterschiedlicher an Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat Beteiligter neu. Kurzum, in modernen Wohlfahrtsstaaten bzw. in der Sozialpolitik werden nicht nur soziale Interessenkonflikte und Kämpfe um Privilegien, materielle Verteilungen und Sicherungsleistungen ausgetragen. Auch innerhalb des staatlichen Institutionengefüges sind Konflikte um soziale und berufliche Positionen sowie um die Neudefinition von Expertenregimes präsent. Sozialpolitik bleibt der Ort latenter und manifester Konflikte um Leistungen, Ansprüche, Positionen und Karrieren. Und sie bleibt die Triebfeder gesellschaftlichen Zusammenhalts. So viel Ambivalenz muss sein¹⁸.

V. *Social Equalizing*

Damit kommen noch einmal die Kohäsionseffekte in den Blick, mit denen Sozialpolitik verknüpft ist. Soziologische Sozialpolitikforschung tut sich mit den kohäsiven und freiheitsstiftenden Effekten der Sozialpolitik schwer. In ähnlicher Weise, wie die Typologie von *Esping-Andersen* den

17 De Swaan, *Der sorgende Staat*, S. 254.

18 Vgl. auch Kersten/Rixen/Vogel, *Ambivalenzen der Gleichheit*.

Blick auf die grundsätzliche Konfliktualität der Sozialpolitik zu verstellen droht, findet sich auf soziologischer Seite oftmals eine Sichtweise, die Sozialpolitik im Wesentlichen als historisch sich verfeinernde Herrschaftsapparatur versteht. Es ist der gouvernementale Blick *Foucaults*, der zu dieser sehr grundsätzlichen Reduktion wesentlich beigetragen hat. Sehr viel weniger kommt eine theoretisch-konzeptionelle Sichtweise in den Blick, wie sie beispielsweise *Angela Kallhoff* entlang der Formel des „social equalizing“¹⁹ markiert. Sozialpolitik provoziert Verteilungskonflikte, aber sie ist zugleich auch die Moderatorin dieser Konflikte. Die Kohäsionseffekte durch Sozialpolitik ergeben sich aus dem Wechselspiel zwischen der Vergesellschaftung individueller Risiken und der Vergemeinschaftung kollektiver Chancen. Wenn zu Beginn davon die Rede war, dass es dann, wenn Sozialpolitik aufgerufen wird, immer auch um das gesellschaftlich Ganze geht, dann zeigt sich im Spannungsfeld von Konflikt und Kohäsion, dass es drei zentrale sozialpolitische Versprechen sind, die moderne, marktorientierte und wohlfahrtsstaatlich formierte Gesellschaften prägen: Die Versprechen auf Aufstieg, Fairness und Sicherheit. Sie entfalten auf jeweils spezifische Weise kohäsive Effekte. Das Versprechen auf Aufstieg signalisiert, dass die Strukturen des Sozialen prinzipiell offen und beweglich sind. Ständische Begrenzungen entfallen, jeder kann weiterkommen, seine und ihre Bildung vermehren und die berufliche Position verbessern, die eigene Konsumkraft erhöhen und den sozial ererbten Status steigern. Im Versprechen auf Aufstieg liegt der Siegeszug des meritokratisch legitimierte Bildungsgedankens begründet. Das Versprechen auf Fairness zeigt an, dass es trotz aller Marktkonkurrenz in den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konflikten gerecht zugeht. Die Regeln des Spiels müssen hierfür übersichtlich und transparent sein, so dass sich alle an ihnen orientieren können und zumindest formal alle Teilnehmer:innen die gleichen Chancen haben. Erfolg und Niederlage sind auf diese Weise immer den eigenen Fähigkeiten zurechenbar. Im Versprechen auf Fairness liegt der Siegeszug des modernen Rechts begründet. Beide Versprechen – Aufstieg und Fairness – sind die Triebfedern des säkularen Trends der Individualisierung. Dieser Trend ruht freilich auf einem dritten Versprechen – dem Versprechen auf die Herstellung und Gewährleistung sozialer Sicherheit. Hier liegt zugleich das universale Grundversprechen nachständischer Gesellschaften, in denen Individuen aus zünftig geprägten, religiös begründeten und familiär organisierten Sozialverbänden heraustreten bzw. entlassen werden. Auf dem Versprechen der Sicherheit gründet der

19 Kallhoff, Why Democracy Needs Public Goods.

Siegeszug des formativen Prinzips der Sozialpolitik im Besonderen und des Wohlfahrtsstaates im Allgemeinen.

VI. Soziale Sicherheit

Die soziale Sicherheit repräsentiert die herausragende Leitkategorie der modernen Gesellschaft, die eng mit der in der Pandemie wieder aktualisierten Debatte um die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft²⁰ verknüpft ist. Wir haben es bei der Frage nach der Sicherheit mit einer fundamentalen „Wertidee“ zu tun, die in den Worten *Franz-Xaver Kaufmanns* gleich den Sternen am nächtlichen Himmelszelt „unerreichbar und doch richtungsweisend“²¹ ist. Das Spezifische an dem Versprechen auf soziale Sicherheit ist, dass es sich im Laufe der Entwicklung moderner Gesellschaften immer weiter ausgedehnt hat. Es umgreift immer weitere Lebensbereiche. Dessen Spektrum reicht vom betrieblichen Arbeitsschutz über die Rentenordnung und Gesundheitsvorsorge bis hin zur Wohnbauförderung, der Kilometerpauschale oder der Pflegeversicherung. Soziale Sicherheit ist als Struktur und Norm im Prinzip unbegrenzt. Jeder Aufstieg findet einmal sein akzeptiertes Ende, jedes Fairnessgebot ist in den Augen der Konkurrenten entweder verwirklicht oder nicht, aber jede Steigerung der Sicherheit befeuert in neuer Weise Unsicherheitsgefühle und Risikosensibilitäten. Mit der Perfektionierung und Universalisierung sozialer Sicherheit wächst der Wunsch nach neuer, verbesserter und verfeinerter Sicherheit. Das Bedürfnis nach Sicherheit ist daher „unstillbar, weil das Individuum als solches sich außerhalb der Schutzsysteme naher Solidargemeinschaften bewegt.“²². In Anlehnung an *Tocquevilles* Paradox, dass die Ungleichheitsempfindlichkeit einer Gesellschaft mit wachsender Gleichheit zunimmt, kommt *Castel* zu dem Schluss, dass die immer weiter um sich greifende soziale Sicherheit zu einer verschärften Unsicherheitswahrnehmung führt. Wachsende soziale Sicherheit produziert unablässig neue Sicherheitsorgen. Diese Sorgen weisen darauf hin, dass Sicherheit nicht nur ein leitsternartiger Hoffnungs- und Integrationsbegriff moderner Gesellschaften ist, sondern zugleich auch ein Spaltungsbegriff, der auf die latente oder manifeste Präsenz sozialer Gefährdungen hinweist.

20 Vgl. Vogel, Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft.

21 Vgl. Kaufmann, Sozialpolitik und Sozialstaat.

22 Castel, Die Stärkung des Sozialen, S. 30.

VII. Verteilungskonflikte

Vor dem Hintergrund dieser Versprechen auf Aufstieg, Fairness und Sicherheit brauchen wir neue politische Ideen zur Herstellung sozialer Durchlässigkeit als Vitalitätsprinzip freier und offener Gesellschaften. Eine solche „Mobilitätspolitik“ braucht es gerade in den Bereichen, die seit dem Frühjahr 2020 als „systemrelevant“ bzw. als gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen markiert werden. Des Weiteren ist im Angesicht der großen Transformationen des demografischen Wandels, der Digitalisierung der Arbeits- und Lebenswelt und der Dekarbonisierung der industriellen Wirtschaftsweise eine Diskussion über das Verhältnis von privatem und öffentlichem Wohlstand erforderlich. Diese Diskussion muss sich auf eine investive Infrastrukturpolitik konzentrieren, die den öffentlichen Interessen des Gemeinwesens zu Gute kommt. Auch hier müssen Lehren aus der Erfahrung der Pandemie für eine neue Politik öffentlicher Güter gezogen werden. Die Sozialpolitik der Zukunft, die einen gesellschaftsgestaltenden Anspruch hat, wird dabei um Fragen der Steuerpolitik nicht herumkommen. Sozialpolitik ist dann mehr als das Ergebnis von Versicherungsleistungen. In der Steuerpolitik und in der Organisation der Sozialversicherungen spiegeln sich die Maßstäbe eines Gemeinwesens. Schließlich müssen in Zeiten verstärkter Verteilungskonflikte und der Re-Aktualisierung der Klassenfrage die Diskussionen um die Gestaltung sozialer Sicherheit weitergeführt werden. Ausgrenzungserfahrungen und Abstiegsängste bedürfen gleichermaßen einer sozialpolitischen Antwort, die über die Anwendung unmittelbarer Kriseninterventionen wie der Kurzarbeit deutlich hinausgehen. Hier geht es um die für die Krisenbewältigung wichtige Frage, welche neuen Rechtsformen und inner- wie außerbetriebliche Strategien gefunden werden müssen, um diskontinuierliche Erwerbsverläufe und Situationen wechselhafter Beschäftigung abzusichern. Die Energiewende, der ökologische Strukturwandel, der Mangel an Fachkräften, aber auch die Neuordnung der post-pandemischen Arbeitswelt werden ohne berufliche Mobilität und Flexibilität nicht zu bewältigen sein.

VIII. Perspektiven der Sozialpolitikforschung

Welche Perspektiven lassen sich im Spannungsfeld von Konflikt und Kohäsion nun für eine interdisziplinäre Sozialpolitikforschung entwickeln? Drei kurze Impulse seien zum Abschluss genannt: Erstens muss es darum gehen, Sozialpolitik (und das Sozialrecht) stärker als öffentliches Gut bzw. als öffentliche Güter zu begreifen und wissenschaftlich wie praktisch zu

konzeptualisieren. In diesem Sinne wäre dann die Auseinandersetzung mit Sozialpolitik und Sozialrecht nicht nur eine spezialisierte Spartenaufgabe, die disziplinar begrenzt ist, sondern mit dem Fingerzeig verbunden, dass es bei sozialpolitischen und sozialrechtlichen Fragen um die Entwicklung einer Infrastruktur des Zusammenhalts geht. In diesem Sinne müssten zweitens Justiz und Verwaltung als sozialpolitisch wirksame und gestaltende Akteure systematischer in die Forschung einbezogen werden und selbst Gegenstand von soziologisch motivierter Sozialpolitikforschung werden. Schließlich bleibt drittens die Frage nach den Orten. Die Zukunft der Sozialpolitik liegt nicht alleine, aber doch in erheblichem Maße in der dezentralen Leistungsfähigkeit kommunaler Strukturen. Sozialpolitikforschung wurde in der Vergangenheit oft ortlos und ohne systematischen Raumbezug betrieben. Zudem war der Blick der Sozialpolitikforschung eher auf den nationalen Rahmen und den internationalen Vergleich gerichtet. Das war und ist gut, richtig und produktiv. Wenn allerdings davon auszugehen ist, dass soziale Fragen auch und in Zukunft vielleicht immer mehr auch lokale Fragen sind, dann bedarf es eines stärkeren kommunalen und regionalen Blicks, der die Entwicklung und Wirksamkeit von Sozialpolitik in lokalen Kontexten systematisch aufgreift.

Literatur

- Castel, Robert, *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*, Konstanz 2000.
- Castel, Robert, *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 2005.
- Esping-Andersen, Gøsta, *Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/New York 1998, S. 19 ff.
- Foucault, Michel, *Die Macht der Psychiatrie – Vorlesungen am Collège de France 1973-1974*, Frankfurt am Main 2005.
- Kallhoff, Angela, *Why Democracy Needs Public Goods*, Lanham, Maryland 2011.
- Kaufmann, Franz-Xaver, *Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen*, Wiesbaden 2002.
- Kersten, Jens/Rixen, Stephan/Vogel, Berthold (Hrsg.), *Ambivalenzen der Gleichheit – Zwischen Diversität, sozialer Ungleichheit und Repräsentation*, Bielefeld 2021.
- Lepsius, Rainer M., *Institutionenanalyse und Institutionenpolitik*, in: Nedelmann, Birgitta (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel*, Opladen 1995, S. 392 ff.

- Polanyi, Karl, *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen* [1. Auflage 1944], Frankfurt am Main 1978.
- Rieger, Elmar, *Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat*, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/New York 1998, S. 59 ff.
- Schelsky, Helmut, *Über die Stabilität von Institutionen, besonders Verfassungen. Kulturanthropologische Gedanken zu einem rechtssoziologischen Thema*, in: Schelsky, Helmut, *Auf der Suche nach Wirklichkeit, Gesammelte Aufsätze*, Düsseldorf 1965, S. 33 ff.
- de Swaan, Abram, *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Frankfurt 1993.
- Vogel, Berthold, *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft*, Hamburg 2007.
- Weber, Max, *Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 1904, S. 22 ff., abrufbar unter: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/50770>.

