

1. Einleitung

»A sizable part of the Union's population remains socially excluded, since 16% of Europe's population is at risk of financial poverty, one in five lives in sub-standard housing, 10% live in households where nobody works, long-term unemployment approaches 4% and the proportion of early school leavers is over 15%.« (CEC 2007a: 2)

Das Zitat beschreibt soziale Problemlagen im gegenwärtigen Europa. Wir erfahren etwas über das Phänomen der sozialen Ausgrenzung, dass es existiert und dass es die Bevölkerung in Form von finanzieller Armut, Wohnungsproblemen, Arbeitslosigkeit und Bildung in unterschiedlichem Ausmaß betrifft. Damit scheint die Textpassage keineswegs außergewöhnlich. Dennoch sind zumindest drei Punkte bemerkenswert. Der erste Punkt ist, dass so unterschiedliche Probleme wie Armut, Wohnsituation, Arbeitslosigkeit und Bildung unter dem Obergriff der sozialen Ausgrenzung zusammengefasst werden; der zweite ist, dass sich die statistischen Kennzahlen auf die gesamte Bevölkerung Europas beziehen und nicht etwa auf einzelne Mitgliedstaaten; und schließlich ist erwähnenswert, dass es die Europäische Kommission selbst ist, die hier in einem offiziellen Dokument spricht und nicht etwa ein Wissenschaftler, der seine Forschungsergebnisse vorstellt. Die zitierte Beobachtung steht im Kontext einer langen und wechselhaften Entwicklung, die sie ermöglicht und die ihr Sinn verleiht. In den vorangegangenen vier Jahrzehnten hat sich ein europäisches Politikfeld entwickelt, in dem soziale Probleme routinemäßig als Teile eines zentralen Ausgrenzungsphänomens thematisiert werden und in dem die Beschreibungen zunehmend mit Statistiken fundiert werden, die die Europäische Union als ein soziales Ganzes fassbar machen. So kann man das Zitat tatsächlich als etwas ansehen, das unter spezifischen sozialen Möglichkeitsbedingungen eine ganz gewöhnliche Äußerung geworden ist.

Die Intention der Untersuchung

Diese Arbeit ist aus der Überzeugung entstanden, dass solche Fragen bisher nicht genügend wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben und dies, obwohl sie für die Wahrnehmung und Entwicklung der europäischen Gesellschaft, in die wir hineinwachsen, nicht unerheblich sind. Es scheint fast so, als fielen sie zwischen den Interessenprofilen der beiden Disziplinen, die sich ihnen widmen könnten, wie durch ein grobmaschiges Sieb hindurch. Die Politikwissenschaft auf der einen Seite stellt diese Fragen nicht, weil sie ihr sekundär erscheinen. Die Soziologie auf der anderen Seite beschäftigt sich primär mit den Veränderungen der nationalen Gesellschaften in Europa sowie mit horizontalen Transnationalisierungsprozessen, die diese verändern. Die Institutionenbildung und -dynamik der EU wird oft mit falscher Bescheidenheit der Politikwissenschaft überlassen. In dieser Arbeit wird der Instrumentenkasten der Soziologie auf einen Gegenstand angewendet, der bisher überwiegend politikwissenschaftlich betrachtet worden ist. Die politische Soziologie, die dabei entsteht, hat zur Aufgabe, die Integration Europas mit anderen theoretischen Begriffen und – wo nötig – auch mit anderen empirischen Methoden zu durchleuchten. Sie zeigt, was der bisherigen Forschung entgangen ist und warum dieser Verlust nicht hingegenommen werden kann.

Was sind die sozialen Bedingungen der Möglichkeit des obigen Zitats? Diese Arbeit untersucht die Möglichkeitsbedingungen solcher und vergleichbarer Aussagen als Produkte eines emergierenden europäischen Politikfeldes. Anders formuliert geht es darum, die Entstehung und Veränderung des Komplexes aus Institutionen, Akteuren und Logiken der symbolischen Positionierungen zu rekonstruieren, die die Behandlung sozialer Probleme im Themenbereich von Armut, sozialer Ausgrenzung und Inklusion in der Europäischen Union möglich gemacht haben. Dabei soll im Einzelnen gezeigt werden, wie sich die europäische Inklusionspolitik aus den ersten sozialpolitischen Impulsen des europäischen Integrationsprozesses herausgebildet hat. Dieser Entwicklungsprozess ist ein äußerst voraussetzungsvoller Vorgang, bei dem es nicht nur darum geht nachzuvollziehen, welche Beobachtungen auf europäischer Ebene gemacht werden, sondern auch darum, wer sie anstellt und nach welcher Logik die Beobachtungsleistungen produziert werden. Das Phänomen besteht aus zwei parallelen Konstruktionsprozessen, die sich gegenseitig bedingen: In dem Maße, wie neue Problemwahrnehmungskategorien konstruiert werden, entsteht aus den relationalen Positionierungen der Akteure, die dabei mit-

wirken, ein sozialer Raum beziehungsweise ein soziales Feld. In dem Maße, wie sich ein Raum von Produzenten herausbildet, kann sich eine produktive Konfliktlogik einstellen, mit der sich die Bewegungen der Akteure im sozialen Raum sowie ihre Produktionsleistungen verstehen lassen.

Mit dem Feldbegriff schließt diese Untersuchung an die Arbeiten von Pierre Bourdieu an. Ein maßgeblicher Gedanke in dessen Werk ist die Überzeugung, dass der Soziologe dem Wesen des Sozialen nur durch gezieltes Fragen auf den Grund gehen kann. Bourdieu geht in der Tradition der französischen Epistemologie davon aus, dass soziologische Erkenntnis nur durch den Bruch mit der Alltagserkenntnis gewonnen werden kann (Bourdieu, Chamboredon und Passeron 1991). Der soziologische Blick muss sich soweit vom »naiven« Blick unterscheiden, dass er diesen zu seinem Forschungsgegenstand machen kann. Das Instrument dieser Distanzierung ist die wissenschaftliche Konstruktion eines Forschungsobjekts, mit dem Wahrnehmungsobjekte erzeugt und sinnvoll kontextualisiert werden können. Für die hier betriebene Feldanalyse ist es daher unerlässlich, sich einen Begriff davon zu machen, was ein Feld ist und wie es funktioniert. Forschungspragmatisch gesehen stellt die Objektkonstruktion des Feldes sowohl die Heuristik vor, die den Forscher in der Forschungspraxis mit Forschungsinteressen und Anschlussfragen versorgt, als auch die Theorie der Funktionsweise des Sozialen, die er dabei voraussetzt. Wenn im Folgenden von der Emergenz eines politischen Feldes die Rede ist, heißt das, dass nicht erst mit der Feststellung begonnen wird, die Politik konstruiere ihre Gegenstände. Es heißt, dass wir uns auch mit der Konstruktion der Konstrukteure beschäftigen, und es heißt, dass wir den Blick von der Gegenwart der sozialen Praxis auf ihren Ursprung richten. Die Feldtheorie ist eine Heuristik, die das Soziale historisiert. Sie stellt der Selbstverständlichkeit und Notwendigkeit, mit der sich die Alltagserfahrung aufdrängt, die systematische Dekomposition der Verhältnisse als geworden und gemacht gegenüber. Die Überlegungen zur Feldtheorie sowie die methodologischen Überlegungen zur Feldanalyse werden im dritten und im vierten Kapitel der Arbeit vorgestellt.

Zu welcher Art von Forschung gelangt man, wenn man die europäische Institutionenbildung im Bereich Inklusionspolitik als politisches Feld untersucht, das sowohl die Produktion von Kategorien als auch die Konstruktion des sozialen Raums der Kategorienproduzenten umfasst? Die Antwort verweist darauf, dass das Inklusionsfeld einer der Orte ist, an dem die chronisch vauseilende rechtliche und wirtschaftliche Integration Eu-

ropas mit einer »symbolischen Ordnung« eingefangen wird (Münch 2006). Es verhandelt nicht zuletzt die Frage, wie die Gesellschaft, die aus der wachsenden transnationalen Transaktionsdichte in Europa entsteht, an zentraler Stelle abgebildet und für die Selbstbeschreibungen der Gesellschaftsmitglieder handhabbar wird. In unzähligen Mitteilungen, Projektfinanzierungen, Stellungnahmen, Arbeitskontakten und Willensbekundungen schafft das Feld Wissen über die sozialen Probleme Europas und konstituiert zugleich die Realität dieser Probleme. Die Feststellung, dass die sozialen Probleme nicht nur beschrieben werden, sondern selbst Ergebnisse performativer Akte sind, weist auf eine forschungsstrategische Grundsatzentscheidung der Untersuchung hin. Das Wesen des Feldes der Inklusionspolitik lässt sich nur begreifen, wenn die Frage nach dem »echten« Ausmaß der sozialen Probleme erst einmal zurückgestellt wird. Es sind eben nicht die Veränderungen »realer« Probleme, die eine europäische Beschreibung notwendig machen. Es sind vielmehr die europäischen Konstruktionsleistungen, die soziale Problemlagen wahrnehmbar und kognitiv verwertbar machen und die sie damit gezielten politischen Interventionen zuführen. Die politische Soziologie des Wissens sieht das Feld der Inklusionspolitik nicht als unausweichlichen, notwendigen Reflex auf feldexterne »wirkliche« Begebenheiten, sondern als eigendynamischen Kosmos von Wirklichkeitsrepräsentationen, die im Wettstreit von feldinternen Akteuren vorgebracht werden.

Als erste Konsequenz dieser Perspektive kann festgehalten werden, dass die feldinternen Problemdefinitionen, Lösungsvorschläge, Ursachenanalysen und Wissensbestände zur sozialen Situation Europas und zu den Politiken der Mitgliedstaaten als eigenständige symbolisch-politische Gegenstände zu betrachten sind. So gesehen geht es im einleitenden Zitat nicht um die tatsächliche Armutsquote in der EU, also darum, ob sie bei 16 Prozent oder bei 15 Prozent liegt, ob sie steigt oder sinkt, wie Armut zu bestimmen ist und Ähnliches, sondern um die Tatsache, dass dieses Wissen von einem europäischen politischen Akteur mit dem Anspruch vorgetragen wird, die soziale Lage der Raumeinheit »Europa« zu beschreiben. Es wird zu zeigen sein, dass die Übergänge von der Beobachtung der Mitgliedstaaten zum Vergleich der Mitgliedstaaten und schließlich zur Behandlung Gesamteuropas als neuer Zurechnungseinheit eine stillschweigende Ambition der symbolischen Konstruktionen der Inklusionspolitik und ähnlicher europäischer Politikfelder ist. Sie wird in dem Maße deutlicher, wie der Emergenzprozess der Felder zum Abschluss kommt. Mit dieser

ersten Konsequenz ist eine zweite eng verbunden. Aus der Eigenständigkeit des politischen Feldes folgt, dass es sich um einen Forschungsgegenstand handelt, dem *eo ipso* wissenschaftliche Aufmerksamkeit gebührt. Diese These steht in direktem Gegensatz zur politikwissenschaftlich angelegten Forschung, die unabhängig von ihrer axiomatischen Ausrichtung die europäische Inklusionspolitik überwiegend im Hinblick auf ihre (potenzielle) Wirkung auf die nationale Politik untersucht. Eine detailliertere Positionierung gegenüber dem einschlägigen Forschungsstand wird im anschließenden zweiten Kapitel vorgenommen.

Eine weitere Konsequenz der Umstellung der Forschungsperspektive bezieht sich auf das Wesen der Politik. Inklusionspolitik in der EU entfaltet sich in einer unauflösbaren Verflechtung mit wissenschaftlicher Wahrheitsproduktion. Der Bourdieu'sche Kapitalbegriff eignet sich in idealer Weise dazu, die Entstehung und wechselnde Bedeutung von Wissenschaft und Politik in der Entwicklung des Inklusionsfeldes theoretisch und empirisch zu fassen. So wird deutlich, dass Wissenschaft zwar von Beginn an eine wichtige Rolle in der europäischen Armutspolitik spielt, dass die Formen der Vermengung von Politik und Wissenschaft seit Mitte der 1970er Jahre aber erheblichen Wandlungs- und Differenzierungsprozessen unterworfen sind. Die Wissenschaft übernimmt neue Aufgaben, für die sie neue Allianzen unter veränderten institutionellen Rahmenbedingungen schmiedet. Das Monitoringkapital, das seit dem Jahr 2000 die wissenschaftliche Wahrheitssuche mit dem politischen Impuls verbindet, einen normativen Druck auf die Mitgliedstaaten auszuüben, ist hierfür ein Beispiel. Das informationelle Kapital, mit dem sich quantifizierende Situationsbeschreibungen im Stile des einleitenden Zitats herstellen lassen, ist ein anderes Beispiel.

Die europäische Politik zeitigt spezifische Effekte. So wie sie sich in der Inklusionspolitik zeigt, liegt der Europäischen Union wenig an der Monopolisierung der physischen Gewalt, umso mehr aber an der Monopolisierung der symbolischen Gewalt (Bourdieu 1999). Bei der Monopolisierung von symbolischer Gewalt können Kompetenzen zu kollektivbindenden Entscheidungen helfen, eine notwendige Voraussetzung sind sie jedoch nicht. Die Geschichte des Inklusionsfeldes dokumentiert, wie die Europäische Union symbolisches Kapital gerade dadurch anhäuft, dass sie einen Subsidiaritätsreflex der Nationalstaaten im europäischen Mehrebenensystem vermeidet. Man setzt darauf, auf europäischer Ebene Möglichkeiten und Anchlüsse zur Wissensproduktion zu schaffen, und man legt

die Institutionen so an, dass sie niemandem etwas wegnehmen, sondern jedermann etwas anbieten.

Abriss der Emergenz des europäischen Inklusionsfeldes

Die einleitenden Absätze haben die Intention der Untersuchung in aller Kürze umrissen. Eine ausführlichere Darstellung zur Positionierung der politischen Wissenssoziologie gegenüber der Politikwissenschaft, zu theoretischen Überlegungen und zur methodischen Vorgehensweise findet sich in den folgenden drei Kapiteln (Kapitel 2 bis 4). Die nächsten Abschnitte fassen das Argument des empirischen Teils der Arbeit zusammen. Sie skizzieren die Entwicklung des Feldes der europäischen Inklusionspolitik von seiner Genese in den 1970er Jahren (Kapitel 5), über die Ausweitung in den 1980er Jahren (Kapitel 6) und seine Sedimentierung in den 1990er Jahren (Kapitel 7) bis zur endgültigen Etablierung als teilautonomes Feld in der Folgezeit der Tagung der Staats- und Regierungschefs in Lissabon im Jahr 2000 (Kapitel 8). Im abschließenden Kapitel wird darauf verzichtet, das Gesagte zu wiederholen und stattdessen eine Selbstreflexion im Hinblick auf die Ergebnisse der Untersuchung und den Standort des Verfassers im Feld der sozialwissenschaftlichen Europaforschung unternommen (Kapitel 9).

In den ersten Jahren der europäischen Integration stehen sozialpolitische Initiativen einem fest etablierten wirtschaftlichen Paradigma gegenüber, das auf die Herstellung der Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenfreiheit in Europa zielt. Soziale Probleme haben in dieser Vorstellungswelt keinen Platz, da man davon ausgeht, dass sie von dem Wirtschaftswachstum, das die Herstellung der vier Grundfreiheiten generieren soll, automatisch gelöst werden. Dieses Binnenmarktparadigma des EWG-Vertrages kann man mit Michel Foucault als Neoliberalismus deutscher Provenienz charakterisieren (Foucault 2004a). Erst Mitte der 1970er Jahre gelingt es interessierten Akteuren, allen voran der Europäischen Kommission, durch zwei geschickte semantisch-konzeptionelle Neuerungen sozialpolitische Fragen auf europäischer Ebene einzubringen. Erstens wird der Automatismus von wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Fortschritt hinterfragt. In der schlechten wirtschaftlichen Großwetterlage der Ölkrise wird diese Argumentation augenscheinlich. Zweitens werden sozialpolitische Forderungen mit den sich verschärfenden politischen Legitimationsschwierigkeiten des europäischen Integrationsprozesses verknüpft. Die So-