

Editorial

Sozialpolitik Global

Seit einigen Jahren wird ein neues Paradigma internationaler Politik diskutiert: „Globale Sozialpolitik“. Offensichtlich steht dahinter das Anliegen, Sozialpolitik, lange Zeit ein Stiefkind der Entwicklungszusammenarbeit, wieder mehr auf deren Agenda zu setzen. Zum einen galt sie Verfechtern neoliberaler Politik als Hindernis bei allen Strukturanpassungsmaßnahmen, zum andern wurde sie als interne Angelegenheit souveräner Staaten begriffen. Dass mit dem Drängen auf Abbau staatlicher Leistungen und Privatisierung von sozialen Diensten bereits massiv globale Sozialpolitik – im negativen Sinne – betrieben wurde, wird wenig wahrgenommen.

Fast jede Politik hat sozialpolitische Auswirkungen. Sozialpolitik umfasst – im engeren Sinne – mindestens drei Politikbereiche: a) Maßnahmen der Regulation greifen in wirtschaftliche Prozesse ein, um z.B. Menschen durch Arbeitsgesetzgebung vor übermäßiger Ausbeutung zu schützen. b) Maßnahmen der Umverteilung zwischen arm und reich sind z.B. steuerfinanzierte soziale Dienste und Sozialleistungen. c) Der dritte und wichtigste Bereich betrifft die sozialen Grundrechte für alle. Sozialpolitik soll im Geist der Menschenrechte den universellen Zugang aller Gesellschaftsmitglieder zum Lebensnotwendigen und zur Daseinsvorsorge wie Bildung, Gesundheit, Wasser- und Energieversorgung usw. garantieren. Es geht dabei also um die mit staatlichen Mitteln bereitgestellte Versorgung mit Öffentlichen Gütern. Das Sozialversicherungssystem Bismarck'scher Prägung stellt hier eine auf bestimmte Personengruppen begrenzte und an formale Erwerbsarbeit gebundene besondere Form der sozialen Sicherheit im Alter und der Absicherung gegen Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall, Tod von Angehörigen etc. dar. Die Ausgestaltung der Öffentlichen Güter und von Sozialversicherungen wiederum hat direkte Auswirkungen auf die familiäre Arbeitsteilung in den Haushalten und die Geschlechterverhältnisse. Denn ausgeprägte individuelle Ansprüche auf soziale Leistungen entlasten Familien, während andere Modelle implizit von umfangreichen familiären Leistungen ausgehen, bevor subsidiär staatliche oder Versicherungsleistungen greifen (vgl. auch Staab in diesem Heft).

Auf globaler Ebene gibt es weder Institutionen noch einen Souverän, der derartige sozialpolitische Maßnahmen durchsetzen könnte. Das gleichzeitige

Beharren auf nationaler Souveränität in Fragen der Sozialpolitik hat damit bis heute eine Situation geschaffen, in der zwar die meisten Politikbereiche von internationalen Rahmenbedingungen abhängig sind, aber soziale Rechte und die Bereitstellung von sozialen Diensten sowie die Absicherung von Lebensrisiken auf nationaler Ebene zwischen Zivilgesellschaft und Staat ausgehandelt werden sollen. Letztendlich verhartet auch die Politik der EU noch weitestgehend in diesem Muster. Die historisch gewachsenen, recht unterschiedlichen sozialpolitischen Modelle der Mitgliedstaaten bleiben zunächst unangetastet, während Wirtschaft und Arbeitsmarkt weitgehend liberalisiert werden. Ähnliche Ungleichzeitigkeiten finden sich auf der globalen Ebene.

Erst allmählich etablieren sich globale zivilgesellschaftliche Institutionen, die international vernetzt und politikfähig sind, um soziale Rechte durchzusetzen. Hierbei handelt es sich vor allem um regulative Maßnahmen zu Sozialstandards bei multinationalen Unternehmen, Lobbyarbeit zur Durchsetzung von Menschenrechten etc. Ihnen gegenüber stehen nach wie vor globale völkerrechtliche Institutionen (UN usw.) mit nur beschränkter Handlungsfähigkeit. Weder gegenüber den Geberländern noch in den Empfängerländern internationaler Hilfe können sie Umverteilung zugunsten der Ärmern und verbindliche Regulierungen durchsetzen. Auch die Umsetzung der *Millennium Development Goals* (MDGs – vgl. *PERIPHERIE* 108) bleibt weit hinter den Zielen zurück. Die Nationalstaaten pochen ihrerseits auf Souveränität und verbitten sich Einmischung in nationale Politik. Andererseits zeigt sich, – nicht zuletzt in der Dynamik internationaler Migration – wie wenig Sozialpolitik allein nationale Belange betrifft und losgelöst von globalen Einflüssen ist.

Die aktuelle Diskussion um die Entwicklung von sozialpolitischen Standards und um globale sozialpolitische Interventionen wirft auch die Frage auf, ob es sich dabei allein um die Erkenntnis dieser Ungleichzeitigkeit handelt, die zu einem Bruch mit dem neoliberalen Dogma und einer Neuformulierung internationaler Verantwortung führt, oder ob es eher um die Prävention von sozialen Unruhen und politischer Instabilität in globalem Maße geht, ob also quasi das Drängen der internationalen Gemeinschaft auf die Einhaltung bestimmter Mindeststandards der Vermeidung größerer Katastrophen mit entsprechenden wirtschaftlichen Auswirkungen dient. Globale Sozialpolitiken sind daher zu untersuchen einerseits im Kontext der Spannung von globalen Interventionen und nationaler Souveränität, aber auch im je historisch gewachsenen Kontext sozialpolitischer Maßnahmen in postkolonialen Staaten.

Ingrid Wehr befasst sich in ihrem Beitrag ausführlich mit der Frage, inwieweit die Theorien des Wohlfahrtsstaates europäischer Prägung auf Länder im Globalen Süden übertragbar sind und wie sie zu bewerten sind. Ausgehend von einem theoretischen Überblick über unterschiedliche Wohlfahrtsstaatstheorien stellt sie fest, dass z.B. lateinamerikanische Sozialpolitik eher eine Umverteilung von unten nach oben bewirkt. Denn Nutznießer sind hier vor allem die in die formalen Arbeitsmärkte Integrierten, während über Konsumsteuern die ganze Bevölkerung zur Finanzierung der bereits sehr traditionsreichen Sozialversicherungssysteme beiträgt. Sie fordert mehr Augenmerk auf die redistributiven Momente von Sozialpolitik.

Noch schwieriger als die Bewertung unterschiedlicher nationaler Sozialpolitiken ist die Frage danach, wie globale Sozialpolitik konzeptionell und empirisch zu fassen ist. Diese „konstituiert sich aus globalen redistributiven Mechanismen, globalen regulativen Mechanismen und Elementen der Erbringung von Leistungen und des Empowerments auf globaler Ebene“, so Bob Deacon. Brühl und Nölke untersuchen in einem Überblick, wo sich Elemente dieser dreifachen Politik global festmachen lassen. Sie sehen gewisse Ansätze sozialregulativer Politiken in den Bestrebungen der *International Labour Organisation* (ILO), internationale Arbeitsrechte zu verankern, sowie globaler Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organizations*, NGOs), auch Unternehmen in Prozesse des *Corporate Social Responsibility* (CSR) einzubinden. Ansätze für soziale Grundrechte sehen sie in den sozialen Menschenrechten verankert. Auch die MDGs interpretieren sie als globale Sozialpolitik in diesem Sinne. Zu untersuchen bleibt, warum es dennoch bisher kaum zu globalen redistributiven Maßnahmen kommt.

Im Kontext postkolonialer Staaten, in denen nur wenige Menschen in formale Arbeitsmärkte integriert sind, bekommt die Frage nach den Rahmenbedingungen für die Erbringung subsidiärer sozialer Leistungen noch einmal mehr Bedeutung. Silke Staab zeigt diesen Zusammenhang sehr deutlich auf in ihrem Versuch, die in der feministischen Wissenschaft für die Industrieländer seit langem geführte *Care*-Debatte auf Entwicklungsländer zu übertragen. Auch hier bestimmt die spezifische Verzahnung von Haushalt/Familie, Staat, Markt und gemeinnützigen Organisationen die Bedingungen privater Pflege, die von Frauen unentgeltlich erbracht wird. Am Beispiel der Pflege AIDS-Kranker in Tanzania wird deutlich, dass sie nicht umsonst zu haben ist, da Frauen – und Männern – die Zeit und die Ressourcen fehlen, ihre Angehörigen adäquat zu versorgen.

Angesichts des Fehlens globaler staatlicher Strukturen gibt es keine klaren Verantwortlichkeiten für eine nachhaltige Konzipierung und Umsetzung globaler Sozialpolitik. Wie diese je auf nationaler Ebene umgesetzt wird,

ist immer das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zahlreicher nationaler und internationaler Akteure. Dabei spielt mehr denn je das Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Strukturen eine entscheidende Rolle. Gerade im Feld der globalen Sozialpolitik spielen internationale NGOs neben den internationalen Organisationen eine wichtige Rolle nicht nur als Lobbyisten, sondern auch bei der Vergabe von Mitteln, ähnlich wie in den Nationalstaaten, wo staatliche und nichtstaatliche Akteure entscheidend an der konkreten Ausformulierung und Umsetzung von Sozialpolitik mitwirken.

Katharina Lenner und *Anne Tittor* beschreiben zwei sehr unterschiedliche Beispiele für solche Artikulation globaler Sozialpolitik in nationalen Kontexten. Lenner untersucht am Fallbeispiel Jordanien, welche Rolle lokale politische Kräfte und Strategien gegenüber der globalen Armutsbekämpfungsagenda spielen. Sie argumentiert, dass die Entwicklung von Armutsbekämpfungspolitik in Jordanien seit den 1990ern eine Bedeutungszunahme der globalen Konzeption von Armutsbekämpfung als gezielte 'Hilfe zur Selbsthilfe' markiert. Diese wird allerdings entlang gewachsener Machtverhältnisse in den lokalen Kontext übersetzt und artikuliert sich mit dem etablierten Modell des paternalistischen Fürsorgestaats. Die entstehenden sozialpolitischen Formen werden als Einschreibungsprozess verschiedener Gruppen und ihrer Strategien sowie als Versuch 'von oben' interpretiert, politisch relevante Bevölkerungsgruppen symbolisch und teilweise materiell zu integrieren und die Bevölkerungsteile und (sozial-)politischen Gruppen zu kontrollieren, die als potentiell stabiles Risiko betrachtet werden.

Tittor analysiert die Rolle internationaler Organisationen im Gesundheitswesen El Salvadors. Angesichts der niedrigen Priorität, die die von 1989-2009 regierende rechts-konservative ARENA-Partei der Sozialpolitik zubilligte, stellt sich die Frage, ob in einem solchen nationalen Kontext Globale Sozialpolitik eine progressive Wirkung entfalten kann. Internationale Organisationen rieten dort in den 1990er Jahren zur Privatisierung des Gesundheitswesens. Nachdem die internationalen Reformvorschläge ins Parlament eingebracht wurden, regte sich der Widerstand, insbesondere bei den Beschäftigten des Sektors. Letztendlich waren es diese sozialen Basisbewegungen, die eine noch weitergehende Privatisierung des Gesundheitswesens verhinderten. Daher kommt Tittor zu einer eher skeptischen Einschätzung der Rolle internationaler Organisationen bei der Ausweitung sozial-inklusive Sozialpolitiken.

Nicht unwesentlich bestimmt wird Sozialpolitik von der Einschätzung und Beurteilung der tatsächlichen sozialen Lage der Menschen. So basieren z.B. die MDGs auf Daten über den aktuellen Zugang zu sozialen Diensten und der Definition von Zielzahlen in bezug auf diese Datenlage. Wie aussagekräftig

solche Sozialen Indices sind, wie sie zustande kommen und welche Zusammenhänge sie auch verschweigen, untersucht *Kerstin Priwitzer* am Beispiel des *Social Protection Index* (SPI) der Asiatischen Entwicklungsbank. Eine kritische Durchsicht unterschiedlicher Instrumente, die nicht nur beanspruchen, soziale Wirklichkeit darzustellen, sondern auch Handreichung für deren Veränderung zu sein, ergibt gravierende Defizite, nicht zuletzt bei der zugrundeliegenden Konstruktion gesellschaftlicher Wirklichkeit. Priwitzer weist anhand ihrer Forschungen in Vietnam gravierende Blindstellen vor allem beim SPI nach, die auch auf die Politikberatung durchschlagen.

Spezifische Perspektiven auf interkontinentale Migration, Xenophobie und deren kulturelle Ausdrucksformen eröffnen außerhalb des Schwerpunkts die Beiträge von *Sina Lucia Kottmann* und *Kolja Lindner*. Kottmanns Präsentation ethnographischen Materials von der spanischen Mittelmeerküste zeigt, dass diejenigen unter den afrikanischen Migranten, denen es gelingt, die immer stärkere hermetische Abschottung EU-Europas zu überwinden, dort auf kulturelle Register treffen, die sich auf ältere Konfrontationen mit „Afrika“ und „Arabern“ in der Form der vor mehr als einem halben Jahrtausend abgeschlossenen Reconquista auf der Iberischen Halbinsel beziehen. Diese Register verstärken zum einen bestehende, durch die Beobachtung der Migrationsprozesse aktualisierte Vorurteile. Zum andern aber werden die performativen Erinnerungsformen an die Kämpfe zwischen „Mauren“ und „Christen“ situationsspezifisch modifiziert. Die Reaktionsmuster sind daher weit komplexer, als es die Bestätigung und Aktualisierung jahrhundertelanger Ängste oder essentialisierter Feindschaften nahelegen würden. An diesem Beispiel wird deutlich, wie kulturelle Inhalte und Identifikation in einer Weise verfügbar gemacht werden können, die auch die Möglichkeit zur Überwindung rigider Alteritätskonstrukte enthält.

Ausgangspunkt von Lindners Beitrag ist die Beobachtung, dass migrantische Kämpfe in Frankreich auch im 21. Jahrhundert nicht nur häufig, sondern auch relativ erfolgreich zu sein scheinen. Vor diesem Hintergrund untersucht Lindner gut 25 Jahre nach dem Ende des als „*Marche des Beurs*“ in die Annalen eingegangenen „*Marsches für die Gleichheit und gegen den Rassismus*“ Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den damaligen und heutigen Kämpfen. Die Problemlagen, die der „*Marche des Beurs*“ zugrundelagen, ähneln auf den ersten Blick jenen, welche die jüngeren Revolten in den *banlieues* auslösten. Doch haben sich die Kampfbedingungen angesichts des Agierens der verschiedenen Regierungen und des Erstarkens rassistischer Strömungen, aber auch der unterschiedlichen Erfahrungen und Lebensbedingungen aufeinander folgender Generationen von ‘Beurs’ dramatisch verändert. Dies führt Lindner zu weitreichenden Schlussfolgerungen

über Strategien antirassistischer Kämpfe, sollen diese sich nicht zwischen Vereinnahmung durch die Regierenden und interner Zersplitterung aufreihen, sondern die etablierten Herrschaftsverhältnisse wirksam in Frage stellen.

In einem aktuellen Diskussionsbeitrag stellt schließlich *Soussan Sarkhosh* die Anfang Juni 2009 angesichts offenkundiger Wahlfälschung aufgeflammete Protestbewegung im Iran in den größeren Zusammenhang der seit einem Jahrhundert immer wieder aufgenommenen Kämpfe für Freiheit in Iran. Sie verdeutlicht zudem die Infrastrukturen und Motivlagen dieses Protestes, die nicht zuletzt in der langjährigen Praxis des alltäglichen Unterlaufens religiös motivierter staatlicher Reglementierung zu suchen sind. Auch hier spielen die unterschiedlichen Erfahrungen und Praxen der Generationen eine wesentliche Rolle für die konkrete Form, die diese Bewegung angenommen hat.

Diese Ausgabe der *PERIPHERIE* entstand in Kooperation mit dem internationalen Promotionskolleg *Global Social Policies and Governance* an der Universität Kassel. Für die gute Zusammenarbeit und die finanzielle Förderung möchten wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken. Ferner gilt unser Dank Sarah Becklake, die als englische Muttersprachlerin die *Summaries* korrigiert hat.

Titel des letzten Heftes in diesem Jahrgang wird „Besatzungsregime“ sein. Für den 30. Jahrgang sind Hefte zu den Themen „Fußball peripher“, „Geschlechterpolitiken“ und „Postkoloniale Theorie und Nord-Süd-Beziehungen“ geplant. Die *Calls for Papers* für diese Ausgaben finden sich auf unserer Homepage. Zu diesen und anderen Themen sind Beiträge wie immer sehr willkommen.

Nach wie vor sind wir für unsere weitgehend ehrenamtlich geleistete Arbeit auf die Beiträge der Mitglieder der *Wissenschaftlichen Vereinigung für Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik* (WVEE) e.V., die die *PERIPHERIE* herausgibt, und auf Spenden angewiesen. Wir freuen uns daher über neue Vereinsmitglieder ebenso wie über einmalige Spenden. Um die Resonanz der so wichtigen Kritik aktueller Tendenzen in der internationalen Politik zu verbessern, sind wir auch für neue Abonnentinnen und Abonnenten sehr dankbar. Alle WVEE-Mitglieder und Leserinnen und Leser unserer Zeitschrift sind daher herzlich eingeladen, sie noch besser bekannt zu machen.

Besuchen Sie uns auf unserer Internetseite:

<http://www.zeitschrift-peripherie.de>.

Dort finden Sie außer den Call for Papers für die kommenden Hefte ein Formular zum Bestellen einzelner Hefte oder eines Abonnements sowie weitere Informationen zur *PERIPHERIE*.