



Research Programme

SocialWorld – World Society, Global Social Policy and New Welfare States

University of Bielefeld, Germany · Institute for World Society Studies

Lutz Leisering

Soziale Globalisierung?
Möglichkeiten und Grenzen globaler Sozialpolitik

SocialWorld – Working Paper No. 14
2008

Short version published as:

Soziale Globalisierung? Die Entstehung globaler Sozialpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 21/2008, S. 21-26.

Lutz Leisering, 2008

Soziale Globalisierung? Möglichkeiten und Grenzen globaler Sozialpolitik

Kurzfassung erschienen als:

Soziale Globalisierung? Die Entstehung globaler Sozialpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 21/2008, S. 21-26

Zusammenfassung

Bei „Globalisierung“ denkt man meist an die Verdichtung weltwirtschaftlicher Beziehungen und an wachsende informationelle Vernetzung. Zunehmend wird jedoch auch eine „soziale“ Dimension der Globalisierung eingefordert. Stärker als weithin wahrgenommen hat sich bereits eine globale Sozialpolitik entwickelt, greifbar in globalen „sozialen“ Ideen, Institutionen und sozialpolitischen Instrumenten.

Bei „Globalisierung“ denkt man meistens an die Verdichtung weltwirtschaftlicher Beziehungen und die wachsende informationelle Vernetzung der Welt. Zunehmend wird jedoch auch eine „soziale“ Dimension der Globalisierung eingefordert, um den sozialen Ungleichheiten und Unsicherheiten zu begegnen, die mit wirtschaftlicher Globalisierung einhergehen.¹ Auf der Ebene der Nationalstaaten war der Wohlfahrtsstaat eine Antwort auf vergleichbare Folgeprobleme kapitalistischer Entwicklung. Können wir damit rechnen, dass sich eine ähnliche Entwicklung auf globaler Ebene wiederholt? Kann Sozialpolitik oder gar Wohlfahrtsstaatlichkeit – ähnlich wie die anderen Kerninstitutionen des Westens, Rechtsstaat, Markt und Demokratie – zu einem weltweiten Fanal wird? Oder bedeutet „Globalisierung“, wie weithin angenommen, primär die Ausbreitung neoliberaler, ökonomistischer Denkweisen und Praktiken?

„Soziale Globalisierung“ kann sehr unterschiedliche Bedeutungen haben. Im vorliegenden Beitrag fragen wir nach der unwahrscheinlichsten Form sozialer Globalisierung, die dem westlichen Begriff von Sozialpolitik entspricht, nach der Verbreitung individuelle Ansprüche auf Sozialleistungen – monetäre Transfers und soziale Dienstleistungen – und Schutzrechte. Bob Deacon hat im ersten systematischen Lehrbuch des Forschungsgebietes Globale Sozialpolitik² die These einer *socialisation of global politics* formuliert, übersetzbar als ‚Sozialpolitisierung‘ der Weltpolitik. Damit ist eine zunehmende Prominenz sozialer und ökologischer Fragen gegenüber den älteren sicherheitspolitischen Fragen in der Weltpolitik gemeint. Wie real

¹ World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization. Creating Opportunities for All*, Genf 2004.

² Bob Deacon mit Michelle Hulse und Paul Stubbs, *Global Social Policy*, London u.a. 1997. Die wichtigste Zeitschrift ist *Global Social Policy* (seit 2001).

ist diese ‚Sozialpolitisierung‘? Konkret: Inwieweit gibt es auch auf Weltebene „soziale“ Ideen, Institutionen und sozialpolitische Instrumente?³

Globale Sozialpolitik ist evolutionär unwahrscheinlich

Der Ursprung staatlicher Sozialpolitik in europäischen Nationalstaaten zeigt die regionale und kulturelle Begrenzung der Idee des Wohlfahrtsstaats an. Zugleich verweist dieser Ursprung auf die enge Bindung von Sozialpolitik an die Form des Nationalstaats. Tatsächlich dokumentiert die Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, dass die Entwicklung staatlicher Sozialpolitik, insbesondere Durchbruchphasen, eng mit verdichteten Phasen der Nationenwerdung (*nation building*) oder mit Phasen der Erneuerung der nationalen Identität verbunden war. So war in Deutschland die Bismarcksche Sozialpolitik Teil einer inneren Reichsgründung und auch die Rentenreform 1957 wie die „Sozialunion“ 1990 leisteten einen „sozialen“ Beitrag zur Festigung einer veränderten nationalen Identität. In Großbritannien waren die Kriegs- und Nachkriegsjahre 1942-1948 eine Zeit gesteigerter nationaler Solidarität und Identität, in der „Beveridge-Plan“ als Entwurf eines universalistischen Wohlfahrtsstaats entstand und entsprechende Sozialgesetze entstanden. Das Jahr 1948 galt als Geburtsstunde des britischen *welfare state*. In den USA führte die große Depression der 1930er Jahre zu Franklin Delano Roosevelts „New Deal“ von 1933-1939, der in einem außergewöhnlichen Maße die nationale Identität und Solidarität der Amerikaner mobilisierte und erneuerte.

Vieles deutet darauf hin, dass eine Verbreitung von Sozialpolitik über ihre westliche Ursprungsländer hinaus nicht sehr wahrscheinlich ist. Zum einen befindet sich ausgebaute Sozialpolitik in Form des Wohlfahrtsstaates selbst in westlichen Ländern in einer Krise. Insbesondere wird ein Bedeutungsverlust oder doch -wandel des Nationalstaats festgestellt, womit auch Sozialpolitik als an die Form des Nationalstaats gebundener Politiktypus gefährdet wäre. Zum anderen lassen Strukturmerkmale der Weltgesellschaft die Idee globaler Sozialpolitik oder gar eines globalen Wohlfahrtsstaats als unwahrscheinlich erscheinen. Auf Weltebene gibt es keinen Staat, so dass ein Wohlfahrtsstaat schon per definitionem nicht existieren kann. Globale Sozialpolitik im Sinne ‚sozialer‘ politischer Maßnahmen könnte trotzdem existieren, jedoch wären dies Policies, die in Ermangelung einer zentralen Entscheidungsinstanz nicht mit gleicher Verbindlichkeit und Flächendeckung ausgestattet wären wie nationale soziale Politiken. Schließlich wird wirtschaftliche Globalisierung in sozialer Hinsicht oft als ein *race to the bottom* und Sozialdumping beschrieben. In Bezug auf die neuen Demokra-

³ Zu einer ausführlicheren Analyse s. Lutz Leisering, Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat? In: Mathias Albert/Rudolf Stichweh (Hrsg.), *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*, Wiesbaden 2007, S. 185-205.

tien in Ostasien *emerging markets* besagt dieses Argument, dass deren Erfolg gerade auf einem Verzicht auf Wohlfahrtsstaatlichkeit basiere.

Des Weiteren lässt die Verbreitung nicht-westlicher Kulturen in der Weltgesellschaft eine Globalisierung von Sozialpolitik als nicht erwartbar erscheinen.⁴ Aufklärung und Rationalismus, Christentum und die Ideen der europäischen Arbeiterbewegungen gelten als ideelle Quellen des europäischen Wohlfahrtsstaats. Hinzu kommen spezifische „Staatstraditionen“, die die europäischen Wohlfahrtsstaaten nachhaltig geprägt haben und in nicht-westlichen Ländern fehlen bzw. ganz anders geartet sind.

Elemente globaler Sozialpolitik

Es ist wenig bekannt, dass die oben beschriebene sozialmoralische Situation der späten 1930er und 1940er Jahre nicht nur zu einem Schub nationaler Sozialpolitik führte, sondern, mit Großbritannien und den USA als Hauptprotagonisten, zur Entstehung des „Wohlfahrtinternationalismus“ (*welfare internationalism*).⁵ Die von Roosevelt und Churchill 1941 vereinbarte Atlantik-Charta, die Erklärung von Philadelphia der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1944, die Charta der Vereinten Nationen von 1945 und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 formulierten erstmals – mit dem Anspruch universaler, weltweiter Geltung – die Idee sozialer Menschenrechte und einer auf soziale Ziele ausgerichteten internationalen Ordnung. Die Programmatik des Wohlfahrtinternationalismus wurde also bereits vor der eigentlichen Entwicklung nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit formuliert, die erst nach dem 2. Weltkrieg stattfand. Die ideelle Grundlage globaler Sozialpolitik war also bereits Teil der völkerrechtlichen Gründungsdokumente der Weltgesellschaft der Nachkriegsgesellschaft. Was ist aus dem Wohlfahrtinternationalismus der 1940er Jahre geworden?

Auf der Suche nach globaler Sozialpolitik stößt man auf zahlreiche Elemente, die jedoch normalerweise nicht als Teile einer größeren Einheit ‚globale Sozialpolitik‘ gesehen werden. Die mangelnde Wahrnehmung mag zum einen dem tatsächlich fragmentierten Charakter globaler Sozialpolitik geschuldet sein, zum anderen der häufig einseitigen Wahrnehmung von Weltgesellschaftlichkeit als ökonomische Globalisierung.

Zunächst: Was ist mit „global“ im Ausdruck „globale Sozialpolitik“ überhaupt gemeint? Die Entstehung der Weltgesellschaft nach dem 2. Weltkrieg geht einher mit einer Erhöhung

⁴ Elmar Rieger/Stephan Leibfried, *Kultur versus Globalisierung*, Frankfurt a.M. 2004.

⁵ Franz-Xaver Kaufmann, *Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung*, Paderborn u.a. 2003.

der Zahl der Nationalstaaten. In dieser Sicht ist „globale Sozialpolitik“ nicht nur auf einer globalen, internationalen und transnationalen, Ebene zu suchen, sondern auch in Nationalstaaten: Auch die Ausbreitung westlicher Formen staatlicher Sozialpolitik auf nicht-westliche, weniger modernisierte Nationalstaaten ist in dieser Sicht ein Teil globaler Sozialpolitik. Die Verbreitung westlicher Sozialpolitik in nicht-westlichen Ländern, ja die Entstehung „neuer Wohlfahrtsstaaten“, ist z.B. für Ostasien empirisch nachgewiesen worden.⁶ Diese Länder sind nicht nur *emerging markets*, sondern *auch* entstehende oder bereits entstandene Wohlfahrtsstaaten.

Nationale Wohlfahrtsstaatlichkeit scheint sich also weltweit auszudehnen. Wie aber steht es mit genuin globaler Sozialpolitik, d.h. Sozialpolitik auf der Makroebene der Weltgesellschaft? Die Entstehung „neuer Wohlfahrtsstaaten“ gibt bereits einen Hinweis, denn sie vollzieht sich oft unter dem Einfluss globaler Akteure wie Weltbank und ILO. Bob Deacons (1997) Annahme einer ‚Sozialpolitisierung‘ der Weltpolitik zielt darauf. Diese ‚Sozialpolitisierung‘ erstreckt sich auch auf soziale Bewegungen. So hat sich Attac in den letzten Jahren zunehmend sozialen Themen zugewandt und griff sogar in nationale Protestbewegungen gegen ‚Sozialabbau‘ ein.

Deacons These soziologisch spezifizierend scheint es uns sinnvoll, von globaler Sozialpolitik nur zu reden, wenn eine Ausdifferenzierung und Institutionalisierung von Sozialpolitik auf drei Ebenen beobachtbar ist: Ideen, Normen und Ziele; Akteure und Institutionen; und politische Maßnahmen und Instrumente. Erst eine substanzielle Präsenz ‚sozialer‘ Elemente auf allen drei Ebenen rechtfertigt die Rede von globaler Sozialpolitik. In vielen Ländern des Südens gibt es soziale Leistungssysteme, diese beschränken sich aber oft auf privilegierte Gruppen und es fehlt eine ausgeprägte, politisch-rechtlich verankerte normative Verpflichtung auf Wohlfahrtsziele.

Zu den drei Ebenen Ideen, Institutionen und Instrumente im Einzelnen.

Ideen und Normen globaler Sozialpolitik

Es gibt ausgeprägte globale ‚soziale‘ Ideen und Normen, die dem normativen Gefüge der Weltgesellschaft einen ‚sozialen‘ Stempel aufdrücken. Erstens sind *internationale soziale Standards und Rechte* zu nennen, insbesondere soziale Menschenrechte. Grundlegend ist der Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen von 1966. Auf der Ebene von Weltregionen sticht die Europäische Sozialcharta des Europarats von 1961 (revidiert 1996) hervor. Der Europarat war früher sozialpolitisch aktiv als die

⁶ Sven E.O. Hort und Stein Kuhnle, *The Coming of East and South-East Asian Welfare States*, in: *Journal of European Social Policy*, 10 (2000), S. 162-184.

Europäischen Gemeinschaften, denn die Sozialcharta wurde formuliert lange bevor die Europäische Gemeinschaft ‚sozial‘ wurde, was erst 1968/74 der Fall war. Schließlich sind die zahlreichen arbeitsbezogenen Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) zu nennen, zuletzt kodifiziert als *core labour standards* (1998). Auch entwicklungspolitische Ziele werden zunehmend in Kategorien von Rechten der Menschen in den Zielländern formuliert.⁷ In die Menschenrechtsprozeduren der Vereinten Nationen und der ILO werden die Nationalstaaten sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO) aktiv einbezogen.

Zweitens sind *globale normative und kognitive Leitvorstellungen* wesentliche Elemente von Weltgesellschaftlichkeit. Leitvorstellungen haben einen ‚weicheren‘ Charakter als Recht und sind teilweise nur Semantiken, die von der Wirklichkeit vieler Länder entkoppelt sein können (Meyer u.a. 1997). Leitvorstellungen werden jedoch weltweit von Nationalstaaten und subnationalen Akteuren geltend gemacht und können auf diese Weise unter Umständen sogar stärker wirken als Rechtsnormen. Abu Sharkh (2002) wies nach, dass die ILO-Konventionen zum Verbot von Kinderarbeit wirksam waren, aber weniger unmittelbar, durch Befolgung der Konventionen, sondern durch öffentliche Thematisierung des Problems und normative Mobilisierung durch NROs.⁸ Sozialpolitisch einschlägig sind insbesondere die globale Idee kollektiver, nationaler Entwicklung und die Idee individueller Bildbarkeit. Zu den globalen Leitvorstellungen zählen auch spezielle institutionelle Modelle wie das Mehr-Säulen-Modell in der Alterssicherung, das vor allem durch die Weltbank (1994) weltweit verbreitet wurde.

Drittens ist eine *globale soziale Öffentlichkeit* entstanden, die ein Medium für die Entstehung, Entwicklung und Verbreitung sozialer Ideen bildet. De Swaan (1988) hat die Entstehung eines „sozialen Gewissens“ als ein Merkmal nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit identifiziert.⁹ Auf Weltebene ist ein solches soziales Gewissen bereits in Umrissen erkennbar. ‚So-

⁷ S. etwa Joel E. Oestreich, *The Human Rights Responsibilities of the World Bank: A Business Paradigm*, in: *Global Social Policy* 4 (2004), S. 55-76. Allgemein Angelika Nußberger, *Sozialstandards im Völkerrecht*, Habilitationsschrift, Berlin 2005; Ulrich Becker Ulrich/Bernd von Maydell/Angelika Nußberger (Hrsg.), *Die Implementierung internationaler Sozialstandards*, Baden-Baden 2006.

⁷ John W. Meyer/John Boli/George M. Thomas/Francisco O. Ramirez, *Die Weltgesellschaft und der Nationalstaat*, in: John W. Meyer, *Weltkultur: Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, hrsg. von Georg Krücken, Frankfurt a.M. 2005.

⁸ Miriam Abu Sharkh, *History and Results of Labor Standard Initiatives*, Ph.D. thesis, Stanford–Berlin 2002.

⁹ Abram de Swaan, *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*, Oxford–New York 1988.

zial' relevante Weltereignisse werden zunehmend wahrgenommen, etwa durch soziale Bewegungen, und sie werden spezifischer nach sozialmoralischen Kriterien bewertet. Dies gilt schon länger, aber zunehmend für einzelne Ereignisse und Themen wie globale Gesundheitsprobleme und Epidemien (zuletzt AIDS, SARS, Vogelgrippe) und humanitäre Katastrophen wie der Tsunami. Es bilden sich aber auch stärker institutionalisierte und auf Dauer gestellte globale *soziale Diskurse* heraus, so in Bezug auf Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Gefangenearbeit, manifest in Zertifikaten für ohne Kinderarbeit hergestellte Teppiche oder Protest gegen Sportschuhe, die in chinesischen Gefängnissen hergestellt wurden.

Akteure und Institutionen globaler Sozialpolitik

Es gibt keinen Weltstaat, aber dezentrale, zerklüftete Arrangements von Akteuren und Steuerungsformen der Weltpolitik. In der Literatur wird von *global governance* – ‚Regieren ohne Regierung‘ – gesprochen, in Bezug auf Sozialpolitik von *global social governance*.¹⁰ Darunter ist eine bunte Vielfalt von Akteuren identifizierbar, die sich mit sozialpolitischen Fragen beschäftigen: Sie können gouvernemental (an Nationalstaaten gebunden) oder nicht-gouvernemental (transnational) sein; organisiert oder nicht-organisiert (mit fließenden Grenzen); können unterschiedlichen funktionalen Sphären der Weltgesellschaft angehören; und können schließlich auf unterschiedlichen sozialräumlichen Ebenen der Weltgesellschaft angesiedelt sein. Ordnungspolitisch können vereinfachend gouvernementale, (zivil-)gesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure unterschieden werden.

Zudem können Akteure und Institutionen in unterschiedlicher Weise einen „sozialen“ Charakter haben: Sie können im engsten Sinne sozialpolitisch, funktional auf soziale Fragen – teilweise auch auf spezifische Teilaspekte des Sozialen, wie Arbeit und Gesundheit – spezialisiert sind. Funktional spezialisierte ‚soziale‘ Institutionen sind unter anderen mehrere Teil- und Sonderorganisationen des UN-Systems, vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) mit Schwerpunkt auf Arbeit, die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und die im Bildungsbereich engagierte UNESCO. In anderen Organisationen ist die soziale Orientierung Teil einer breiteren Funktionsausrichtung, so in der Weltbank, bei dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und in der Welthandelsorganisation (WTO). ‚Sozialpolitisierung‘ kann auf unterschiedliche Weise stattfinden: Akteure können sozialpolitische Fragen als neues Betätigungsfeld entdecken, so die globale soziale Bewegung Attac. Akteure können auch die sozialpolitischen Aspekte ihres Handelns verstärken, so im Laufe der letzten Jahrzehnte die Weltbank. Schließlich kön-

¹⁰ Bob Deacon, *Global Social Policy & Governance*, Los Angeles u.a. 2007

nen Organisationen, die per se funktional auf soziale Fragen spezialisiert sind, diese Spezialisierung erweitern und ausbauen. Dies gilt insbesondere für die ILO, die sich neben Fragen des Arbeitsschutzes und des Arbeitsrechts zunehmend auch Fragen sozialer Sicherheit zugewendet hat, zuletzt auch Fragen einer Grundsicherung. Akteure können auch die sozialpolitischen Aspekte ihres Handelns verstärken, so im Laufe der letzten Jahrzehnte die Weltbank.¹¹

Unter den *gouvernementalen* Akteuren sind an erster Stelle die internationalen gouvernementalen Organisationen zu nennen. Dies sind vor allem die zahlreichen Organisationen im System der Vereinten Nationen. Auf der Ebene von Weltregionen sind supranationale Einheiten zu nennen, im engeren Sinne nur die Europäische Union (EU). Der soziale Charakter der EU ist prekär. Es ist umstritten, ob die EU ein „soziales Europa“ oder ein „Sozialstaat Europa“ ist oder sein soll. Dies war zuletzt zu beobachten im Streit um den Entwurf für eine europäische Verfassung. Schließlich ist der ältere und größere Europarat durch seine Menschenrechtsaktivitäten ebenfalls ein wesentlicher weltregionaler sozialpolitischer Akteur. Zu den gouvernementalen globalen Akteuren mit sozialpolitischer Relevanz sind auch internationale Gerichtshöfe zu zählen, vor allem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, der dem Europarat zugeordnet ist, der Europäische Gerichtshof der EU in Luxemburg und der Internationale Gerichtshof der UN in Den Haag.

Eine besondere Form von Globalität wird durch nationale Entwicklungsorganisationen verkörpert,¹² so in Deutschland die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und das vorgeordnete Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Sozialräumlich zwischen nationalen Entwicklungsorganisationen und internationalen Organisationen wie Weltbank stehen regionale Entwicklungsbanken, besonders die Afrikanische und die Asiatische Entwicklungsbank. Ein Tätigkeitsschwerpunkt der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) ist beispielsweise der Bereich Sozialhilfe.

Unter den nicht-gouvernementalen Akteuren gibt ein breites Spektrum (*zivil-*) *gesellschaftlicher* Akteure. Zu nennen sind internationale nicht-gouvernementale Organisationen, die teilweise schon länger existieren, aber verstärkt und spezifischer sozialpolitisch tätig werden. Erstens scheinen sich einige dieser Organisationen – wie auch nationale Entwicklungsorganisationen – breiter und spezifischer sozialen Themen zuzuwenden, also über das Ziel der Armutsbekämpfung hinaus spezifische sozialpolitische Programme voranzutreiben und sich

¹¹ Antony Hall, Social Policies in the World Bank: Paradigms and Challenges, in: Global Social Policy, 7 (2007) 2, S. 151-175.

¹² S. generell Colette Chabbott, Development INGOs, in: John Boli/George M. Thomas (Hrsg.), Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875, Stanford 1999, S. 222-248.

auch in die Beratung zur Sozialgesetzgebung einzuschalten. Zweitens findet seit längerem ein Umschwung von klassischer, asymmetrischer „Hilfe“ und Armutsbekämpfung zu einer auf Rechte, Inklusion und Partizipation zielenden Entwicklungsstrategie statt. Individuelle Anrechte sind aber ein wesentliches Element moderner westlicher Wohlfahrtsstaatlichkeit. Drittens scheinen sich internationale Organisationen verstärkt in Richtung genuin *globaler* Sozialpolitik bewegen in dem Sinne, dass sie weltweit agieren, sich also nicht nur auf die entwickelten oder nur auf die Entwicklungsländer beschränken: eine globale ‚soziale Frage‘ wird identifiziert. Globale Sozialpolitik emanzipiert sich damit ein Stück weit von früheren Konzepten der „Entwicklungshilfe“, die ein asymmetrisches Bild der Weltgesellschaft unterstellte, eine Teilung in entwickelte und Entwicklungsländer, in Geber- und Nehmerstaaten, in Zentrum und Peripherie.

Weitere zivilgesellschaftliche Akteure sind diverse transnationale Akteure, Akteursverbände und Netzwerke, etwa Ärztevereinigungen wie Médecins Sans Frontière, Vereinigungen von Sozialadministratoren wie die International Social Security Association (ISSA) und internationale Wissenschaftsvereinigungen, etwa die International Sociological Association (ISA) mit sozialpolitisch einschlägigen Untergliederungen, und globale Think Tanks.

In nationalen Wohlfahrtsstaaten spielen *privatwirtschaftliche* Akteure eine wichtige Rolle, so auch in der Weltgesellschaft. Das Pendant zu betrieblicher Sozialpolitik ist auf globaler Ebene die „corporate social responsibility“ oder „corporate social governance“, also die freiwillige Selbstverpflichtung auf Sozialstandards in internationalen Unternehmen. Des Weiteren haben sich auch auf internationaler Ebene private Anbieterfirmen formiert, haben sich globale „Wohlfahrtsmärkte“ gebildet. Dies gilt insbesondere für den Bereich Gesundheit und Pflege in Form internationaler Krankenhausgesellschaften und Pharmakonzerne (Holden 2002). Im Bereich der Alterssicherung globalisieren sich die Anbieter von Finanzdienstleistungen und Vorsorgeprodukten. Ein großes und zunehmendes Gewicht haben global auch private Unternehmensberatungen (consultancies), die auch in sozialen Sektoren tätig sind.¹³

Zur Vielfalt der Akteursarten kommt die Vielfalt der *sozialräumlichen Ebenen von Weltgesellschaft*, auf denen sie zu verorten sind, hinzu: Weltebene, weltregionale Ebene, nationalstaatliche Ebene, subnationale staatliche Ebene. Entsprechend ist mit komplexen Bezie-

¹³ Paul Stubbs, International Non-State Actors and Social Development Policy, in: Global Social Policy 3 (2003) 3, S. 319-348.

lungsstrukturen zwischen den Akteuren zu rechnen. Deacon (2007)¹⁴ sieht „soziale Weltregionen“, vor allem die EU, aber auch andere Weltregionen, als wichtige Formen globaler Sozialpolitik. Alles in allem gibt es in der Akteursdimension deutliche Elemente globaler Sozialpolitik, deren Ausprägung zuzunehmen scheint.

Instrumente globaler Sozialpolitik

In westlichen Wohlfahrtsstaaten und in der EU können vier Instrumente oder Maßnahmetypen staatlicher Sozialpolitik unterschieden werden: Versorgung (z.B. Schulessen), Umverteilung (z.B. Sozialhilfe und Sozialversicherung), Regulierung (rechtlichen Rahmung etwa des Arzneimittelmarktes) und ‚weiche Steuerung‘. Versorgung und Umverteilung bilden den Kernbereich des klassischen Instrumentariums des Wohlfahrtsstaats. Weiche Koordinierung findet sich ausgeprägt in der EU, vor allem in Form der sogenannten offenen Methode der Koordinierung (OMK). Diese Methode wirkt durch Berichtspflichten, Zielvereinbarungen, Benchmarking und ähnliches auf eine Angleichung der Politik der Mitgliedsstaaten hin. Sind diese vier Formen sozialpolitischer Maßnahmen auch auf globaler Ebene identifizierbar?

Ähnlich wie bei der EU gibt es auf globaler Ebene keine *versorgenden* und auch keine *umverteilenden* Instrumente und Maßnahmen. Versorgende Maßnahmen treten nur in einer Form auf, die der Merkmale institutionalisierter Wohlfahrtsstaatlichkeit entbehrt, nämlich als vorübergehende Hilfe im Fall von Naturkatastrophen, humanitären Katastrophen und, getragen vom Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), im Fall von Flüchtlingen. Umverteilung findet in großem Umfang statt im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (früher „Entwicklungshilfe“) durch staatliche Akteure und NGOs. Auch Spendenaufrufe und -aktionen internationaler Organisationen im Fall von Katastrophen bewirken eine globale Umverteilung. Dies sind jedoch kollektive Umverteilungen zwischen Regionen und Kollektivitäten, nicht zwischen individuellen Bürgern, wie es im Begriff der Umverteilung in westlichen Wohlfahrtsstaaten impliziert ist. Die derart umverteilten Ressourcen begründen auch – ebenso wie die erwähnte vorübergehende Versorgung im Fall von Katastrophen – keine individuellen Rechte auf Sozialgüter. Also auch in dieser Hinsicht fehlt ein konstitutives Element westlicher Sozialpolitik.

Der Schwerpunkt globaler sozialpolitischer Maßnahmen scheint in den Bereichen Regulierung und weiche Koordinierung zu liegen, ähnlich der EU. Wesentliche Formen der Regu-

¹⁴ Bob Deacon (Anm. 10)

lierung sind die Verfahren vor internationalen Gerichtshöfen. Regulierend wirken auch die Prozeduren und Streitschlichtungsverfahren der WTO. Menschenrechte liegen im Überlappungsbereich von Regulierung und weicher Koordination. *Weiche Koordination* findet statt in den Menschenrechtsverfahren der Vereinten Nationen und des Europarats, die Berichte, Ortsbegehungen und Stellungnahmen von NGOs beinhalten. Auch die ILO kennt derartige Verfahren zur Kontrolle und Durchsetzung ihrer Konventionen. Sehr ‚weiche‘ Koordination findet schließlich statt in Form internationaler Gipfeltreffen und internationaler Zieldeklarationen, zuletzt die Millennium Development Goals (2000). In dem Maße, wie derartige Verfahren und Erklärungen geeignet sind, eine Öffentlichkeit zu erzeugen und Verpflichtungen zu definieren, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren eingefordert werden können, kann weiche Steuerung durchaus wirksam sein. Die erwähnte Verminderung von Kinderarbeit ist hierfür ein Beispiel.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Kernbereich westlicher sozialpolitischer Maßnahmen (Versorgung, Umverteilung) auf globaler Ebene fehlt, dass aber regulierende und weich koordinierende Maßnahmen recht breit entwickelt sind. Die Projektförmigkeit der Entwicklungszusammenarbeit steht dagegen in einem Spannungsverhältnis zu modernen Formen institutionalisierter sozialer Hilfe. Auch in westlichen Wohlfahrtsstaaten nimmt seit den 1990er Jahren das Gewicht von Regulierung und weicher Koordination zu. Insoweit könnte hier eine Annäherung globaler und nationaler Sozialpolitik gesehen werden.

Gedämpfter Optimismus

Wiederholt sich also die westeuropäische Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts - Sozialpolitik als Abarbeitung von Folgeproblemen kapitalistischer Entwicklung – im 21. Jahrhundert auf globaler Ebene? Tatsächlich konnten wir auf allen drei Ebenen, die wir untersucht haben – Ideen, Akteure, Instrumente - Elemente globaler Sozialpolitik identifizieren: substanzielle, aber in ihrer Umsetzung begrenzte sozialpolitische Ideen; ausgeprägte und vielfältige sozialpolitische oder sozialpolitisch relevante Akteure; aber im Vergleich zu nationaler Sozialpolitik wenige sozialpolitische Instrumente. Auf allen drei Ebenen scheinen die sozialpolitischen Elemente eher zu wachsen. Beobachtbar ist auch eine Verbreiterung globaler Sozialpolitik und Erschließung weiterer Politikfelder – von Armutsbekämpfung zu Alterssicherung und Gesundheit, neuerdings auch zu sozialer Grundsicherung,¹⁵ und zu Ar-

¹⁵ Lutz Leisering/PetraBuhr/Ute Traiser-Diop, Grundsicherung als globale Herausforderung. Soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, Bielefeld 2006. S.a. Michael

beitslosenunterstützung und Arbeitsmarktpolitik. Genuin globale Sozialpolitik ist operativ jedoch begrenzt - der Schwerpunkt des weltweiten Ausbaus von Sozialpolitik liegt derzeit weiter auf nationalstaatlicher Ebene. Dass Sozialpolitik in Übergangs- und Entwicklungsländern seit den 1980er Jahren enorm ausgebaut wird, ist wenig bekannt, aber es ist auch eine Form globaler Sozialpolitik, zumal sie wesentlich von globalen Akteure wie ILO, Weltbank angestoßen ist.

Diese eher optimistische Sicht relativiert verbreitete Auffassungen wachsender globaler Verelendung und Ökonomisierung im Zuge „neoliberaler“ wirtschaftlicher Globalisierung. Tatsächlich ist Armut in den 1990er Jahren in allen Großregionen des Süden zurückgegangen außer im Afrika südlich der Sahara. Der Fokus auf Elend in Afrika ist also selektiv. Zugleich wird in Rufen nach „sozialer Globalisierung“ übersehen, in welchem Umfang sozialpolitische Institutionen weltweit bereits aufgebaut worden sind. Auch in der Geschichte westlicher Nationalstaaten ist die Entstehung und Ausdehnung von Sozialpolitik häufig nicht wahrgenommen worden, da sie von der auffälligeren Entwicklung von Märkten überlagert wurde. Globale Sozialpolitik ist breit gesellschaftlich verankert: Wie gezeigt, kommen hier Ideen und Akteure aus vielen Bereichen zusammen – aus Politik, Recht, Medizin, Wissenschaft, Religion und auch Wirtschaft. Auch zukünftig kann mit weiterem Ausbau globaler Sozialpolitik gerechnet werden: Die traditionelle Entwicklungspolitik ist zunehmend sozial- (statt nur struktur-) politisch ausgerichtet,¹⁶ und mit der Menschenrechtspolitik ist weltpolitisch ein neues Instrument erwachsen, das auch soziale Belange der Menschen nachhaltig stützt.

Zugleich sind wesentliche Gegenkräfte und Grenzen globaler Sozialpolitik nicht zu verkennen. Umfangreiche sozialpolitische Maßnahmen haben erhebliche Legitimationsbedarfe, da sie große Ressourcenmengen beanspruchen und massiv in Interessen und Lebensbedingungen eingreifen. Da es keinen demokratischen Weltstaat gibt, scheint das Legitimationspotential begrenzt. Auffällig ist auch, dass die globale Sozialpolitik einen Überhang an Rhetorik hat. Normative Leitformeln wie decent work oder selbst die Menschenrechte bleiben odft leere Semantiken. Allerdings wird in der neueren globalen Formel „Nachhaltigkeit“ (*sustainability*) eine Denkfigur erkennbar, die das Ökologische und das Soziale erstmals verknüpft und so zu einer offenen Konsensformel werden könnte, in der kollektive, auch ökonomische

Cichon/Krzysztof Hagemeyer, Changing the development policy paradigm: Investing in a social security floor for all, *International Social Security Review*, 60 (2007) 2-3, S. 169-196.

¹⁶ So das Konzept der ILO eines globalen sozialen Minimums, s. Cichon, M. and Hagemeyer, K. (2007) 'Changing the development policy paradigm: Investing in a social security floor for all', *International Social Security Review* 60: 169-196.

Interessen mit sozial Belangen zusammengehen. Denn diese Interessenkonvergenz war die historische Erfolgsformel der Sozialpolitik in Westeuropa.