

Hans-Jürgen Burchardt, Anne Tittor,  
Nico Weinmann (Hg.)

# SOZIALPOLITIK IN GLOBALER PERSPEKTIVE

*Asien, Afrika und Lateinamerika*



campus

## Sozialpolitik in globaler Perspektive

Prof. *Hans-Jürgen Burchardt* lehrt »Internationale und intergesellschaftliche Beziehungen« an der Universität Kassel. Dr. *Anne Tittor* und *Nico Weinmann* sind dort wissenschaftliche Mitarbeiter.

Hans-Jürgen Burchardt, Anne Tittor,  
Nico Weinmann (Hg.)

# Sozialpolitik in globaler Perspektive

Asien, Afrika und Lateinamerika

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Mit freundlicher Unterstützung von:

**Hans Böckler  
Stiftung** 



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-39780-1

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2012 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag, Frankfurt am Main

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

[www.campus.de](http://www.campus.de)

# Inhalt

Vorwort.....	7
--------------	---

Sozialpolitik in globaler Perspektive:

Zu den Herausforderungen eines Forschungsfeldes

<i>Hans-Jürgen Burchardt/ Anne Tittor/ Nico Weinmann.....</i>	9
---	---

## Theoretisch-methodische Zugänge

Sozialpolitik in einer globalisierten Welt:

Akteure, Aufgaben und Aussichten

<i>Friedbert W. Rüb.....</i>	39
------------------------------	----

Von der vernünftigen Suche nach Leidenschaft: Ein Vorschlag,

Gesellschaftsanalyse und Sozialpolitik-Forschung zu dezentrieren

<i>Hans-Jürgen Burchardt.....</i>	69
-----------------------------------	----

Globale Politik aus der Perspektive einer kaleidoskopischen Dialektik

<i>Boike Rehbein.....</i>	93
---------------------------	----

## Sozialpolitiken jenseits der OECD – Ausgewählte Beispiele

Accounting for change in Latin America's welfare regime

<i>Armando Barrientos.....</i>	119
--------------------------------	-----

Exklusive Sozialpolitik? Alte Muster und neue Trends in Lateinamerika

<i>Nico Weinmann.....</i>	141
---------------------------	-----

---

Sozialpolitik und Arbeitsorganisation in Indien: Ein Blick durch das Fenster der Softwareprogrammierung <i>Nicole Mayer-Abuja</i> .....	169
Die russische Steuerpolitik: Machtfragen und die »soziale Frage« <i>Jakob Fruchtmann</i> .....	189
Alterssicherung zwischen Privilegien und sozialen Rechten: Befunde aus Lateinamerika <i>Katharina Müller</i> .....	221
South Africa's System of Social Cash Transfers: Assessing its Social Quality <i>Katrin Weible/Lutz Leisering</i> .....	247
Growth and social policies, towards inclusive development: A global panorama <i>Jan Nederveen Pieterse</i> .....	271
Autorinnen und Autoren .....	287

# Vorwort

Mit der Eröffnung des Promotionskollegs *Global Social Policies and Governance* im Jahr 2007 wurde an der Universität Kassel ein Forschungsschwerpunkt zu Arbeits- und Sozialpolitiken außerhalb der OECD eingerichtet, in dem fünf Professorinnen und Professoren, mehrere Postdocs und rund fünfzehn Promovierende aus verschiedenen Teilen der Welt zu unterschiedlichen Themen der Nord-Süd-Beziehungen und sozial-ökologischen Ungleichheiten forschen. In den Promotionsvorhaben werden verschiedene Aspekte (inter-)nationaler Sozialpolitik, Wohlfahrtsregime im globalen Süden, neue Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Umweltreformen sowie Möglichkeiten und Blockaden gesellschaftlicher und politischer Teilhabe in einzelnen Gesellschaften und auf globaler Ebene betrachtet und analysiert.

Begleitet wird der Schwerpunkt durch ein breites Programm an Veranstaltungen mit Expertinnen und Experten aus dem In- und Ausland sowie durch die enge Zusammenarbeit mit verschiedenen wissenschaftlichen Exzellenzeinrichtungen in Kassel, Deutschland und mehreren internationalen Standorten wie Argentinien, Brasilien, China, Indien oder Südafrika.

Zu dem Rahmenprogramm des Forschungsschwerpunktes gehören auch kontinuierliche Analysen und Debatten über die Veränderungen, denen Arbeits- und Sozialpolitiken sowie Wohlfahrtsregime im 21. Jahrhundert unterliegen. In diesem Kontext eröffnete das Fachgebiet »Internationale und intergesellschaftliche Beziehungen« der Universität Kassel Ende 2011 eine Tagungsreihe, die sich den verschiedenen Kategorien der Sozial- und Arbeitspolitiken in länder- und regionenübergreifender Perspektive systematisch annähert und gleichzeitig versucht, aus den so gesammelten Erfahrungen und Kenntnissen neue Impulse für die Forschung zu schaffen.

In diesem Sammelband werden zentrale Ergebnisse der bisherigen Diskussionen vorgestellt. Besonderer Dank gebührt hierbei der Hans-Böckler-Stiftung, ohne die sowohl die Veröffentlichung dieses Buches als auch die



vorausgegangene Tagung nicht möglich gewesen wäre. Sehr unterstützt haben uns zusätzlich die Autorinnen und Autoren, die unsere Anregungen und Hinweise zu ihren Texten ebenso geduldig wie sorgfältig aufgenommen und kreativ umgesetzt haben. Weiterer Dank kommt außerdem Wilma Meier für Satz und Lektorat sowie Leonardo Zlotos für die zahlreichen Überarbeitungshilfen zu.

Die positiven Reaktionen und zahlreichen Anregungen, die wir bei der Herausgabe dieses Bandes erhielten, haben uns zusätzlich darin bestärkt, die Tagungs- und Veröffentlichungsreihe zu den hier angegebenen Fragestellungen fortzusetzen. Aktuelle Hinweise dazu finden sich auf der Webseite des Promotionskollegs *Global Social Policies and Governance*: [www.social-globalization.uni-kassel.de](http://www.social-globalization.uni-kassel.de). So werden Sie auch in den folgenden Jahren die Gelegenheit haben, verschiedene Facetten der Sozial- und Arbeitspolitiken in den Ländern und Regionen jenseits der OECD auf Tagungen in Kassel und im Anschluss in Publikationsform kennenzulernen und sich dabei von aktuellen empirischen Analysen und innovativen konzeptionellen Beiträgen inspirieren, irritieren oder überraschen zu lassen.

*Hans-Jürgen Burchardt, Anne Tittor und Nico Weinmann*

# Sozialpolitik in globaler Perspektive: Zu den Herausforderungen eines Forschungsfeldes

*Hans-Jürgen Burchardt/Anne Tittor/Nico Weinmann*

In den OECD-Staaten gehört Sozialpolitik zweifelsohne zu den gut erforschten Themen der Gesellschaftswissenschaften. Unterschiedliche Forschungsausrichtungen prägen hierbei die Debatten: Politikfeldanalysen konzentrieren sich auf die Zusammensetzung und Leistungen konkreter sozialpolitischer Programme und Politikprozesse. Weitere Ansätze identifizieren und betrachten Vetospieler, Verbandsstrukturen und/oder Machtressourcen; zusätzlich werden historische Pfade, Legitimationsmuster sowie sozialstaatlicher Wandel als Ganzes diskutiert. In vergleichender Perspektive werden oft Typologisierungen hinsichtlich der Tiefe, Breite und Qualitäten von Sozialpolitiken sowie des spezifischen *welfare-mix* zwischen Markt, Staat und Familie erstellt.

Der Theoriebestand zum Wohlfahrtsstaat bzw. sozialpolitischen Pfaden liefert somit ein breites Arsenal an Erklärungsansätzen und Interpretationen.<sup>1</sup> Auch methodisch-analytisch finden zahlreiche Zugänge ihre Anwendung: Prominent vertreten sind hier der Institutionalismus in seinen unterschiedlichen Facetten, der Strukturfunktionalismus, Regimeansätze, aber auch verschiedene Akteurs- und handlungsorientierte Theorien.

Der vorliegende Band fragt danach, wie diese reichhaltigen Ein- und Aussichten weiterhelfen, um sich Sozialpolitiken in Ländern jenseits der

---

1 Im Folgenden verwenden wir den Begriff »Wohlfahrtsstaat« als Gesamtheit jener öffentlichen Institutionen und Praktiken, mittels derer gesellschaftliche Ressourcen verteilt werden, bzw. fassen Wohlfahrtsstaat als spezifische Form politisch vermittelter Vergesellschaftung (Kaufmann 2005) und weitestgehend synonym mit dem Begriff des »Sozialstaats« (vgl. zu den inhaltlichen Konjunkturen beider Begriffe und den Möglichkeiten der synonymen Verwendung: Lessenich 2008: 22f.). »Wohlfahrtsregime« werden hingegen als ein weiter gefasster Begriff verstanden, der außerdem den nicht formalisierten und direkt öffentlichen, politisch regulierten Sektor der Fürsorge durch Familie oder soziale Gemeinschaften umfasst (Esping-Andersen 1990). Mit »Sozialpolitik« meinen wir die konkreten politischen Interventionen in Form von Einkommens-, Infrastruktur- und Dienstleistungen in die alltägliche Lebensführung, -verhältnisse und -chancen, die durch Steuerungsmedien wie Recht, Geld und Moral vermittelt werden (Lessenich 2010).

OECD anzunähern. Diskutiert wird sowohl in theoretischen Überlegungen als auch an empirischen Beispielen, wo an bewährten Methoden und Konzepten der westlichen Sozialpolitik-Forschung angeknüpft werden kann, wo diese den Gegenstand mehr verzerren als erklären und welche Modifikationen möglich und ratsam erscheinen, um die Muster und Wirklichkeiten der Sozialpolitik außerhalb der Industrienationen besser zu verstehen. Ziel ist es also, den westlichen, bis heute dominanten Kenntnisstand der Sozialpolitik-Forschung von der Last seines Universalisierungsanspruchs zu befreien und die Forschung gleichzeitig an die aktuellen weltpolitischen Veränderungen – wie den Bedeutungsgewinn von Staaten des globalen Südens<sup>2</sup> – heranzuführen. Dafür werden im Folgenden globale Perspektiven auf Sozialpolitik eingenommen, die nicht nur neues und anderes zutage fördern, sondern die bisher bewährten Kenntnisse mit Impulsen und Ideen bereichern. In diesem einführenden Text werden erst systematisierende Schlaglichter auf die Sozialpolitik-Forschung im globalen Norden und Süden geworfen, dann die einzelnen Beiträge des Sammelbandes kurz in ihren zentralen Inhalten dargestellt und zuletzt um eigene Überlegungen zu Forschungsperspektiven in Anknüpfung an dieses Buch ergänzt.

## Sozialpolitik-Forschung im globalen Norden: Vielfalt in Eintracht

Die unterschiedlichen Ansätze der Sozialpolitik-Forschung stellen jeweils verschiedene Aspekte der Genese und Entwicklung von Sozialpolitik in den Vordergrund: *Funktionalistische Ansätze* deuten die Herausbildung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements gewöhnlich als politische Reaktion auf so-

---

2 Wir verwenden in diesem Beitrag den Begriff globaler Süden, weil er im Unterschied etwa zu »Nicht-OECD-Raum«, »least-developed-countries«, »Dritte Welt« etc. die Länder primär nicht über ihre Abweichung gegenüber dem westlichen Entwicklungsmodell charakterisiert, sondern stärker auf soziale und ökonomische Asymmetrien im internationalen System verweist (Nuscheler 1996: 102f). Der Begriff ist hierbei in erster Linie als analytische, nicht als geografische Kategorie zu verstehen (Burchardt 2009: 7). Gemeinsam ist den Ländern des globalen Südens, die in ihrer Mehrheit in Afrika, Asien und Lateinamerika liegen, dass sie trotz aller Unterschiede international über weit weniger wirtschaftlichen und politischen Einfluss verfügen als z.B. die G8-Staaten oder die OECD-Länder und dass ihre politische, sozialstrukturelle und wirtschaftliche Geschichte durch den ehemaligen Kolonialstatus geprägt wurde.

zioökonomischen Wandel und/oder neue soziale Problemlagen. Verschiedenen Lesarten folgend wird der Wohlfahrtsstaat dann als Reaktion auf die Erosion traditioneller sozialer Netze und umfassenden Pauperismus im 19. Jahrhundert angesehen. Er ist ebenso als elementarer Bestandteil einer modernen Gesellschaftsordnung zu deuten, in der soziale Notlagen im Zuge von Säkularisierungs- und Demokratisierungsprozessen erstmalig als bearbeitungsbedürftig aufgefasst wurden. Oder indem Sozialpolitik zur Aufrechterhaltung des Akkumulationszusammenhangs beiträgt und damit systemreproduktiven Erfordernissen der kapitalistischen Produktionsweise gerecht wird.

*Konflikt-, klassen- oder akteurstheoretische Ansätze* thematisieren auf verschiedene Weise den Einfluss, den Interessenkoalitionen, Parteien, Verbände oder Vetospieler über den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf den Aufbau und die Entfaltung von Sozialpolitik haben. Insbesondere der demokratische Wohlfahrtsstaat des Westens wird hier gewissermaßen als Institutionalisierung des Klassenkonflikts zwischen Kapital und Arbeit gedeutet, bzw. werden über Parteien und Verbände vermittelte Machtressourcen als zentrale Einflussgrößen identifiziert, die auf verschiedene Weise wohlfahrtsstaatliche Arrangements formen.

Demgegenüber betonen *institutionalistische Ansätze*, dass Akteurshandeln stets institutionell eingebettet ist. In den Blick gerät hierbei die *polity*-Ebene und damit der Staat samt seiner Organisationseinheiten auch als eigenständige Einflussgröße bei der Konstituierung von Sozialpolitik. Im Zentrum der Betrachtung kann beispielsweise die institutionell generierte Selbstreferenzialität bzw. das Selbstinteresse von Staats- oder Funktionseliten, Staatsadministrationen, Ämtern, Behörden oder Verwaltungsstäben etc. stehen. Hieraus können sich spezifische Rückkopplungseffekte bzw. *policy-feedbacks* entwickeln, die den Entwicklungspfad wohlfahrtsstaatlicher Arrangements maßgeblich mitbestimmen. Einmal geschaffene Institutionen oder Versicherungssysteme werden zwar immer wieder verändert, jedoch bleibt ihre Grundstruktur meistens über Jahrzehnte erhalten, so ein zentrales institutionalistisches Deutungsmuster der Entwicklungslogiken von Sozialstaaten (systematisierend: Lessenich 2008: Kap. 2).

Mit dem Blick auf Pfadabhängigkeiten werden oftmals auch die *ideellen und normativen Grundlagen* verschiedener Sozialpolitiken und Wohlfahrtsstaaten benannt. Von besonderer Bedeutung sind hier sicherlich die gesellschaftlich durchgesetzten Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit und

normative sozialpolitische Zielzuschreibungen, die nach verschiedenen Erhebungen regional sehr unterschiedlich ausfallen (Luttmer/Singhal 2010).<sup>3</sup>

Ein besonders wichtiger Impuls der Sozialpolitik-Forschung sind sicherlich die polit-ökonomischen Arbeiten Gösta Esping-Andersens, der mit seinem Werk »Three worlds of welfare capitalism« (1990) frühere, oft unterkomplexe und lineare Annahmen der quantitativ-komparativen Erforschung durch mehrschichtige Konfigurationsanalysen ersetzte. Esping-Andersen kategorisierte nicht mehr einfach nach dem »mehr« oder »weniger« bzw. nach »entwickelt« oder »unterentwickelt« von sozialpolitischen Arrangements entlang des Niveaus der Sozialausgaben, sondern rückte das *welfare-mix* von Wohlfahrtsregimes in den Blick, das sich für ihn in letzter Instanz als spezifische Verflechtungen aus Staat, Markt und Familie konstituiert. Darüber hinaus erweiterte er mit seinen Ländervergleichen den bis dahin oft vorherrschenden nationalstaatlichen Forschungsrahmen und legte einen wichtigen Grundstein für die heute florierende komparative Wohlfahrtsstaatsforschung.

Weitere Forschungsansätze fokussieren Interdependenzen zwischen der Makroebene gesellschaftlicher Institutionen und der gesellschaftlichen Mikroebene von individuellen oder familiären Lebenswirklichkeiten, indem sie beispielsweise die sozialpolitischen Effekte auf die Strukturierung von Lebensläufen analysieren. So kann der Wohlfahrtsstaat vielfältig als zentrale Einflussgröße bei der Herausbildung der Kernphase der Erwerbstätigkeit angesehen werden (Leisering/Schubert 2003; Leisering 2004). Ebenso schlagen sich institutionelle Verschiebungen und Reformen im Feld der Sozialpolitik in veränderten Lebenswirklichkeiten nieder, wie jüngere Debatten um »neue soziale Risiken« (Cerami 2008; Ranci 2010), um »Prekariät« (Castel/Dörre 2009) oder »Beschleunigung« (Rosa 2009) auf teils verschiedene Weise illustrieren.

Diese kursorische und sicherlich nicht vollständige Aufzählung wichtiger Stränge der heutigen Sozialpolitik-Forschung zeichnet sich in ihrer Vielfalt doch durch Eintracht aus: Einerseits konkurrieren die unterschiedlichen Zugänge um methodische Konsistenz, empirische Evidenz sowie

---

3 »Sozialpolitik ist immer auch ein sozialer Prozess der wissensvermittelten Herstellung sozialer Realitäten, der diskursiven Konstruktion gesellschaftlich akzeptierter »Wahrheiten« [...]« (Lessenich 2008: 54). Auch bei dem Klassiker Esping-Andersen (1990) kann eine ausgeprägte normative Dimension ausgemacht werden. Über seine Regime-Zuschreibungen »liberal«, »konservativ« oder »sozialdemokratisch« findet implizit eine Höherbewertung des skandinavischen, sozialdemokratischen Modells statt.

um Plausibilität und analytischen Erkenntnisgewinn, wobei es gleichzeitig zu fruchtbaren Synthesen und integrativen Ansätzen kommt (z.B.: Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer 2003). Andererseits konzentrieren sich die meisten der Arbeiten auf Entstehung, Funktionslogiken, Wandel und Vergleich von Sozialpolitiken *innerhalb der OECD-Staaten* (Esping-Andersen 1990; Kaufmann 2002; Opielka 2008; Midgley 1997; Metz 2008; Schmidt 2007) und sehen Sozialpolitik mehrheitlich als klassisch nationalstaatliches Politikfeld an. Prinzipiell wird der Wohlfahrtsstaat also in fast allen vorfindbaren methodischen Zugängen und theoretischen Perspektiven als Erlungenschaft der europäischen Moderne gedacht. Konkreter: Obwohl die vorherrschende Wohlfahrtsstaats-Forschung im Grunde aus der Analyse von gerade einmal zwanzig westlichen Industrieländern entwickelt wurde, beansprucht sie weitgehend universelle Gültigkeit (Wehr/Privitzer 2011: 132).

## Sozialpolitik-Forschung im globalen Süden: Von der Vielfalt zur Einfalt

In den Ländern jenseits der OECD wurde Sozialpolitik lange nicht als eigenständiges Forschungsfeld wahrgenommen. Waren doch in den meisten Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas staatlich fragile, politisch disparate und gesellschaftlich fragmentierte Dynamiken und Muster zu beobachten, die insgesamt meistens als unterentwickelt und (partiell) vor-modern beschrieben wurden und somit der Annahme des Wohlfahrtsstaats als Ausdruck der Moderne deutlich widersprachen. Die auch in jenen Ländern und Regionen vorfindbare virulente soziale Frage wurde darum primär unter Gesichtspunkten der Entwicklungstheorie gedacht und über Entwicklungspolitik bearbeitet.<sup>4</sup> Zentrale Themen waren hier zum Beispiel Strategien der Befriedigung der Grundbedürfnisse, die Armutsbekämpfung oder die Förderung von Bildung als Königsweg für Entwicklung<sup>5</sup>.

---

4 So fehlt z.B. in einem der entwicklungstheoretischen Klassiker jener Jahre, dem »Lexikon Dritte Welt« von Dieter Nohlen (1998) der Begriff Sozialpolitik ganz. Stattdessen werden lediglich Soziale Sicherungssysteme (social safety nets) erwähnt – als »kompensatorische Maßnahme der Strukturanpassung« (ebd.: 685).

5 Bei vielen dieser Arbeiten wird neben einer eurozentrischen Perspektive auch eine gewisse Nähe zur Politikberatung deutlich (Ginneken 2000), in der Fragen nach der Effi-

Erst mit der Einführung neoliberaler Strukturanpassungsmaßnahmen als Reaktion auf die internationale Verschuldungskrise der 1980er Jahre, die später als *Washington Consensus* bekannt wurden, begann man sich – primär unter Kosten- und Effizienzkriterien – auch mit den Sozialsystemen einzelner Länder des globalen Südens zu beschäftigen. Im Zentrum standen hier Reformen der Bildungs-, Gesundheits-, und Rentensysteme, die statt auf staatsgeförderte Universalisierung auf Privatisierung, Dezentralisierung und Fokussierung setzten (Burchardt 2004).

Größeren Auftrieb erhielt die Sozialpolitik-Forschung jenseits der OECD aber erst mit dem Mauerfall und dem anschließenden Zusammenbruch des Ostblocks. So thematisierten verschiedene Studien die Frage der Neuausrichtung osteuropäischer Sozialpolitiken, wobei für einen höheren Kenntniserfolg und angelehnt an den *area studies* Vergleiche aus anderen Weltregionen herangezogen wurden (Götting 1998; Klenner/Leiber 2009). Die Mehrheit dieser Forschungen konzentrierte sich folgerichtig auf die Frage nach Kontinuitäten und Brüchen wohlfahrtsstaatlicher Arrangements in politischen Transitionsprozessen (Cerami 2006; Cook 2007).

Mit dem ökonomischen Aufstieg mehrerer asiatischer Länder geriet als nächstes die asiatische Sozialpolitik ins Interesse der jüngeren Forschung. Diese Beschäftigung mündete in Debatten um die Herausbildung eines spezifischen ostasiatischen Wohlfahrtsregimes, welches sich durch hohe Investitionen in »Humankapital« in den Bereichen Gesundheit, Bildung und sozialer Wohnungsbau auszeichnete (Aspalter 2002; Goodman/White/Kwan 1998; Hofmeister/Thesing 1999). Zugleich wurde der Familie als Wohlfahrtsproduzentin eine besondere Rolle beigemessen (Tang 2000; Ramesh 2004).

Studien zu Afrika und den dortigen Formen sozialer Absicherung sind hingegen weiter stark von den Positionen internationaler Organisationen und Hilfswerke der Entwicklungszusammenarbeit geprägt, so dass bis heute in erster Linie über wirksame Strategien der Armutsbekämpfung diskutiert wird (vgl. z.B. Adésinà 2007; Ellis/Devereux/White 2009; Mkandawire 2005). Oft stehen hier die Auswirkung der Strukturanpassung und die Chancen der HIPC-Initiative sowie die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) im Zentrum der Analyse. Alternativ werden Strategien wie das *Social Policy Framework for Africa* entwickelt, welches sich durch eine Aneinan-

---

denz einzelner policy-Instrumente, ihrer Optimierung sowie ihren impacts im Vordergrund stehen (Turoni 2009).

derreihung verschiedenster Politikempfehlungen für unterschiedliche Bereiche auszeichnet (Wright/Noble 2010).

Viele neue Studien zu Wohlfahrtsstaaten jenseits der OECD widmen sich Lateinamerika und damit einer Region, in der seit einer Dekade in der Sozialpolitik eine bemerkenswerte Expansion (für viele verbunden mit Innovationen) zu konstatieren ist. Da in dieser Weltregion mit den international höchsten sozialen Ungleichheitsindikatoren die soziale Frage ausnehmend drängend erscheint und demokratisch verfasste Sozialpolitiken somit vor besonderen Herausforderungen stehen (Burchardt 2010), wird hier verstärkt die Qualität und Reichweite aktueller Maßnahmen diskutiert (Mesa-Lago 2007; Riesco 2007; Segura-Ubiergo 2007).

Bei den neueren Forschungen zur *vergleichenden Wohlfahrtsstaatlichkeit in Entwicklungsländern* hingegen überwiegen Arbeiten, die ihre Länderfälle über quantitative Forschung und Clusteranalysen entlang von Typen einteilen (Martínez Franzoni 2008; Faust/Muno/Lauth 2004) bzw. neue Typen wie etwa den »südeuropäischen« und »post-sowjetischen« (Schmidt 2008: 717) Wohlfahrtsstaat konzipieren. Wohlfahrtsregime-Studien, die sich explizit mit Ländern des globalen Südens beschäftigen, fragen in Anlehnung an Esping-Andersen außerdem nach dem *welfare-mix* und damit nach der spezifischen Mischung der Wohlfahrtsproduzenten »Markt, Staat und Familie«. Viele Studien ermöglichen auf diese Weise einen komplexen Einblick in die Ausgabenprofile der Wohlfahrtsregime unterschiedlicher Weltregionen.<sup>6</sup> Verschiedentlich wird darüber hinaus auf die begrenzte Wirkungskraft des Staates als Wohlfahrtsproduzent beschrieben, womit gleichzeitig eine besondere Relevanz der familiären Arbeitsteilung, verwandtschaftlicher und informeller Beziehungen bei der sozialen Absicherung einher geht (Gough/Wood 2004, 2006; Klenner/Leiber 2009; Martínez Franzoni 2008). Andere Studien betonen angesichts segmentierter und fragmentierter Arbeitsmärkte mit einem hohen Anteil informeller Beschäftigung eine spezifische Ausprägung des von Esping-Andersen aufgeworfenen Problemnexus aus *work and welfare* und verweisen zusätzlich darauf, dass die informelle Einbindung in den Arbeitsmarkt oftmals mit einer prekären Absicherung in Systeme sozialer Sicherung korrespondiert (Barrientos 2009; Burchardt/Weinmann

---

<sup>6</sup> Hierbei wird anhand der Unterscheidung zwischen *Productivist* versus *Protectionist welfare* (Rudra 2007) oder zwischen *welfare state regimes*, *informal security* und *insecurity regimes* (Gough/Wood 2006) und der Typologie *agrarian*, *workerist* und *pauverist* (Seekings 2008: 25ff.) auch schon einmal darauf hingewiesen, dass der Sozialstaat im globalen Süden nicht westlichen Mustern und Logiken folgt.



2012). Theoretische und methodische Referenzpunkte bleiben wie bei den Arbeiten der *area studies* aber auch bei vielen dieser transregionalen Vergleiche die Kategorien der vergleichenden Wohlfahrtsregime-Forschung Europas und Nordamerikas.

Eine ganz andere Perspektive nehmen seit circa zwanzig Jahren – insbesondere in Skandinavien und England – entwickelte Ansätze ein, die sich statt mit Sozialpolitik in regionaler oder transregionaler Perspektive mit globaler Sozialpolitik beschäftigen. Inspiriert von den Debatten um *Global Governance* und der Annahme, dass viele Weltprobleme nur im globalen Maßstab erfolgreich bearbeitet werden können, wird über die Möglichkeiten einer *Global Social Policy* diskutiert (z.B. Deacon 2007; Fues 2001; Deacon/Hulse/Stubbs 1997; Leisering 2010; Brühl/Nölke 2009).<sup>7</sup> Ausgangspunkt ist dabei die Feststellung, dass globale Politiken seit den 1980er Jahren bereits in »eine Vielzahl von diversen Wohlfahrtswelten« eingreifen und dort verschiedene Effekte erzeugen, denen wiederum mit globalen Instrumenten und Programmen begegnet werden kann (und muss) (Deacon 2007: 13). Diese Forschungstätigkeit intensivierte sich seit dem Kopenhagener Weltgipfel für Soziale Entwicklung 1995 und mündete meist in normative Vorschläge zur Weltsozialpolitik, die sich durch einen stark deklamatorischen und rechtlich unverbindlichen Charakter sowie einer weitgehenden Nicht-Thematisierung konkreter Maßnahmen und ihrer Finanzierung auszeichneten. Dennoch hoffen die Befürworter des *Global Social Policy*-Ansatzes, dass durch Selbstverpflichtungen von Regierungen und transnational operierenden Unternehmen Ziele wie allgemeiner Zugang zu Bildung und Gesundheit, Vollbeschäftigung, soziale Integration und Geschlechtergerechtigkeit umgesetzt werden können (Donner-Reichle 2000; Kohlmorgen 2004).

Die aktuelle Forschung zu globaler Sozialpolitik sieht sich allerdings mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert: Erstens gibt es keine oder nur eine sehr geringe empirische Evidenz, die darauf hinweist, dass die Konturen einer international koordinierten Sozialpolitik schärfer werden: redistributive Elemente, die effiziente Implementierung von internationa-

---

7 »Global Social Policy consists of two things: first, it is the social policy prescriptions for national social policy being articulated by global actors such as international organizations; second, it is the emerging supranational social policies and mechanisms of global redistribution, global social regulation and global social rights« (Deacon 2007: xvii). In der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Internationalen Beziehungen findet die internationale Dimension von Sozialpolitik bis heute hingegen wenig Beachtung (Zürn 1998; Rittberger/Kruck/Romund 2010).

len Standards sowie die Einklagbarkeit von sozialen Rechten sind nur schwach ausgeprägt (Brühl/Nölke 2009: 163).<sup>8</sup> Zweitens vernachlässigen die Apologeten dieses Ansatzes oft eine Beschäftigung mit Macht- und Interessensfragen, die in der Sozialpolitik – auf jeder Ebene – von besonderer Relevanz sind. Sie zeichnen sich dank dieser Leerstelle oft durch eine *top-down*-Perspektive aus, plädieren also für eine Stärkung und Übertragung sozialpolitischer Verantwortung auf internationale Organisationen wie die *Bretton-Woods*-Institutionen, obwohl sich diese in den letzten beiden Jahrzehnten in vielen Ländern nicht gerade durch eine ausgeprägte soziale Sensibilität ausgezeichnet haben. Drittens orientieren sich auch hier die normativen Vorannahmen mehrheitlich an westlichen Vorstellungen von Sozialpolitik, die ohne weitergehende Reflexion auf die globale Ebene gehoben werden. Auch dieser Ansatz ist also stark auf westliche Erfahrungen und Werte ausgerichtet und verfügt kaum über die erforderliche Kontextsensibilität (kritisch: Lendvai/Stubbs 2009).

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass sich die Vielfalt der Sozialpolitik-Forschung zum globalen Süden neben ihrer Reichhaltigkeit in einer zentralen Dimension auch durch Einfältigkeit auszeichnet: Trotz profunder Länder- und Kontextkenntnisse krankten viele Studien und Debatten zu diesem Themen- und Problemkomplex an eurozentristischen Engführungen. Die oft unreflektierte Übertragung westlicher Forschungskategorien bringt bei genauerer Betrachtung dann aber verschiedene methodische Schwierigkeiten mit sich, die zu einer deutlichen Verzerrung von Erkenntnissen bzw. einem Scheitern daraus entwickelter Instrumente und Programme führen kann.

---

8 In gewisser Weise können zwar die UN *Millenium Development Goals* (MDGs) von 2000 als Konkretisierung von in Kennziffern übersetzte Ziele verstanden werden, die sich sowohl aus der Debatte der *Global Social Policy* als auch aus Impulsen der Entwicklungspolitik speisten. Die meisten der oben genannten Kritikpunkte am Ansatz der globalen Sozialpolitik – die fehlende Umverteilungsdimension, die *top-down*-Perspektive sowie die Nicht-Thematisierung von Macht- und Herrschaftsfragen – treffen aber auch auf die MDGs zu.

## Von der Einfalt zur neuen Vielheit: Sozialpolitik zwischen Almosen, Privilegien und sozialen Rechten

Allein diese knappe Darstellung des Kenntnisstandes zu Sozialpolitiken jenseits der OECD zeigt, dass die Forschung weiterhin vor großen methodischen und analytischen Herausforderungen steht. Zunächst ist dafür zu sensibilisieren, dass wohlfahrtsstaatliche Arrangements im globalen Süden eine von den Industriestaaten abweichende Genese und Geschichte haben. Sie blicken auf eine prägende koloniale Vergangenheit und auf eigenständige binnengesellschaftliche wie weltwirtschaftliche Integrationsformen zurück, die sich teilweise institutionalisiert haben und bis heute andauern. Es ist darum zu fragen, ob und wie aus diesen Unterschieden nicht auch andere Legitimationsmuster, Vergesellschaftungsmodi und systemreproduktive Erfordernisse entstanden sind, die methodisch-analytisch nur durch eine gegenstandsbezogene und empirisch offene Annäherung erfassbar werden.

Als nächstes ist die oft implizite Staatszentriertheit der Sozialpolitik-Forschung aufzuweichen (kritisch: Dombois 1998; Eckert 1998; Lenner 2009: 215ff). In Ländern jenseits der OECD existieren spezifische Versorgungsinstanzen, Normen (zum Beispiel von Solidarität), Traditionen und Wissensbestände zu Formen der sozialen Absicherung, die oft auf kleineren, gemeinschaftlichen sowie nicht-staatlichen Einheiten beruhen. Dies ist nicht nur – wie oft angenommen – der Ausdruck von staatlichen Defiziten bzw. deren Kompensation; sie können auch alternative Organisationsformen mit hoher sozialpolitischer Effizienz darstellen. Es ist vor diesem Hintergrund also erforderlich, ein methodisches Gerüst zu entwickeln, welches qualitativ andere, lokale Formen sozialer Absicherung aufnehmen kann und dennoch Vergleichbarkeit und Verallgemeinerung erlaubt.<sup>9</sup> Stattdessen liegen vielen – vor allem quantitativen – Studien zu Ländern des globalen Südens zumeist westliche Kennziffern zugrunde, deren Aussagekraft im Nicht-OECD-Kontext fragwürdig erscheint.<sup>10</sup>

---

9 Eine solches Vorgehen entspricht Klaus Schlichtes (2012) Vorschlag, eine neue Analytik des Globalen über das Lokale zu schaffen: »Die Alternative zum vielgeschmähten methodologischen Nationalismus ist nicht die Flucht in das abstrakte Globale, sondern das genaue Studium der lokalen Verhältnisse und ihrer Veränderungen« (ebd.: 33).

10 Illustriert werden kann dies an der für die westliche Wohlfahrtsstaat-Forschung zentralen Kategorie/Kennziffer der (De-)Kommodifizierung: Viele Arbeiten sehen heute in Anlehnung an Esping-Andersen (1990) Dekommodifizierung als das Kernelement von Sozialpolitik, die als eine durch politische Eingriffe ermöglichte Lockerung des Zwangs zur Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit verstanden wird (kritisch: Lessenich 1998;

Gleichzeitig ist die Beschäftigung mit dem Staat aber auch nicht zu vernachlässigen. Wie im Westen schafft und ordnet der Staat über Sozialpolitiken gesellschaftliche Stratifikationen und baut Ungleichheiten auf oder ab. Zusätzlich ist darum zu fragen, nach welchen Modi und Mustern der jeweilige Staat diese Ordnungsfunktionen wahrnimmt, ob seine Sozialpolitiken in erster Linie der Vergabe von Almosen an Bedürftige dienen, es sich statt dessen um soziale Errungenschaften handelt, die als Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen zu begreifen sind oder doch eher um Privilegien, die besonders einflussreiche Gruppen begünstigen, um hierüber bestehende Macht- und Herrschaftsverhältnisse zu festigen.

Das vorliegende Buch lotet anhand von Beispielen aus Afrika, Asien und Lateinamerika aus, inwiefern die Methoden der westlichen Sozialpolitik-Forschung bei der Beantwortung dieser Fragen weiterhelfen, wo sie versagen und welche anderen Zugänge weiterführend erscheinen. Der Band gliedert sich hierfür in zwei Teile: Zunächst werden in drei Beiträgen methodisch-theoretische Überlegungen dargestellt, wie in der Sozialpolitik-Forschung Kategorien geschärft, neu justiert und ein höheres Maß an Kontextsensibilität erreicht werden kann. Dem folgen sechs empirische und analytische Perspektiven auf spezifische Sozialpolitiken, wobei sowohl Länder und Regionen als auch einzelne Programme in den Fokus genommen werden. Der Erkenntnis folgend, dass gute Methode und Theorie immer empiriegesättigt sein sollte, gute Empirie aber auch immer theoretisch rückzubinden ist, wurde darauf geachtet, dass die Beiträge des ersten Teils auch empirische Beispiele umfassen, so wie die empirischen Analysen des zweiten Teils stets auch konzeptionelle Reflektionen enthalten.

Den Auftakt des ersten Teils bildet *Friedbert Rüb*, der Sozialpolitik als die politisch motivierten Entscheidungen versteht, die die Verletzlichkeit von Menschen reduzieren und die Wahrscheinlichkeit steigern, dass Menschen eines natürlichen Todes sterben. Während das legitime physische Gewaltmonopol die sozialen Beziehungen zivilisiert hat, konzentriert sich Sozialpolitik auf die Reduktion der Gefährdungen und Verletzlichkeiten, die oft durch gesellschaftliche (Arbeits-)Teilung hervorgerufen wird. Gleichwohl unterscheiden sich die Strukturen sozialer Risiken und ihre

---

Scruggs/Allan 2006). In der Mehrheit der Länder jenseits der OECD dominiert allerdings nicht das der Dekommodifizierung zugrunde liegende kommodifizierte, also formale, vertraglich regulierte Arbeitsverhältnis, sondern eine wirkungsmächtige informelle Ökonomie, deren Verhältnis zu (De-)Kommodifizierung sehr unterschiedlich diskutiert wird und nicht abschließend geklärt ist (Rudra 2007; Weinmann/Burchardt 2011).

Bearbeitung je nach Region und geschichtlicher Etappe gravierend. Während sich in den tradierten Nationalstaaten Risikoverursachung und -bearbeitung überlappen, fallen sie in der Weltgesellschaft räumlich und zeitlich auseinander und stellen Sozialpolitik vor neue Herausforderungen.

Als nächstes diskutiert *Hans-Jürgen Burchardt* die Frage, wie die Sozialpolitik-Forschung stärker dezentriert werden kann. Die westliche Forschung basiert für ihn auf zwei Erzählungen: Zum einen geht es um ein Entwicklungsverständnis als linearen Prozess, das primär am Erreichen eines in die Zukunft projizierten und an europäischen Standards gemessenen Telos ausgerichtet ist. Und zum anderen um einen androzentrischen, individualtheoretischen Akteursbegriff, der das Individuum als einen rational agierenden Nutzen-, beziehungsweise Freiheitsmaximierer versteht. Während die erste Erzählung durch verschiedene Debatten bereits dekonstruiert wurde, liegen nur wenige Arbeiten über ein nicht-individualtheoretisches Akteurs- bzw. Subjektverständnis vor, welches eine gesellschaftlich unterschiedliche Ausbalancierung zwischen Ratio und Affekt sowie zwischen Einzelem und Kollektiv berücksichtigt. Mit Rückgriff auf Norbert Elias' Figurationsansatz schlägt der Autor darum einen methodischen Zugang vor, der über die Einbeziehung der Affektebene auf Kontexte sozialen Wandels gebührend eingeht, ohne auf systematische Betrachtungen und Vergleichbarkeit zu verzichten. Abschließend werden kursorisch Anwendungsmöglichkeiten für eine Sozialpolitik-Forschung jenseits der OECD illustriert.

*Boike Rehbein* argumentiert im Anschluss daran, dass der bisher verfochtene Universalismus sozialwissenschaftlicher Theorien nicht mehr haltbar sei. Das gelte auch für einen radikalen Partikularismus. Folglich plädiert der Autor dafür, dass auch allgemeingültige Begriffe nur innerhalb der jeweiligen gesellschaftlichen Konfigurationen sinnvoll zu verwenden seien, aus denen sie hervorkommen und dort nur Geltung beanspruchen können, wenn sie empirisch fundiert wurden. Die vom Eurozentrismus und verschiedenen Spielarten der Modernisierungstheorie durchdrungenen westlichen Sozialwissenschaften – die auch die Grundlage der gängigen Sozialpolitik-Forschung bilden – müssen heute aber mit dem erneuten Aufstieg des globalen Südens revidiert werden. Rehbein schlägt hierfür eine kaleidoskopische Dialektik vor, die sich einerseits auf eine Lektüre der kritischen Theorie und andererseits auf postkoloniale Kritiken stützt. Dieser Ansatz löst für ihn die Dichotomie zwischen Universalismus und Relativismus durch eine Wissenschaftstheorie von Konfigurationen auf, die in eine

Ethik des Verstehens, der Verständigung und des Lernens eingebettet und durch soziologische Kritik angeleitet wird.

Der zweite Teil des Buches wird von *Armando Barrientos* eingeleitet, der in Anknüpfung an Esping-Andersens Wohlfahrtsregimeforschung die sozialpolitischen Veränderungen im Lateinamerika der letzten zwanzig Jahre betrachtet. Vor allem vor dem Hintergrund einer wachsenden Bedeutung von Armutsbekämpfungsstrategien, *Conditional Cash Transfer*-Programmen und assistentialistischen Sozialpolitiken unterlagen die Wohlfahrtsregime jener Region einem deutlichen Wandel. Diese Diagnose widerspricht zentralen Annahmen europäischer Vergleiche von wohlfahrtsstaatlichen Transformationen, die sich in der Regel durch ein hohes Maß an Pfadabhängigkeiten auszeichnen. Für den Autor lassen sich die aktuellen Regimekonfigurationen der Region als »hyphenated liberal-informal welfare regime« fassen, bei der neben Systemen sozialer Sicherung, die auf formelle Lohnarbeit ausgerichtet sind, liberal geprägte assistentialistische Programme an Bedeutung gewinnen. Der traditionell stark segmentierte Charakter des lateinamerikanischen Wohlfahrtsstaats wird dabei nur im geringen Umfang abgebaut.

*Nico Weinmann* betrachtet die Konvergenzen aus andauernden sozialen Ungleichheiten und exklusiven Arbeits- und Sozialpolitiken in Lateinamerika im Kontext aktueller Dynamiken. Während sich viele Studien zu sozialer Ungleichheit derzeit auf Einkommensungleichheiten konzentrieren, zeichnet Weinmann zentrale Bruchlinien der regionalen Arbeitsmarktfragmentierung nach, entlang derer verschiedene Ungleichheitsdimensionen miteinander korrespondieren. Hierbei wird deutlich, dass lateinamerikanische Arbeitsmärkte von einem Informalitätskontinuum durchzogen sind, welches bei der Reproduktion von Ungleichheiten als zentrale Einflussgröße identifiziert werden kann. Die informelle Ökonomie ist dabei nicht mehr nur als regulierungsfreier Raum, sondern auch als Ausdruck sozialer und sozialpolitischer Ausschlussprozesse zu verstehen. Aus diesem Grunde wird angeregt, Arbeits- und Sozialpolitiken stärker relational zu betrachten und mit Ungleichheitsfragen zu verknüpfen.

*Nicole Mayer-Abuja* betrachtet die Wechselwirkungen zwischen Sozialpolitik und Arbeitsorganisation am Beispiel einer deutschen Niederlassung von Softwareprogrammierung in Indien und gestattet Einblicke in wenig bekannte Beziehungsmuster zwischen Sozialpolitik und Arbeitswelt. So wird debattiert, warum die Übertragung von in Deutschland bewährten Strategien der Arbeitsorganisation auf die indische Niederlassung proble-

matisch war und sich stattdessen (trotz eines grundlegend anderen Geschäftsmodells) lokale Standards durchsetzten. Bei der Suche nach Antworten stößt die Autorin auf Aspekte der sozialpolitischen Regulierung von IT-Arbeit in Indien, welche die Spielräume des Managements bei der konkreten Gestaltung von Arbeitsorganisation empfindlich einschränken. Es werden sowohl Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation aufgrund eines nicht vorhandenen Schutzes vor Arbeitslosigkeit diskutiert, ebenso wie der mangelnde Schutz vor Einkommensausfällen im Fall von Krankheit und Alter.

*Jakob Fruchtmann* beschäftigt sich in seinem Artikel mit der Implementierung von Steuerpolitik in Russland unter der Regierung Putin. Vor dessen Regierungszeit wurden Steuern weder systematisch eingenommen, noch waren Steuererhebungen das Instrument einer politischen Lenkung. Ein explizites Ziel des »Putinismus« war darum eine erfolgreiche Rückgewinnung der ökonomischen Souveränität des Staates, also die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols in der Wirtschaft, in der bislang partikulare Gewalthaber um Einkommensbeteiligung für Schutzfunktionen konkurrierten sowie eine reale Kontrolle der ökonomischen Bewegungen über eine auf Steuererhebungen basierende Inventarisierung der Wirtschaft. Bei Putins Bemühungen, ein Steuersystem zur grundlegenden Staatsfinanzierung zu entwickeln, waren und sind drei Aspekte von zentraler Bedeutung: Die Besteuerung der so genannten »Oligarchen«; die fiskalischen Beziehungen zwischen Zentrum und Regionen, also der fiskalische Föderalismus als eine funktionale Vertikale der Macht; sowie die Auswirkungen auf die soziale Frage, da in breitem Umfang monetäre und somit besteuerbare Einkommen entstehen mussten und zugleich Steuerressourcen zur Finanzierung elementarer Sozialpolitik erforderlich waren.

Nach dieser Annäherung an die jüngere russische Politik wechseln wir erneut die Region: Als erstes zeichnet *Katharina Müller* den Prozess der Implementierung einer universellen Altersrente in Bolivien nach, die nicht beitragsfinanziert ist. Dieses Prinzip der Alterssicherung ist in Lateinamerika bisher einzigartig, wo der Zugang zu sozialer Sicherheit im Alter normalerweise ein Privileg darstellt, das nur von wenigen genossen wird. Der Beitrag fragt zum einen, wie die universelle Grundrente in Bolivien etabliert werden konnte, wobei an Überlegungen zur politischen Ökonomie von Rentenreformen angeknüpft wird. Zum anderen wird die bolivianische Grundrente in Bezug auf ihre Alterssicherungsfunktion beurteilt, wozu die vorhandenen empirischen Befunde aus sozialpolitischer Perspektive unter-

sucht werden. Hierbei wird deutlich, dass die Relevanz der bolivianischen Erfahrung weit über Lateinamerika hinausgeht: In den letzten zehn Jahren haben nicht beitragsfinanzierte Formen der Alterssicherung auf internationaler Ebene erheblich an Aufmerksamkeit gewonnen und wurden zuletzt in der »*Social Protection Floors-Initiative*« der UN verankert.

Katrin Weible und Lutz Leisering beschreiben im Anschluss daran die Sozialgeldtransfers in Südafrika, die eines der am weitesten entwickelten Sozialhilfesysteme auf dem afrikanischen Kontinent darstellen. Der Beitrag greift in seiner Analyse auf ein soziologisches Verständnis von Sozialpolitik zurück, bei dem soziale Absicherung mit sozial-kulturellen Aspekten und Legitimitätsfragen verkoppelt und so versucht wird, lokalen Partikularitäten von Sozialpolitik jenseits der OECD stärker Rechnung zu tragen. Dabei stehen drei Fragen im Zentrum der Betrachtung: Auf welche Weise nehmen Akteure soziale Problemlagen auf; gibt es eine soziale Verantwortung seitens der Regierung; und wie bzw. inwiefern ist soziale Sicherung institutionalisiert. Anders als gängige Studien zum Gegenstand werden nicht Teilaspekte der Transferleistungen beobachtet, sondern das Gesamtsystem betrachtet, um hierüber Aussagen über die Qualität der assistentialistischen Leistungen zu treffen. Dabei wird zum einen auf Momente einer Ausweitung der Qualität verwiesen zum anderen aber auch Grenzen aufgezeigt.

Den Abschluss des Buches bildet der Beitrag von Jan Nederveen Pieterse, der das Verhältnis von Sozialpolitik und Wirtschaftswachstum in globaler Perspektive diskutiert. Dabei vergleicht er die Politiken aus Zeiten der keynesianischen Ära mit denen des *Washington Consensus* und diese wiederum mit den aktuellen Strategien, mit denen versucht wird, der globalen Finanzkrise seit 2008 zu begegnen. Der Autor plädiert für eine Orientierung auf Förderstrategien, die im Sinne eines *social turn* soziale Inklusion als zentrales Ziel ansehen. Der Beitrag zeichnet ein globales Panorama umverteilender Komponenten von Sozialpolitik mit einem Schwerpunkt auf die BRICS sowie Länder in Asien. Dabei findet die widerspruchsvolle Koexistenz zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik bzw. zwischen Akkumulation und Wohlfahrt besondere Berücksichtigung. Es wird diskutiert, ob Sozialpolitik Wachstumsprämissen gleichgestellt oder untergeordnet ist und in welchem Kontext Umverteilungspolitiken durchführbar erscheinen.



## Anforderungen und Aufforderung für eine neue Forschungsperspektive

Die Autorinnen und Autoren der Beiträge dieses Buches stellen Analysen und Reflexionen vor, die über die eingangs skizzierten Engführungen der bisherigen Forschung hinausreichen. Hieran anknüpfend lassen sich weitere Anforderungen für die Sozialpolitik-Forschung formulieren, die uns als ertragreiche Perspektiven erscheinen.

Beim Nachspüren der Partikularitäten sozialpolitischer Arrangements im globalen Süden ist ein zentrales Hindernis das Dilemma der »reisenden Konzepte« (Satori 1970) sowie die Tatsache, dass das theoretisch-methodische Werkzeug der westlichen Sozialpolitik-Forschung in seiner Anwendung in Gesellschaften des globalen Südens nicht selten dazu führt, empirisch relevante Sachverhalte verzerrt oder gar nicht abzubilden. Oft werden Problemstellungen dann eher aus der gesetzten Theorie oder Fachliteratur als aus dem Gegenstand heraus entwickelt. Auch die Inhaltsbestimmung von Sozialpolitik folgt in der Regel der Logik und den Definitionen des globalen Nordens. Ein möglicher produktiver Umgang mit diesem »politikwissenschaftlichen Scholastizismus« (Mead 2011)<sup>11</sup> kann eine gegenstandsbezogene Ausrichtung der Forschung sein, die Bereitschaft zeigt, die »Gewohnheiten und Wahrheiten« der etablierten (Sozial-)Politikforschung des globalen Nordens analytisch zu hinterfragen und über Empirie auf neue Horizonte auszuweiten.

Die Beiträge dieses Bandes geben vielfältige Anregungen, wie eine solche, anders akzentuierte Sozialpolitik-Forschung aussehen könnte: Prinzipiell scheint die interdependente Analyse zwischen Sozialpolitik und benachbarten Politikfeldern ein ertragreiches Unterfangen. Eine – für Forschung und Politik – intensivere Betrachtung sollte hierbei die Frage nach der Verquickung zwischen Einnahme- und Ausgabenstruktur der öffentlichen Hand verdienen. Zwar wird der westliche Sozialstaat immer auch als Steuerstaat gedacht (Esping-Andersen 1990: 56); in den Debatten und Vorschlägen um den Wandel von Sozialpolitik scheint diese Erkenntnis bis

---

11 Mead (2011) versteht unter »politikwissenschaftlichem Scholastizismus« zum einen den starken Hang des Fachs zur Spezialisierung – behandelt werden enge Themenfelder, die Experten vorbehalten sind – und zum anderen einen ausgeprägten Methodologismus, während eigentliche Inhalte vernachlässigt werden. Das geht einher mit einer Empiriefremde und einem hohen Maß an Selbstreferentialität: Problemstellungen werden aus dem Literaturbestand des Fachs entwickelt und weniger aus dem Gegenstand.

heute aber kaum noch durch. Statt primär über die nächste Justierung von Sozialprogrammen sollte darum wieder stärker über eine Erhöhung staatlicher Einnahmequellen als Voraussetzung von Sozialpolitik nachgedacht werden.

In zahlreichen Ländern jenseits der OECD existiert außerdem – oft trotz Demokratie oder durchgesetztem Gewaltmonopol – ein nur (sehr) eingeschränktes Steuermonopol bzw. folgen staatliche Einnahmepolitiken eigenen Mustern (Burchardt 2009; vgl. auch Fruchtmann in diesem Band). Die Frage, welche Auswirkungen diese Divergenz zwischen Sozial- und Steuer- bzw. Einnahmepolitik für die konkreten Konfigurationen der Wohlfahrt und des Staates hat, wird in der Forschung bisher noch zu wenig bearbeitet. So bleibt zum Beispiel genauer zu klären, welche Effekte eine primär rentenstaatliche Konstitution der Einnahmeseite auf Sozialpolitik sowie auf staatliche Anforderungen und Legitimationszwänge hat, wie sie heute in zahlreichen (neo-)extraktivistischen Ökonomien der arabischen Welt oder Lateinamerikas zu beobachten ist (Gudynas 2011; Omeje 2008).

Auch andere Strukturmerkmale von Gesellschaften des globalen Südens erfordern neue Brückenschläge bzw. interdependente Analysen: So ist der hohe Anteil an Arbeit in der informellen Ökonomie mit der bis heute vorherrschenden Trennung von Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik nicht hinreichend zu erfassen. Stattdessen ist zu überlegen, wie Arbeits- und Sozialpolitiken begrifflich stärker zusammengedacht werden können.<sup>12</sup> Darüber hinaus ist das Niveau der sozialen Absicherung in vielen Ländern des globalen Südens stark mit Fragen der Landverteilung verkoppelt; ebenso müssen auch Subventionen für die Befriedigung von Grundbedürfnissen wie Trinkwasser, Strom sowie Grundnahrungsmittel zur Sozialpolitik gezählt werden. Es scheint also prinzipiell sinnvoll, die gewohnte Parzellierung der Sozialpolitik-Forschung in abgegrenzte Politikfelder zu überdenken.

Weiterhin lassen die hier in mehreren Beiträgen dargestellten sozialpolitischen Gemengelagen eine Perspektive auf Sozialpolitiken ratsam erscheinen, die diese (diesseits und jenseits der OECD) als ein Feld versteht, in der über soziale Konstellationen und letztendlich über die Zukunft gesellschaftlicher Entwicklung gerungen wird. Ob und für wen Sozialpolitik als

---

12 In verschiedenen Ländern jenseits der OECD gibt es hierzu sowohl in der methodischen Reflexion als auch in der politischen Praxis neue innovative Ansätze, die bei uns bisher aber nur begrenzt wahrgenommen werden (vgl. z.B. Mayer-Ahuja und Weinmann in diesem Band).

Almosen, als Privileg oder als soziales Recht gilt, ist nicht (nur) eine Frage der institutionellen Umsetzung, sondern auch gesellschaftlicher Macht- und Herrschaftsverhältnisse. Sozialpolitik sollte analytisch also als ein Kristallisationspunkt von gesellschaftlichen Machtkonstellationen und politischer Herrschaft gefasst werden.

Sozialpolitik-Analysen in globaler Perspektive stehen somit vor der Herausforderung, über die Erforschung ihres Politikfeldes kontextsensibel zu den Mechanismen vorzudringen, die in historischen und aktuellen Politikprozessen sozialpolitische Verteilungslogiken konstituieren. Es ist danach zu fragen, wie sich in den verschiedenen Weltregionen die zentralen *settings* darstellen, die die (sozial-)politisch gewährten sozialen Rechte bestimmter Gruppen verringern oder erhöhen. In Anknüpfung hieran erscheinen uns zwei Forschungsperspektiven als besonders ertragreich:

*Erstens* sind die für Sozialpolitik relevanten Kategorien Staat, Demokratie, Wirtschaft und Familie weniger aus einer isolierten oder summierten, sondern stärker aus einer *relationalen Perspektive* zu betrachten. Ein möglicher Zugang wäre es, die Funktionslogiken von gesellschaftlichen Strukturen und deren Teilsysteme entlang ihrer Widersprüchlichkeit und ihrer gegenseitigen Dynamisierung aufeinander zu beziehen. Denn in der Sozialpolitik scheint sich das Spannungsverhältnis zwischen ökonomischen Strukturzwängen, politischer Legitimation und staatlicher Verfasstheit besonders stark zu materialisieren (Borchert/Lessenich 2006; vgl. auch Offe 2006 [1972]). Davon ausgehend, dass die Staatskonfigurationen und politischen Legitimationsquellen in vielen Ländern des globalen Südens nicht identisch mit westlichen Mustern und Logiken sind, muss das Verhältnis von sozialen Privilegien und Sozialpolitik hierbei besonders genau betrachtet werden.<sup>13</sup> So ist zu analysieren, in welchem Umfang sich eine relative Autono-

---

13 Hierzu könnte z.B. an die kritische Auseinandersetzung mit *targeting* versus *universalism* angeknüpft werden, die exemplarisch zwei Grundorientierungen von Sozialpolitik herausgearbeitet hat (Barrientos/Santibanez 2009; Mkandawire 2005): Universelle Sozialpolitik hat zum Ziel, soziale (Ab-)Sicherung als soziales Recht für die Gesamtbevölkerung bereit zu stellen. *Targeting* hingegen will ausschließlich die absolut Armen (»deserving poor«) mit Leistungen versorgen, die zuvor mit diversen Techniken genau identifiziert werden müssen. Mkandawire (2005) betont, dass Sozialpolitik sich in der Praxis stets zwischen den beiden Polen dieses Kontinuums bewegt. Wenn man diese Überlegungen um die dritte Dimension des Prinzips der Privilegien für artikulationsfähige *pressure-groups* erweitert, die es geschafft haben, für ihre jeweiligen Gruppen soziale Absicherung durchzusetzen (Mesa-Lago 1978) und die Artikulationen und Ausprägungen dieser jeweiligen Prinzipien analysiert, kann man sich methodisch-analytisch der (Re-)Konstituierung und dem Wandel dieses Kontinuums der Sozialpolitiken annähern.

mie staatlich-administrativen Handelns gegenüber dem Einfluss- und Konfliktpotential elitärer sozialpolitischer Partikularinteressen überhaupt etablieren kann. Es bleibt also konkret zu klären, inwieweit es auch heute privilegierten Macht- und Interessengruppen gelingt, ihre Partikularinteressen in der Sozialpolitik mit staatlicher Unterstützung oder direkt über den Staat durchzusetzen (für Lateinamerika: Burchardt 2012).

Ein solcher relationaler Ansatz würde der für Studien jenseits der OECD erforderlichen Kontextsensibilität weitgehend entsprechen: Er verweigert sich einem Strukturdeterminismus, der Akteurshandeln ausschließlich aus gesellschaftlichen Positionen und Funktionen ableitet ebenso wie einem formalistischen Verständnis von politischer Herrschaft, das tiefer liegende strukturelle Prägungen mit Blick auf ausbalancierte institutionalistische Einbettungen ignoriert. Stattdessen wird eine Perspektive eröffnet, die es möglich macht, über empirisch greifbare Prozesse in der Sozialpolitik Rückschlüsse auf grundsätzliche Herrschaftsverhältnisse zu ziehen (vgl. z.B. Burchardt/Weinmann 2012).

Der Wohlfahrtsregime-Forschung ist es zu verdanken, dass sie bei der Betrachtung von Sozialpolitik den Blick bereits jenseits und hinter die staatlichen Institutionen und Programme lenkt (klassisch Esping-Andersen 1990; für Nicht-OECD: Gough/Wood 2004, 2006). Erweitert diese Innovation den Erkenntnisstand maßgeblich, mündet sie in der Forschungspraxis oft in eine neue methodische Engführung: Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Typologisierung der verschiedenen *welfare mixes* und fokussiert sich wieder auf schematische sozialpolitische Zustandsbeschreibungen.

Um diese Einschränkungen auszuweiten, sollte Sozialpolitik *zweitens* nicht über einen an westlichen Standards zu messendem Zustand oder Typus, sondern über ihre *Prozesse* und *sozialen Praktiken* erforscht werden. Dieser Imperativ greift zum einen die Erkenntnis von zentralen Sozialtheoretikern wie Norbert Elias (1977 [1939]), Pierre Bourdieu (1982) oder Anthony Giddens (1984) auf, die davon ausgehen, dass gesellschaftliche Muster in ihren partikularen Kontexten am besten über eine Annäherung an die sozialen Verflechtungen zwischen Struktur und Handlung erklärt werden können und dass sich diese besonders ausgeprägt in sozialer Praxis widerspiegeln (vgl. auch den Beitrag von Burchardt in diesem Band). Studien zu Sozialpolitik geben dann nicht nur über spezifische Funktionen und Institutionen Auskunft, sondern vermessen Räume, in denen kontinuierlich um Herrschaft, Teilhabe oder Verteilung gerungen wird. Zum anderen wird

ein solcher Blickwinkel der Erkenntnis gerecht, dass Sozialpolitiken nicht nur strukturell und institutionell bedingt sind, sondern zugleich von Alltagspraktiken, Traditionen, »normativen Diskursen« (Kaufmann 2003: 31) und Vorstellungen insbesondere zum Gerechtigkeitsverständnis abhängen und sie durch deren (Nicht-)Umsetzung ebenfalls geprägt werden.

Dies führt uns allerdings umgehend zu dem komplexen Problem, wie ein politischer Prozess, an dem strukturelle und institutionelle Einheiten, Alltagspraktiken, Normen etc. beteiligt sind, in einen methodischen Rahmen gesetzt werden kann, der eine empirische Bearbeitung möglich macht. Prinzipiell gibt der in der Sozialpolitik-Forschung bereits etablierte Begriff *Regime*<sup>14</sup> hier einen ersten Hinweis: Fasst man den Regime-Begriff analytisch als einen Rahmen zur Bestimmung eines eingrenzbaren gesellschaftlichen Kräftefeldes, in dem die Bedingungen von sozialpolitischen Aushandlungsprozessen, also die Fragen nach den formalen und informellen In- und Exklusionsmechanismen gesellschaftlicher Teilhabe in wichtigen Dimensionen fokussiert betrachtet werden können, kann aus einer intensiven Beschäftigung mit dem Regime-Begriff ein fruchtbarer Beitrag zur Erforschung von Sozialpolitiken in globaler Perspektive entstehen.

Der Begriff hätte dazu ebenso institutionalisierte wie eher informelle Formen und Praktiken von Auseinandersetzungen um Bedeutungen, Ressourcen und Zugängen von Sozialpolitik zu erfassen. Dies impliziert eine differenzierte Sichtweise auf die Akteure des Politischen in den unterschiedlichen sozialen Praktiken, die sowohl politisch-institutionell und lebensweltlich als auch diskursiv und narrativ verhandelt, vermittelt, verhindert oder befördert werden – also regulieren und reguliert werden. Mit einer so gelagerten Regime-Forschung wäre es also möglich, die Vielfalt der gesellschaftlichen Strukturen, Politiken und Werte sowie Prozesse, Praktiken, Technologien und Programme, mittels derer Menschen und soziale

---

14 Historisch implizierte der erstmals im 18. Jahrhundert auftretende Regime-Begriff allgemeine Lebensbedingungen betreffende bzw. medizinische Semantiken (Balke 2009); später wurde er auch als Kategorie des politischen Vokabulars ausdifferenziert. Während in den geisteswissenschaftlichen Fächern mit Regimen heute eher die Strategien sozialer Platzierungen und Deplatzierungen beleuchtet werden, stehen in sozialwissenschaftlichen Betrachtungen die Modi struktureller, institutioneller und auch informeller Regulierungen im Vordergrund (vgl. allgemein: Agamben 2008, Bröckling/Krasmann/Lemke 2000, Foucault 2004, Rancière 2008; zu Akkumulationsregimen: Lipietz 1987; zu politischen Regimen: Lauth 2010; zu Wohlfahrtsregimen: Esping-Andersen 1990; zu Genderregimen: Walby 2004, Kardam 2004, Lenz 2007; zu Grenzregimen: Karakayali 2008; zu Regimen in den Internationalen Beziehungen: Zangl 2010 und zur vielfältigen Verwendung des Begriffs in den Politikwissenschaften: Jannig 2007).