

Brauchen wir eine globale Sozialpolitik?

Is im „Zeitalter der Globalisierung“ Sozialpolitik obsolet? Die Propheten der Globalisierung haben die Antwort schnell parat: Die erfolgreichste Sozialpolitik sei heute eine globale Sozialpolitik des Unterlassens. Was in der alten Bundesrepublik einmal nützlich und angemessen war, sei auf weltwirtschaftlicher Ebene unmöglich und schädlich. Jeder Versuch sozialstaatlicher Intervention behindere nur die weltwirtschaftliche Entwicklung und schade damit allen Beteiligten – gerade auch denjenigen, denen man durch eine Sozialpolitik Unterstützung verspreche. Matthias Möhring-Hesse hat sich im Rahmen einer Eröffnungsveranstaltung zur diesjährigen Fastenaktion des katholischen Hilfswerks Misereor mit diesem Thema auseinandergesetzt und dabei auch die Frage nach einer globalen Sozialpolitik beantwortet. Im ersten Teil seines Vortrages setzte sich der Mitarbeiter des Oswald von Nell-Breuning-Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (Frankfurt) kritisch mit der inflationären Verwendung des Wortes Globalisierung auseinander. Wir dokumentieren die überarbeitete Fassung des zweiten Teils seines Referats.

Redaktion

Globale Sozialpolitik des Unterlassens?

(...)

Im Zuge der außenwirtschaftlichen Integration sind die spezifischen Produktionsbedingungen an bestimmten „Standorten“ für die international operierenden Unternehmen keine unverrückbaren Daten mehr, sondern Gegenstände ihrer Wahl. Denn die Mobilität der Unternehmen hat sich im Hinblick auf die Standortwahl drastisch erhöht. Und diese hohe Mobilität ist, so wird zumindest allgemein behauptet, für unsere Frage nach einer globalen Sozialpolitik von zweifacher Relevanz:

In Folge ihrer hohen Mobilität fließen zunehmend Direktinvestitionen in Niedriglohn-Sektoren, mithin auch in die sogenannten Entwicklungsländer. Zumindest die Entwicklungsländer, die sich gegenüber außenwirtschaftlichen Aktivitäten offenhalten, zudem für makroökonomische Stabilität und gute Investitionsbedingungen sorgen, werden im Zuge der Globalisierung begünstigt, können sogar – wie die ostasiatischen Länder – regelrechte Wirtschaftswunder bewerkstelligen. Zunächst werden lohnkostenintensive Produktionsphasen von den frühindustrialisierten Standorten in die Entwicklungsländer verlagert. Dieser ersten Phase des Outsourcings folgen bald schon komplexere produkt- oder prozessorientierte Aktivitäten, getragen von entsprechenden ausländischen Investitionen. Sie ermöglichen eine exportorientierte Industrialisierung der betreffenden Länder – und so den Anschluß an die frühindustrialisierten Gesellschaften des Nordens. „Die Chancen der Entwicklungsländer, erfolgreiche Aufholprozesse zu starten, sind im Zeitalter der Globalisierung eher besser geworden. Es liegt an den Entwicklungsländern selbst, sie auch zu nutzen“ (Gundlach/Nunnenkamp 1996).

Den Chancen für die Entwicklungsländer stehen spiegelbildlich die im Zuge der Globalisierung entstehenden Probleme für die sozialstaatlichen Fürsorge- und Sicherungssysteme in den frühindustrialisierten Gesellschaften gegenüber. Diese Systeme belasten direkt oder indirekt die Arbeitskosten und verhindern obendrein die Flexibilität des Arbeitsmarktes. Beeinträchtigt werden so aber die Gewinnerwartungen auf unternehmerische Investitionen, die nicht an einem bestimmten Standort gebunden, sondern nach eigenen Maßgaben mobil sind. Somit werden die sozialstaatlichen Fürsorge- und Sicherungssysteme zu einem Hindernis im internationalen Wettbewerb potentieller Standorte. Wer die Unternehmen überhaupt noch am eigenen Standort halten will, der muß ihnen statt dessen bieten, was sie für die Verwertung ihres Kapitals suchen: niedrige Löhne, niedrige Steuern und niedrige Sozialabgaben. Im Zeitalter der Globalisierung lassen sich deshalb die komfortablen, deshalb aber auch teuren Fürsorge- und Sicherungssysteme nicht mehr halten. Gut gemeint, aber nicht mehr zu retten, so das Urteil der Advokaten der Globalisierung. „The party is over“ (Dierkes/Zimmermann 1996, 14). Die frühindustrialisierten Industriegesellschaften, so wird gesagt, stehen unter einem starken Veränderungsdruck – und allen voran die träge und konsensverwöhnte Bundesrepublik Deutschland.

Im Zeitalter der Globalisierung verbietet sich – folgt man dieser Analyse – jede globale Sozialpolitik. Auf den weltweit vernetzten, vor allem der politischen Steuerung entglittenen Märkten wird der soziale Nutzen durch die Kräfte eben dieser „freien Märkte“ maximiert. Kein Staat in dieser Welt kann durch sozialpolitische Interventionen die Wohlfahrt seiner Bürgerinnen und Bürger vergrößern; er wird sie im Gegenteil trotz allerbesten Absichten beschädigen. Für viele der Bürgerinnen und Bürger in den frühindustrialisierten Gesellschaften ist der Rückzug des Staates aus der Wohlfahrt zwar zunächst mit mehr oder weniger schmerzlichen Einkommenseinbußen und größeren Risiken verbunden. Doch zumindest „on the long way“ werden sie alle von diesem Rückzug profitieren, ist es doch der einzig mögliche Weg, überhaupt an dem weltwirtschaftlich produzierten Reichtum beteiligt zu werden.

Wenn sich aber – wie gezeigt – die Analyse der Globalisierung nicht so halten läßt, wie steht es dann mit den daraus abgeleiteten Prognosen? Wie also steht es um die verheißenen Wirtschaftswunder in den Entwicklungsländern und wie mit dem angekündigten Niedergang der sozialstaatlichen Fürsorge- und Sicherungssysteme in den frühindustrialisierten Gesellschaften?

Chancen für Entwicklungsländer ?

Die Behauptung, im Zeitalter der Globalisierung ergäben sich für die Entwicklungsländer verbesserte Chancen auf

wirtschaftliche Prosperität, wird durch den wirtschaftlichen Aufschwung der ostasiatischen, aber auch einiger lateinamerikanischer Länder eindrucksvoll bestätigt. Sie alle verbuchten in den letzten fünfzehn Jahren ein wachsendes Sozialprodukt, gleichzeitig damit den Anstieg der Exporte und dazu in Entsprechung einen Zufluß ausländischer Direktinvestitionen. Aber auch allgemein haben die Entwicklungsländer – nach Auskunft sowohl des Weltbankberichts als auch des „Human Development Report“ – in den letzten 25 Jahren deutliche Fortschritte in der Verbesserung des Lebensstandards ihrer Einwohnerinnen und Einwohner machen können. Damit ging auch der Anteil der Armen an der Weltbevölkerung zurück, wenn auch nur geringfügig zwischen 1987 und 1993 von 30 auf 29 Prozent (Weltbank 1996, 9).

Die wirtschaftliche Entwicklung einiger Entwicklungsländer sowie die weltweit leicht sinkende Armutsrate ist die eine Seite der Medaille. Und die andere: Nach Ausweis des „Human Development Report“ 1996, der vor allem über das Verhältnis von Wirtschaftswachstum und Entwicklung handelt, ist an über 100 Ländern mit fast einem Drittel der Weltbevölkerung das Wachstum der letzten fünfzehn Jahre vorbeigegangen. Für ebenfalls 100 Länder wird sogar wirtschaftlicher Rückgang oder Stagnation konstatiert. Der Welthandelsanteil der ärmsten Länder mit 20 Prozent der Weltbevölkerung fiel zwischen 1960 und 1990 von 4 Prozent auf unter 1 Prozent. Sie erhalten magere 0,2 Prozent der insgesamt auf der Welt vergebenen kommerziellen Kredite (vgl. HDR 1996 1ff.).

Auch hinsichtlich der weltweiten Armut ist die zweite Seite der einen Medaille auszuweisen: Während der Anteil der Armen an der Weltbevölkerung geringfügig zurückging, sind die von der Weltbank gemessenen Armutsraten in Lateinamerika und im Sub-Sahara-Afrika mehr oder weniger konstant geblieben, in Osteuropa und Zentralasien haben sie dagegen zugenommen. Dadurch ist die Anzahl der weltweit von Armut betroffenen Menschen nicht gesunken, sondern stieg – in absoluten Zahlen gemessen – weiter an, nämlich von 1,23 Milliarden 1987 auf 1,31 Milliarden 1993. Legt man den Berechnungen nicht die recht willkürliche Armutsgrenze der Weltbank, nämlich ein Einkommen von 1 US-Dollar täglich, sondern statt dessen relative Armuts Grenzen, also etwa die Hälfte des in einem Land durchschnittlich verfügbaren Einkommens, zugrunde, dann kommt zusätzlich auch die Zunahme von Armut in den reichen Gesellschaften des Nordens in den Blick. Bemerkenswert ist dabei, daß zwischen der in den verschiedenen Ländern bestehenden relativen Armut und den von diesen Ländern erwirtschafteten Volkseinkommen kaum ein Zusammenhang besteht. So stehen hinsichtlich der jeweils geduldeten Armut Länder wie Guatemala und die Vereinigten Staaten Ländern wie Bangladesch und Japan gegenüber: Das Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten 20 Prozent in den Vereinigten Staaten beträgt weniger als ein Viertel des Landesdurchschnitts, in Japan knapp die Hälfte. In Guatemala entspricht das Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten 20 Prozent nur einem Zehntel des Landesdurchschnitts, in Bangladesch jedoch knapp der Hälfte (vgl. HDR 1996, 16f.).

Polarisierung

Von allgemeinen Entwicklungschancen in Zeiten der Globalisierung kann angesichts dieser polarisierten Entwicklung kaum gesprochen werden, denn die Verlierer und Gewinner der weltwirtschaftlichen Veränderungen lassen sich nicht nach Maßgabe einzelstaatlicher Politik scheiden. Zwar haben die einzelnen Staaten etwa über die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme, über öffentliche Investitionen in Infrastruktur und „Humankapital“, über ihre Währungspolitik und die Regulierung außenwirtschaftlicher Beziehungen Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung ihres Landes (vgl. Körner 1996). Aber erstens kommen ganz unterschiedliche Politiken zu Erfolg bzw. zu Mißerfolg, und zweitens folgt die Ausgrenzung bestimmter Länder offenkundig vor allem einer geographischen Logik.

Über die wirtschaftlichen Entwicklungschancen entscheiden maßgeblich die geographische Nähe zu den wirtschaftlichen Zentren der drei Regionen der Triade. Alle Länder mit erfolgreichen Wachstumsphasen, die nordafrikanischen, die südostasiatischen wie auch die mittelamerikanischen, liegen am Rande größerer Integrationsverbände und arbeiten mit diesen auch institutionell zusammen, nämlich mit der Europäischen Union, der ASEAN bzw. der AFTA-Gemeinschaft und der NAFTA. Trotz allem Gerede von der Globalisierung: „Geography still matters“, urteilt die UNCTAD in ihrem World Investment Report 1994 (146f., zitiert nach Körner 1996, 123).

Die Länder und Regionen dagegen, die abseits von den Zentren der Triade liegen, verlieren die Verbindung zu den weltwirtschaftlichen Handels- und Kapitalströmen. Diese Abkopplung droht den meisten Ländern Afrikas, großen Teilen Lateinamerikas sowie Süd- und Zentralasiens, schließlich auch den Ländern des ehemaligen Ostblocks östlich des 25. Längengrads. Anstatt am Prozeß der außenwirtschaftlichen Integration teilzunehmen und auf diesem Wege wirtschaftliche Entwicklung in Gang zu treten, bewegen sich diese Länder daher in die entgegengesetzte Richtung.

Doch auch innerhalb der regional integrierten Wirtschaftsverbände drohen Länder und lokale Regionen als verlängerte Werkbänke der jeweiligen Zentren wirtschaftlich zu verkommen. Ihre Integration beruht weitgehend auf arbeitsintensiven Produktionszweigen und hochstandardisierten Fertigungsverfahren. Sofern es ihnen nicht gelingt, dauerhaft Unternehmerfunktionen sowie Forschung und Entwicklung an den Standorten der ausgelagerten Produktion zu binden, droht ihnen eine Abkopplung vom technischen Fortschritt. Eine eigenständige und vor allem dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung wird ihnen dann nicht gelingen.

Die weltweite Armutsentwicklung wird zu einem großen Teil durch die Ausgrenzung von Ländern und Regionen aus den regional integrierten Zusammenhängen der Triade verursacht. Daneben sind es vor allem die weltweit zunehmenden Ungleichheiten bei der Einkommens- und

Vermögensverteilung, die in den Ländern dieser Welt Armut entstehen und anwachsen läßt. Die Zunahme sozialer Ungleichheiten wiederum ist nicht die notwendige Folge außenwirtschaftlicher Integrationsprozesse. Sie vollzieht sich vielmehr innerhalb der verschiedenen Volkswirtschaften – und zwar auf Grund ordnungspolitischer Entscheidungen. Weder negativ noch positiv läßt sich weltweit ein Zusammenhang zwischen der Zunahme von sozialer Ungleichheit und dem Zuwachs an Exporten und Direktinvestitionen zeigen. Statt dessen sind es marktradikale Wirtschafts- und Sozialpolitiken, die politisch die Grundlagen für wachsende soziale Ungleichheiten legen, die dann volkswirtschaftlich lediglich vollzogen werden.

Krise der Sozialstaaten

Auch die Behauptung, im Zeitalter der Globalisierung wären die komplexen Fürsorge- und Sicherungssysteme in den frühindustrialisierten Gesellschaften zum Aussterben verurteilt, scheint durchaus realistisch. Scheint sie doch durch die Krisen der Sozialstaaten in den westlichen Ländern bestätigt zu werden, – wenngleich die Analyse der Globalisierung einen atmosphärischen Druck auf die Sozialstaaten ausübt und somit selbst eine der Ursachen deren Krisen ist. Bei Lichte betrachtet, ist allerdings auch diese Behauptung durch wenig bis gar nichts gedeckt.

Die Einführung der Pflegeversicherung oder die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung können kaum als Folgen der gewachsenen Wettbewerbsfähigkeit der bundesdeutschen Volkswirtschaft gedeutet werden. Genauso hat das Ende der Bundesgarantie für die Sozialhilfe kaum etwas mit der Wettbewerbschwäche der amerikanischen Volkswirtschaft zu tun. Wie diese und viele andere mögliche Beispiele zeigen können, sind die jüngsten Entwicklungen bei den sozialstaatlichen Fürsorge- und Sicherungssystemen in den frühindustrialisierten Gesellschaften kaum „von außen“ induziert. Sie reagieren statt dessen auf innergesellschaftliche Diskurse und lassen sich auf innenpolitische Kräfteverhältnisse zurückführen.

Exemplarisch läßt sich dies für die bundesdeutsche Sozialpolitik zeigen. Zweifelsohne steckt der bundesdeutsche Sozialstaat in einer tiefgehenden Krise – und zwar nicht nur in einer Finanzierungskrise, sondern auch vor allem in einer Leistungs- und Legitimationskrise. Verursacht wird diese Krise allerdings durch sozialstrukturelle Veränderungen. Geschaffen für eine patriarchal geformte Arbeitsgesellschaft, scheitern die sozialstaatlichen Instrumente nun an der strukturellen Massenarbeitslosigkeit sowie an der Individualisierung der privaten Lebensformen. Von den im ersten Abschnitt genannten weltwirtschaftlichen Veränderungen trägt zur Krise des Sozialstaates die zunehmende Integration der bundesdeutschen Volkswirtschaft in den westeuropäischen Wirtschaftsraum kaum etwas bei. Allerdings wird diese Krise durch die anderen Veränderungen verschärft: Eine Ursache für die verfestigte Massenarbeitslosigkeit ist die strategische Neuorientierung der Unternehmen hin zur Kostensenkung, – allerdings weniger durch die Verlagerung der

Produktion an andere „Standorte“, als viel mehr durch den Ersatz von menschlicher Arbeit durch Technik. Damit wird der in der Bundesrepublik erwerbsarbeitszentrierte Sozialstaat doppelt getroffen, nämlich sowohl durch verringerte Einnahmen als auch durch wachsende Ausgaben. Weiterhin gelingt es den starken Einkommensbezieher zunehmend, ihre Einkommen am deutschen Steuerstaat vorbei auf den internationalen Geld- und Finanzmärkten „verschwinden“ zu lassen und sich auf diesem Weg der Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu entziehen. Und schließlich trägt die marktradikale Offensive auch in der Bundesrepublik zur Delegitimierung von sozialer Fürsorge und Sicherung bei.

Sozialpolitiken statt „globale Sozialpolitik

Mit der Analyse der Globalisierung fällt auch die daraus abgeleitete Maxime, die beste, weil sozialste globale Sozialpolitik sei eine Sozialpolitik des Unterlassens. Abschließend möchte ich dieser Maxime dennoch auch positiv begegnen und dabei eine Antwort auf die Frage versuchen: Brauchen wir eine globale Sozialpolitik?

Die – übrigens auch von den Advokaten der Globalisierung zumindest implizit akzeptierte – Herausforderung, alle Menschen dieser Erde am weltweit verfügbaren Reichtum zu beteiligen und ihnen so die Lebens- und Entwicklungschancen einzuräumen, auf die sie als Menschen unter Menschen Anspruch haben, – diese Herausforderung erledigt sich, wie wir sahen, auch im Zeitalter der Globalisierung nicht wie von selbst. Den Prozessen der außenwirtschaftlichen Integration mit ihren Chancen auf wirtschaftliche Entwicklung stehen nämlich gleichzeitig Prozesse einer dreifachen Ausgrenzung gegenüber, nämlich:

- die Abkopplung von der außenwirtschaftlichen Integration der Wirtschaftsräume der Triade,
- innerhalb dieser Wirtschaftsräume die Vernutzung von Ländern und lokalen Regionen als „verlängerte Werkbänke“,
- die gesellschaftliche Marginalisierung durch Armut in Folge zunehmender sozialer Ungleichheiten.

Inwiefern ist eine globale Sozialpolitik notwendig, um diesen Ausgrenzungsprozessen zu begegnen?

Entwicklungspolitik

Die Visionen von eigenständiger und ganzheitlicher Entwicklung mag dies enttäuschen, aber im Rückblick auf die vergangenen Jahrzehnte zeigt sich wohl, daß die Länder der sogenannten Dritten Welt vor allem auf dem Wege außenwirtschaftlicher Integration Chancen zur Entwicklung von leistungskräftigen Volkswirtschaften hatten. Und unter den gegebenen Bedingungen heißt dies wohl: Die Entwicklungschancen dieser Länder hängen davon ab, wie sie sich in die Handels- und Kapitalströme der großen Regionen der Triade einklinken können.

Entsprechende Chancen sind jedoch – vor allem aufgrund geographischer Gegebenheiten – ungleich verteilt. Um sie für alle Länder zu verallgemeinern, sind die Möglichkeiten zur außenwirtschaftlichen Integration innerhalb der Regionen der Triade auszuweiten. Dazu bedarf es ganz altbackener Entwicklungspolitik, also einer Politik der außenwirtschaftlichen Zusammenarbeit. Maßgeblich trägt man dazu in den Zentren der jeweiligen Regionen die politische Verantwortung. Damit entsprechende Anstrengungen ihre gewünschten Erfolge zeitigen können, sollten sie – jedenfalls stärker als bisher – innerhalb der drei Regionen koordiniert und überdies international, also zwischen den drei Regionen abgestimmt werden.

Sozialpolitik in den Zentren

Wenn außenwirtschaftliche Integration zumindest eine notwendige Bedingung für die Entwicklung leistungsstarker Volkswirtschaften in den Ländern der Dritten Welt ist, dann gehören auch die Bedingungen der außenwirtschaftlichen Integration zu den Bedingungen von Entwicklungspolitik. Und eine dieser Bedingungen hat mit der in den reifen Industriegesellschaften betriebenen Sozialpolitik zu tun.

Leistungsstarke Sicherungs- und Fürsorgesysteme haben mit zu den gesellschaftlichen Voraussetzungen für die außenwirtschaftliche Integration der reifen Industriegesellschaften beigetragen. Und dieser Beitrag wird auch in Zukunft notwendig sein: Nur die Soziale Sicherung „nach innen“ gibt modernen Gesellschaften auf Dauer die politischen Möglichkeiten, sich gegenüber Gütern, Arbeit und Geld von außen und für einzelwirtschaftliche Aktivitäten „nach außen“ offenzuhalten. Auch die „global players“ brauchen folglich den Sozialstaat – auch dann, wenn sie sich dessen Auflagen zu entziehen suchen.

Trägt der Sozialstaat aber zur außenwirtschaftlichen Integration bei, hat er auch das Recht, die einzelwirtschaftlichen Akteure, die am meisten von dieser außenwirtschaftlichen Integration profitieren, bei der Aufbringung seines Sozialbudgets heranzuziehen und sie seinen Auflagen zu unterwerfen. Diesem Recht entsprechen aber – zumindest in der Bundesrepublik – noch nicht ausreichende Kompetenzen und Möglichkeiten. Gegenüber den „global players“ gewinnt der Sozialstaat seine Macht nicht im nationalen Alleingang zurück, dies ist vielleicht der instruktive Kern der neoliberalen Globalisierungsanalysen. Aber die Antwort darauf lautet nun nicht, daß sich die Sozialstaaten im blinden Wettbewerb der „Standorte“ in ihren sozialpolitischen Auflagen gegenseitig nach unten drücken – und am Ende alle verlieren. Statt dessen können sie ihre politischen Kompetenzen auf dem Wege internationaler Kooperationen wieder stärken. Durch eine Abstimmung der nationalen Finanz- und Steuerpolitiken etwa lassen sich die Schlupflöcher für Vermögen und große Einkommen verkleinern, so aber die „global players“ – entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit – für die Finanzierung sozialstaatlicher Instrumente in Anspruch nehmen.

Sozialpolitik in den sich entwickelnden Ländern

Nicht nur aus der Geschichte der westeuropäischen Gesellschaften, auch theoretisch läßt sich zeigen, daß sozialstaatlich organisierte Fürsorge- und Sicherungssysteme ein Erfordernis für volkswirtschaftliche und politische Entwicklung sind. Statt also bloß die sozialen Verwerfungen der auf außenwirtschaftliche Integration setzenden Wirtschaftspolitik aufzufangen und ansonsten mit sozialstaatlichen Instrumenten auf kommende Zeiten wirtschaftlicher Prosperität zu warten, tragen entsprechend ausgerichtete Systeme der sozialen Sicherung zur wirtschaftlichen und politischen Entwicklung bei. Sozialstaatliche Aktivitäten können etwa die Entwicklung der inländischen Nachfrage vorantreiben und auf diesem Wege an der Ausbildung von Binnenmärkten, einer Voraussetzung leistungsstarker Volkswirtschaften, mitwirken. Daneben können geeignete Sicherungs- und Fürsorgesysteme auch die Demokratisierung der jeweiligen Gesellschaften vorantreiben, nämlich allen Bürgern die Möglichkeiten gesellschaftlicher Beteiligung einräumen helfen. In dem Maße, wie sozialstaatliche Instrumente die wirtschaftliche und politische Entwicklung motorisch vorantreiben helfen, gehören auch die von ihm verursachten Kosten zu den Zukunftsinvestitionen, ohne die andauernde und verlässliche Entwicklungsprozesse nicht möglich sind.

Die in den Entwicklungsländern etablierten Sicherungssysteme dienen allerdings zumeist nicht der Armutsbekämpfung. Das Gegenteil davon gilt: Weil nach europäischem Vorbild gebunden an ein vertraglich geregeltes Beschäftigungsverhältnis, erreichen die staatlichen Sicherungssysteme die Armen zumeist nicht. Sie begünstigen statt dessen die bereits privilegierten Bevölkerungsteile, vor allem die beim Staat und deren Institutionen Angestellten. Zudem werden diese Sicherungssysteme oftmals über Steuern finanziert – und damit auch aus den Taschen der Armen, die selbst nicht in den Genuß des von ihnen mitfinanzierten Sozialstaates kommen. Unter der Maßgabe der Armutsbekämpfung ist also Skepsis gegenüber staatlicher Sozialpolitik angebracht.

Aber Sozialpolitik ist nicht nur staatliche Sozialpolitik. Im Gegenteil: In den meisten Entwicklungsländern werden Existenzrisiken weitaus mehr durch solidarischen Ausgleich innerhalb gesellschaftlicher Gruppen, nämlich von Familien sowie Mehrgenerationen- und Mehrfamilienverbänden, aber auch von Nachbarschaften, Dorf- und Stammesgemeinschaften oder religiösen Gruppen abgesichert. In vielen Entwicklungsländern sind neben diesen traditionellen Sicherungssystemen auch informelle Formen der sozialen Sicherung entstanden – und zwar in der Regel durch Selbsthilfe – etwa in Form von genossenschaftlichen Zusammenschlüssen und Selbsthilfegruppen, als Spar- und Kreditvereine oder kulturelle Vereinigungen. Wenn auch die Leistungsbilanz solcher Unterstützungsnetze beeindruckend sein kann, unter der Perspektive der Armutsbekämpfung „versagen“ auch die traditionellen und informellen Sicherungssysteme. Während die traditionellen Systeme häufig an den gegenwärtigen Ursachen

der Verarmung, insbesondere an den Folgen marktwirtschaftlicher Modernisierung scheitern, sind die von Armut besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen in den informellen Sicherungssystemen zumeist nur wenig bis gar nicht integriert. Trotz der manchmal betriebenen Idealisierungen: Mit der Armutsbekämpfung sind traditionelle und informelle Sicherungssysteme allein überfordert. Deswegen scheint die erneute Rückfrage nach staatlicher Sozialpolitik angebracht.

Unter der Regie des Staates läßt sich der soziale Ausgleich über weite Strecken von Raum und Zeit sowie über die Grenzen partikularer Gruppierungen hinaus organisieren. Über den Sozialstaat kann also die soziale Absicherung in einem Lande verallgemeinert werden. Auf diesem Wege können auch die Existenzrisiken derjenigen aufgefangen werden, die entweder nicht in traditionellen und informellen Sicherungssystemen integriert sind oder deren Existenzrisiken durch diese Sicherungssysteme nicht abgesichert werden. Da sich der Sozialstaat des Mediums des Rechts bedienen kann, können die von ihm organisierten Sicherungssysteme eine größere Stabilität und damit Verlässlichkeit aufweisen, ohne dabei die notwendige Flexibilität gegenüber veränderten gesellschaftlichen Bedingungen verlieren zu müssen. In dem Maße, wie deshalb bestimmte Bereiche der sozialen Sicherung sozialstaatlichen Systemen überlassen werden, können die einzelnen sowie ihre wertgebundenen Gruppierungen von Problemen der Existenzsicherung entlasten – und damit ihre Energien, Kompetenzen und Selbsthilfepotentiale für andere Leistungen freigesetzt werden. Schließlich erlaubt der über den Staat organisierte soziale Ausgleich eine deutlich stärkere „Umverteilung“ von wirtschaftlichen Ressourcen, als es dies den traditionellen und informellen Sicherungssystemen möglich ist. Dies vor allem deshalb, weil ein Staat auch diejenigen Akteure zur Finanzierung sozialpolitischer Aufgaben heranziehen kann, die sich weder an gemeinsame Werte gebunden wissen noch auf Grund gleicher Betroffenheiten Solidarität üben.

Daß der Staat über die Grenzen von wertgebundenen Gruppierungen oder von Selbsthilfegruppen hinaus seine Bürger für sozialpolitische Aufgaben heranziehen kann, läßt sich gerade auch zur Armutsbekämpfung bzw. -vermeidung nutzen. Allerdings müssen die sozialstaatlichen Instrumente erstrangig auf die Grundversorgung der einheimischen Bevölkerung ausgerichtet werden, wie dies übrigens in der 20:20-Initiative auf dem Weltsozialgipfel von Kopenhagen zwischen Geber- und Nehmerländern auch abgesprochen wurde.

Globale Sozialpolitik?

Wenn auch alle Staaten in den Entwicklungsländern für Sozialpolitik, wenn auch alle Geberländer für die Unterstützung dieser Sozialpolitiken gewonnen werden könnten, was auf diesem Wege nicht gelingen kann – und nicht erreicht werden sollte – ist eine „globale Sozialpolitik“. Die soziale Sicherung ihrer Bürger obliegt den Einzelgesellschaften – und bedarf dort der Entwicklung sozialstaatlicher Fürsorge- und Sicherungssysteme. Unterschiedliche Systeme sind in den verschiedenen Län-



dern möglich, gar notwendig: Denn Instrumente der Sozialen Sicherungen basieren auf unterschiedlichen Leitbildern und Zielvorstellungen, von denen sich keine ohne weiteres verallgemeinern lassen; unterschiedliche Systeme beantworten unterschiedliche Problemlagen und greifen auf verschiedene Instrumente zurück. Schließlich treten unterschiedliche Systeme untereinander in Konkurrenz um bessere Lösungen, so daß die Sozialstaaten dieser Welt auch voneinander lernen können.

Dagegen sind internationale Sicherungssysteme ungeeignet, lokale Existenzprobleme zu bewältigen, – und zwar allein schon wegen ihres Abstands zu den jeweiligen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, in denen die soziale Anerkennung von Existenzproblemen ausgehandelt wird. Zudem besteht auf internationaler Ebene kein „Staat“, an den überhaupt sozialpolitische Forderungen sinnvoll adressiert werden könnten, – und es bestehen keine Aussichten, in absehbarer Zeit einen solchen Weltstaat zu errichten, selbst wenn man einen solchen Moloch überhaupt wollte.

Allerdings besteht auch auf internationaler Ebene sozialpolitischer Handlungsbedarf. Erstens müssen die reichen Gesellschaften in den Zentren der Triade Transferverpflichtungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen, die die Empfängerstaaten überhaupt in die Lage versetzt, die sozialpolitischen Ansprüche ihrer Bürger aufzugreifen. In diesem Sinne, und: nur in diesem Sinne kann davon gesprochen werden, daß Entwicklungshilfe verstärkt als eine Art „Weltsozialpolitik“ betrieben werden muß. Zweitens muß durch internationale Absprachen sichergestellt werden, daß sich Sozialstaaten für Ansprüche und Leistungen untereinander kompatibel halten sowie auf bestimmte Mindestnormen verständigen. Denn allein auf diesem Wege kann die Ausbeutbarkeit der Sozialstaaten untereinander vermieden und insbesondere der „Wettlauf der Besessenen“ um den besten, soll heißen: sozialpolitisch anspruchlosesten Standort ausgebremst werden – ein Wettlauf, den weder die frühindustrialisierten Gesellschaften noch die Entwicklungsländer wirklich gewinnen können.

Quelle: Überarbeitete Fassung eines Vortrags, gehalten im Rahmen der Eröffnungsveranstaltungen zur diesjährigen Misereor-Fastenaktion, 26.2.1998. Email-Adresse des Autors: Moehring-Hesse@em.uni-frankfurt.de