

Martin Brand

Sozialpolitik in Osteuropa – Plädoyer für eine globale Perspektive

Gibt es eine globale Sozialpolitik? Und wenn es sie gibt, muss dann die Sozialpolitik in den einzelnen Ländern Osteuropas nicht konsequenterweise aus einer globalen Perspektive analysiert werden? Genau diese Schlussfolgerung legt der Forschungsbereich der globalen Sozialpolitik nahe, der von Bob Deacon (1997) mit dem Lehrbuch »Global Social Policy« begründet wurde. Da es auf globaler Ebene zwar vielfältige sozialpolitische Akteure, jedoch nur wenig sozialpolitische Instrumente (vgl. Leisering 2007) gibt, dominiert in der Wohlfahrtsforschung noch immer eine nationale Perspektive, die lediglich durch den internationalen Vergleich ein wenig über ihren methodologischen Nationalismus (Ulrich Beck) hinausgeht.

Beispielhaft für eine solche nationalstaatliche Perspektive ist die Untersuchung mit dem Titel »Post-communist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe« von Linda J. Cook (2007), deren theoretische Annahmen und empirische Befunde ich im Folgenden kurz referieren werde. Die Arbeit soll als Kontrastfolie dienen, um daran meine These zu entwickeln, nach der für die Analyse der Sozialpolitik in Osteuropa eine globale Perspektive hilfreiche Einsichten vermitteln kann. Schließlich werde ich das theoretische Konzept der world society von J. W. Meyer zur Untersuchung globaler Diffusionsprozesse im Bereich der globalen Sozialpolitik vorstellen.

Cook untersucht den Wandel von Wohlfahrtsregimen in postsozialistischen Transformationsländern, die nach dem Ende des realsozialistischen Experiments allesamt eine enorme Verschlechterung der Wohlfahrtsindikatoren erfahren haben und zunehmende Armut und Ungleichheit bewältigen mussten. Alle postsozialistischen Länder liberalisierten ihren Wohlfahrtsstaat und kürzten Sozialausgaben. Allerdings, so das Hauptargument von Cook, verlief der Wandel der Wohlfahrtsregime in der Region unterschiedlich, was auf nationale Politikfaktoren zurückzuführen sei. Ökonomischer und finanzieller Druck seien zwar der wesentliche Motor der Sozialreformen gewesen, Ausmaß und Folgen jedoch Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse. Deterministische ökonomische Argumente könnten die unterschiedlichen Strukturen des wohlfahrtsstaatlichen Wandels nicht erklären (Cook 2007, S. 4ff.).

Cook geht davon aus, dass der Liberalisierungsverlauf der Wohlfahrtsstaaten von den (nationalen) politischen Institutionen und Koalitionen abhängig ist. Internationale Organisationen hätten zwar für die Definition der Reformagenda eine große Rolle gespielt, ihr Einfluss auf die nach liberalen Reformen strebenden innerstaatlichen Akteure bleibe allerdings eher zufällig. Entsprechend fokussiert Cook sich darauf, zu untersuchen, welche innerstaatlichen Akteure die Liberalisierung der Wohlfahrtssektoren in den osteuropäischen Ländern vorangetrieben haben und welche sich ihr widersetzen.

In Russland – dem Hauptgegenstand von Cooks Arbeit – sei die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in drei Phasen verlaufen: der Phase der radikalen Liberalisierung (1991–1993) und der Blockade und des Stillstands (1994–1999) mit einer moderaten Liberalisierung folgte der »Durchbruch« der Liberalisierung (2000–2004). Diese unterschiedlichen Liberalisierungsperioden erklärt Cook entsprechend des von ihr verwendeten politics matters-Ansatzes mit sich wandelnden innerrussischen Kräfteverhältnissen zwischen den liberalisierungswilligen Akteuren und ihren Gegenspielern (Cook 2007, S. 24ff.).

Während Cook mit ihrem politics-matters-Ansatz die Differenzen in der nationalen Wohlfahrtsentwicklung sehr gut erklären kann, bleibt ihr Erklärungsmodell blind für Art und Ausmaß des Einflusses weltregionaler und globaler Akteure und Strukturen auf die Entwicklung der Sozialpolitik auf nationaler Ebene. Ein Beispiel für den Erkenntnisgewinn einer globalen Perspektive: In vielen Ländern Osteuropas wurde die Alterssicherung nach dem 3-Säulen-Modell der Weltbank reformiert. Der ähnliche Verlauf der Reformen in den einzelnen Ländern lässt sich schwer auf nationalstaatlicher

Ebene erklären. Orenstein (2005; 2008) nutzt stattdessen eine globale Perspektive und zeigt, dass die Rentenreformen u. a. in Osteuropa von einer »transnational advocacy coalition« entwickelt und als Teil einer gut organisierten Kampagne verbreitet wurden.

Grundlage des Forschungsbereichs der globalen Sozialpolitik ist die Feststellung, dass die Sozialpolitik von Nationalstaaten zunehmend durch globale Akteure und Strukturen beeinflusst wird und dass soziale Fragen immer mehr zum Thema der Weltpolitik werden. Seit den 1980er Jahren gewinnen internationale Finanzorganisationen (WB, IWF, WTO), andere UN-Organisationen (ILO, WHO), internationale NGOs und transnationale Akteure sowie Weltregionen wie die Europäische Union mit ihren sozialpolitischen Konzepten für die nationale Sozialpolitik an Bedeutung. Auf supranationaler Ebene entsteht eine »global social governance« mit weitreichenden Rückwirkungen auf nationalstaatliche Sozialpolitik (vgl. als Überblick: Deacon 2007, 2010; Leisering 2010). Ursprung des Forschungsgebiets der globalen Sozialpolitik waren Untersuchungen zu den Transformationsländern in Osteuropa nach der historischen Zäsur von 1989. Deacon (1997, 2000, 2007) und Orenstein (2008; Orenstein; Bloom; Lindstrom 2008) betonen die bedeutende Rolle inter- und transnationaler Akteure bei der dreifachen Transformation Mittelost- und Osteuropas (Nationenbildung, Demokratisierung, Kapitalismus) und der globalen Sozialpolitik.

Trotz der bedeutenden Rolle globaler Akteure für die Sozialpolitik in Osteuropa verlief die Transformation der Wohlfahrtspolitik in den verschiedenen Ländern nicht gleichförmig. Während beispielsweise Russlands Sozialpolitik darauf ausgerichtet ist, Wachstum zu fördern (durch Senkung der Lohnnebenkosten, Ausbau privater Vorsorge, Monetarisierung von Vergünstigungen) und »die wirklich Bedürftigen« zu unterstützen (Fruchtmann 2004), zielt die Wohlfahrtspolitik in Belarus darauf ab, die soziale Absicherung von Rentnern und einen sozialen Ausgleich sicherzustellen, um so für die Stabilität des autoritären Regimes zu sorgen. In der Ukraine wiederum wurden in den 1990er Jahren eine gesetzliche Rentenversicherung, eine Arbeitslosenversicherung, eine Arbeitsunfallversicherung und eine Krankengeldversicherung nach deutschem Vorbild eingeführt, die jedoch trotz hoher Kosten für die Beitragszahler kaum gegen Einkommensausfälle durch Alter, Krankheit oder Arbeitslosigkeit schützen. Das gesamte System der sozialen Sicherung in der Ukraine befindet sich in einer dauerhaften Krise und muss mit Steuermitteln und Krediten des IWF gestützt werden (Betlij; Handrich 2010).

Wie kann nun – obwohl es keine vollständige Übertragung von externen Wohlfahrtsideen, -modellen und -konzepten in Osteuropa gegeben hat und graduell unterschiedliche wohlfahrtspolitische Entwicklungen zu beobachten sind – der Einfluss globaler Akteure auf die osteuropäische Sozialpolitik analysiert werden? Ein theoretischer Ansatzpunkt zur Überwindung der nationalstaatlichen Perspektive ist das neo-institutionalistische Weltkultur-Konzept (world society) der Arbeitsgruppe um John W. Meyer (Meyer u. a. 2005 [1997]). Im Kern besagt Meyers world-society-Ansatz, dass viele Merkmale des modernen Nationalstaats aus globalen Modellen abgeleitet sind, die in globalen, von Kultur und Verbänden getragenen Prozessen erzeugt und verbreitet werden.

Aus Meyers Perspektive sind es nicht die Nationalstaaten, die sich globalisieren. Vielmehr werden Normen und Regeln des globalen Systems über internationale Organisationen und Regime institutionalisiert, die so den Handlungsradius von Nationalstaaten festlegen (vgl. Wobbe 2000, S. 37f.). Deshalb steht im world-society-Ansatz die Diffusion globaler Muster im Zentrum der Analysen. Meyer nimmt eine isomorphe Entwicklung – also eine strukturelle Angleichung – der Nationalstaaten an. Für den Bereich der Wohlfahrtspolitik in Osteuropa entspräche dem die These, dass sich die Sozialreformen nach 1989 strukturell ähneln. Gleichwohl bedeutet dies keine vollständige Übertragung externer Wohlfahrtsideen und -modelle auf Osteuropa, denn der Diffusionsprozess erfolgt in den Zielländern je nach den jeweiligen Bedingungen unterschiedlich. Meyer spricht von einer Entkopplung (decoupling) von allgemein verkündeten Werten und praktischem Handeln, die entsteht, weil Nationalstaaten sich am Modell einer externen Kultur orientieren, die sich nicht einfach komplett und als voll funktionsfähiges System importieren lässt (Meyer u. a. 2005, S. 99ff. [1997]). Mit diesem Argument können auch die von Cook (2007) diagnostizierten Differenzen in der Wohlfahrtspolitik in Osteuropa erklärt werden.

Die aus meiner Sicht bedeutendste Kritik an Meyers Konzept ist, dass es Interessenkonflikte, Auseinandersetzungen und soziale Kämpfe um globale Modelle – im konkreten Fall um das vorherrschende Wohlfahrtsmodell auf globaler Ebene – kaum beachtet. Stattdessen beschreibt Meyer internationale Organisationen als objektive und interessenlose Andere, die Nationalstaaten bei der Verfolgung ihrer von außen gesetzten Ziele helfen (Meyer u. a. 2005, S. 107f. [1997]). Ich schlage deshalb vor, das liberale Wohlfahrtsmodell – das nicht nur in Osteuropa sondern auch in den Reformbemühungen westlicher Wohlfahrtsstaaten dominiert – als welthegegonial im Sinne von Gramsci (Laclau; Mouffe 1991) zu begreifen, statt von weltkulturellen Modellen zu sprechen. Der Hegemoniebegriff erlaubt zum einen, die Prozesse der Auseinandersetzung und der Konsensfindung um ein globales Modell zu betrachten und zum anderen, dessen Diffusion in den Nationalstaaten zu untersuchen.

Fazit: Eine globale Perspektive auf die Sozialpolitik in Osteuropa erlaubt, die vielfältigen globalen sozialpolitischen Akteure und Ideen zu berücksichtigen und ihre Diffusion von der globalen auf die nationale und die lokale Ebene zu analysieren. Dabei wird die Bedeutung nationaler Akteure nicht negiert, wohl aber gegenüber den Einflüssen eines globalen Wohlfahrtsmodells relativiert.

Literatur

- Betlij, Oleksandra; Handrich, Lars (2010): »Vor dem Kollaps. Die Sozialsysteme der Ukraine.« In: Osteuropa, (2010), 2–4, S. 257–269
- Cook, Linda J. (2007): *Postcommunist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press
- Deacon, Bob (2007): *Global Social Policy and Governance*. Sage Publications Ltd
- Deacon, Bob (1997): *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. Illustrated edition. Sage Publications Ltd
- Deacon, Bob (2000): »Social Policy in Eastern Europe: The Impact of Political Globalisation.« In: *Journal of European Social Policy*, 10 (2000), 2, S. 146–161
- Deacon, Bob (2010): »Theorising Global Social Policy. Globale Sozialpolitikforschung und Weltgesellschaftsforschung.« In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 56 (2010), Heft 2, S. 151–172
- Fruchtmann, Jakob (2004): »Die sozialpolitische Konzeption Putins: Wirtschaftsliberalisierung als Sozialpolitik.« In: *Russlandanalysen*, (2004), 49, S. 2–5, <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen049.pdf>
- Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (1991): *Hegemonie und radikale Demokratie: Zur Dekonstruktion des Marxismus*. 1. Aufl. Passagen Verlag
- Leisering, Lutz (2010): »Editorial zum Schwerpunktheft »Globale Sozialpolitik.« In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 56 (2010), Heft 2, S. 143–150
- Leisering, Lutz (2007): »Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat?« In: Albert, Mathias, Stichweh, Rudolf (Hrsg.): *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*. VS Verlag, S. 185–205
- Meyer, John W. u. a. (2005): »Die Weltgesellschaft und der Nationalstaat.« In: Krücken, Georg (Hrsg.): *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 85–132
- Orenstein, Mitchell A. (2005): »The New Pension Reform as Global Policy.« In: *Global Social Policy*, 5 (2005), 2, S. 175–202. Zugleich online im Internet: <http://gsp.sagepub.com/cgi/content/abstract/5/2/175> (Zugriff am: 26.05.2010)
- Orenstein, Mitchell Alexander (2008): »Postcommunist Welfare States.« In: *Journal of Democracy*, Volume 19 (2008), Number 4, October 2008
- Orenstein, Mitchell Alexander; Bloom, Stephen; Lindstrom, Nicole (2008): *Transnational Actors in Central and East European Transitions*. 1. Aufl. Chicago: Univ. of Chicago Press
- Wobbe, Theresa (2000): *Weltgesellschaft*. Bielefeld: Transcript Verl (= Einsichten)