



Zusammenfassung

'Comprehensive Social Policies' as a Concept for Development in the Global South?

**Vorträge mit anschließender Diskussion in
englischer Sprache**

20. 11. 2007

19:00 – 21:00

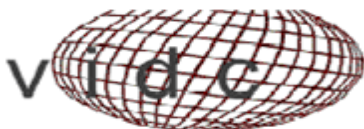
Unicampus Wien / Altes AKH, Aula

Ronald Wiman (STAKES & Ministry for Foreign Affairs of Finland
Helsinki, Finland)

*"Towards a Society for All": Socially More Ambitious National
Development Strategies*

Prof. Geof Wood (University of Bath, UK)

*"Social Policy in Unsettled Societies: The Case for a Wellbeing Regime
Framework"*



Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit



INHALT

1. KURZZUSAMMENFASSUNG	1
2. UMFASSENDERE ZUSAMMENFASSUNG	2
2. 1. Vorbemerkung	2
2. 2. Ronald Wiman: Towards a Society for All. The Need for Socially More Ambitious Development Strategies	3
2.3. Prof Geof Wood: Social Policies in Unsettled Societies: the Case for a Wellbeing Regime Framework	7

1. Kurzzusammenfassung

Sozialpolitik wird von Regierungs-, Entwicklungs- und Forschungsorganisationen - sowohl der Entwicklungsländer wie auch wirtschaftlich hoch entwickelter Länder - in den letzten Jahren vermehrt als potentiell wichtiges entwicklungspolitisches Instrument wahrgenommen. Im Rahmen der gegenständlichen Veranstaltung wurde das Thema aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln behandelt. Zum einen aus einem eher anwendungsorientiert-programmatischen (Ronald Wiman), zum anderen aus einem eher konzeptionell-analytischen (Prof. Geof Wood).

Ronald Wiman kam zu dem Schluss, dass Sozialpolitik ein elementares Element nachhaltiger Entwicklungsstrategien darstellen könnte, das bisher vernachlässigt wurde. Zugleich ortete er eine Entwicklung in die Richtung, dass diese Ansicht der Notwendigkeit einer Forcierung von Sozialpolitik als entwicklungspolitische Strategie vermehrt auch von Geberorganisationen bzw. einzelnen Geberländern und auch von Regierungen südlicher Länder geteilt wird. Inhaltlich argumentierte Wiman für einen breiten Ansatz, der Sozialpolitik nicht auf *safety nets* zur Abfederung negativer sozialer Auswirkungen anderer Politiken reduziert. Sozialpolitik in Entwicklungsländern sollte vielmehr insbesondere auch universelle und nicht bedarfsgeprüfte Leistungen inkludieren, um so die Unterstützung der Mittelschichten für sozialpolitischen Ausbau sicher zu stellen. Zugleich ging Wiman - vor dem Hintergrund der sozialpolitischen Entwicklungsgeschichte Finnlands - der Tendenz nach davon aus, dass Erfahrungen aus der Etablierungsphase sozialstaatlicher Politik in westlichen/nördlichen Ländern in einem beträchtlichen Ausmaß auf Entwicklungsländer übertragbar sind. Finnland habe sich mit Hilfe universell ausgerichteter sozialpolitischer Programme in nicht einmal 60 Jahren vom „Armenhaus Europas“ zu einem wirtschaftlich erfolgreichen und sozial stark integrierten Modell entwickelt.

Geof Wood betonte hingegen, dass das sozialstaatliche Verständnis westlicher/nördlicher Prägung im Entwicklungskontext in diversen Punkten adaptiert werden muss. Dies vor allem aus dem Grund, dass sich diverse strukturelle Voraussetzungen in *unsettled societies* wesentlich von jenen in wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern unterscheiden. Die traditionelle Zielkategorie von Sozialpolitik - im Sinne von „*freedom from*“ (*market forces*) - müsse auf breiter Basis des Ziel „*freedom to*“ zur Seite gestellt werden (i. S. von *agency*). Sozialpolitik bedeute im Entwicklungskontext in diesem Sinn in erster Linie Politik zur individuellen Befähigung. Zweitens müsse der Fokus weg von gesamtstaatlichen Strukturen hin zu lokalen Prozessen und nicht staatlichen Akteuren gelenkt werden - letzteres insbesondere vor dem Hintergrund der geringen Legitimität und des hohen Fragmentierungsgrades staatlicher Institutionen. Der Fokus müsse demnach statt auf *welfare* i.S. sozialstaatlicher Transfers auf den Ausbau von *well-being* gelegt werden. Letzteres bedeutet Schritte in Richtung Erhöhung der

Transparenz politischer Prozesse (ins. auch auf lokaler Ebene), den Abbau von Patronage- und klientelistischen Verhältnissen, Investitionen in Bildung und insgesamt Maßnahmen zur Erhöhung selbstbestimmter Lebensgestaltung. Vielfach ermöglichten erst solche Prozesse und darauf folgende inkrementelle Anpassungen der Systemtransformation mittelfristig eine stärkere Orientierung an Zielen traditioneller gesamtstaatlicher Sozialpolitik (i. S. von *welfare*). In anderen Worten: Möglichkeiten der Umsetzung von „Sozialpolitik“ ergeben sich nach Wood eher im Rahmen von *bottom-up*-Prozessen der sozialen Integration, ausgehend von einer ursprünglich dezentral-lokalen Verankerung. Hier sehen Allianzen von armen Bevölkerungsgruppen und Mittelschichten möglich und institutionalisierten nicht staatlichen Akteuren (NGOs etc.) komme in der politischen Vermittlung potentiell eine zentrale Rolle zu. Gesamtstaatliche *top-down*-Strategien sehen hingegen eher unwahrscheinlich und aus diversen Gründen problembehaftet. Insgesamt schätzte Wood die direkte Übertragbarkeit traditioneller sozialstaatlicher Konzeptionen westlicher/nördlicher Prägung damit wesentlich kritischer ein als Wiman. Letzteres insbesondere aus dem Grund, dass die institutionellen Bedingungen dafür in Entwicklungsländern häufig nicht gegeben seien (elitendominierte staatliche Strukturen mit Fragmentierungen entlang ethnischer, religiöser und regionaler Kriterien; klientelistische und Patronageverhältnisse; nicht entsprechend funktionierenden Arbeits- und Finanzmärkte und damit einher gehend ein struktureller Mangel an finanziellen Ressourcen etc.).

2. Umfassendere Zusammenfassung

2. 1. Vorbemerkung

Die entwicklungspolitische Debatte konzentrierte sich – unter anderem – lange Zeit auf Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und den Aufbau von Infrastruktur im breiteren Sinn.

In den letzten Jahren hat die soziale Komponente wieder an Bedeutung gewonnen, und „Comprehensive Social Policy“ („umfassende Sozialpolitik“) wird von Regierungs-, Entwicklungs- und Forschungsorganisationen - sowohl der Entwicklungsländer wie auch wirtschaftlich hoch entwickelter Länder - vermehrt als wichtiges entwicklungspolitisches Instrument wahrgenommen.

Manche ExpertInnen erkennen in einer breiter angelegten Sozialpolitik sogar eine zentrale Voraussetzung für nachhaltige Strukturen zur Reduktion von Armut, Ungleichheit und Konflikten.

Sozialpolitik dürfe demnach nicht als residuale Kategorie von Entwicklungspolitik – also etwa nur als Sicherheitsnetz zur Abfederung negativer sozialer Auswirkungen anderer Politiken - begriffen werden. Vielmehr sei umfassende Sozialpolitik, im Tandem mit Wirtschaftspolitik im engeren Sinn, ein Schlüsselinstrument zur Erreichung sozial gerechter und nachhaltiger Entwicklung.

Die Referate von Ronald Wiman und Prof. Geof Wood beschäftigten vor diesem Hintergrund mit Fragen wie den folgenden:

- ❖ Welche Interpretationen des Konzeptes „Comprehensive Social Policy“ existieren, woher stammt dieses Konzept, von wem wird es unterstützt, von wem abgelehnt?
- ❖ Welche Argumente sprechen für eine Forcierung von „Sozialpolitik“ als entwicklungspolitisches Instrument, welche dagegen, welche empirischen Erfahrungen gibt es?
- ❖ Inwiefern sind aus wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern stammende Konzepte der Sozialpolitik in den entwicklungspolitischen Kontext übertragbar und in welchen Punkten verlangt die Etablierung umfassender Sozialpolitik im globalen Süden vor dem Hintergrund strukturell anderer Ausgangsbedingungen ein anderes Verständnis des Politikfeldes „Sozialpolitik“.
- ❖ Wie gestalten sich die politischen Spielräume umfassender Sozialpolitik in den Entwicklungsländern, welche Akteure sind hier zentral und welche Allianzen denkbar?

Ronald Wiman näherte sich diesen und anderen Fragen aus einem eher anwendungsorientiert-programmatischen Blickwinkel, Prof. Geof Wood aus einem eher konzeptionell-analytischen.

2. 2. Ronald Wiman: Towards a Society for All. The Need for Socially More Ambitious Development Strategies

Der Vortrag von Ronald Wiman hatte in erster Linie anwendungsorientiert-programmatischen Charakter und gliederte sich im Wesentlichen in sechs Teile:

- 1) Problemsituation und Entstehungsgeschichte des aktuellen *state of the art* betreffend Sozialpolitik in entwicklungspolitischen Ansätzen;
- 2) Sozialpolitik und Entwicklung: *Lessons Learned* aus der finnischen Geschichte;
- 3) Elemente eines umfassenderen sozialpolitischen Ansatzes für die EZA;

4) aktuelle sozialpolitische Ansätze in Entwicklungsländern;

5) Fazit: Plädoyer für einen umfassend-systematischen Ansatz der Sozialpolitik im Rahmen nachhaltiger Entwicklungsstrategien.

Ad 1)

- ❖ Die gegenwärtige Problemsituation ist für Wiman dadurch gekennzeichnet, dass die entwicklungspolitischen Ansätze der letzten Dekaden nicht zu einer nachhaltigen Reduktion von globaler Ungleichheit und Armut geführt haben bzw., wenn es diesbezüglich Verbesserungen gegeben hat, diese sehr langsam vor sich gehen.
- ❖ Weder die Ansätze der 1960er Jahre (Fokus auf ökonomisches Wachstum – Infrastrukturinvestitionen – Annahme der Existenz eines *trickle-down*-Effektes zu Armutsminderung) noch die Politik im Rahmen des Washington Consensus der 1980er und 1990er Jahre (Marktliberalisierung, Privatisierung, Deregulierung) habe nachhaltig positive Effekte im Hinblick auf Chancengleichheit und Armutsminderung gezeigt.
- ❖ Ab den 1990er Jahren kam „*poverty reduction*“ verstärkt auf die entwicklungspolitische Agenda. Dem „*economic growth first*“-Ansatz wurde dabei programmatisch um andere Ziele (eben Armutsreduktion) erweitert. Neben dem Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wurde, zur Armutsreduktion, vermehrt auf den potentiellen Nutzen von „*last resort safety nets*“ hingewiesen bzw. die Einrichtung von solchen bedarfsgeprüften Leistungen gefordert.
- ❖ Ab 2000 ist eine zunehmende Verbreiterung der einschlägigen Diskussion zu beobachten. Dabei sind die MDGs und Konzepte wie „*pro poor growth*“ als Kompromisse zu verstehen. Dabei wurde Armutsminderung einerseits von praktisch allen wichtigen internationalen Akteuren als vordringliches Ziel definiert. Keine vollständige Einigkeit existiert jedoch andererseits über die Instrumente zur Erreichung dieses Zieles.
- ❖ Ein gemeinsamer Nenner von im Detail unterschiedlichen Zugängen ist jedoch, dass – startend mit dem *UN World Summit for Social Development* in Kopenhagen (1995) – zunehmend mehr internationale Organisationen einen „*people-centered development approach*“ verfolgen.
- ❖ Einschlägige Konzepte greifen aber nach Wiman zu kurz, wenn sie ausschließlich auf Armutsreduktion im engeren Sinn fokussieren. Seiner Ansicht nach müssten Entwicklungsziele breiter angelegt sein, nicht nur auf Arme fokussiert sein sondern insbesondere auch jene inkludieren, die besonderen Risiken ausgesetzt (aber zugleich zum Status quo nicht arm) sind. Konzepte und Zielsetzung um „*poverty alleviation*“ (Linderung von Armut) hätten ihren Fokus

zum Teil darauf gerichtet, Armut „erträglich“ (*bearable*) zu machen, ohne echte „*escape routes*“ aus Armut zu institutionalisieren.

- ❖ Insgesamt habe Armut strukturelle Ursachen, weshalb nur systemische Instrumente und Maßnahmen einen nachhaltigen Einfluss zur nachhaltigen „*eradication*“ („Abschaffung“ / „Ausrottung“) von Armut hätten.

Ad 2)

- ❖ Für Wiman kann Finnland als Beispiel dafür gelten, wie es einer Gesellschaft gelingen kann, sich innerhalb „einer Lebensspanne“ (also in de facto in weniger als 60 Jahren) von einer durch Ungleichheit und Armut geprägten Situation hin zu wirtschaftlich erfolgreichen und sozial integrierten Strukturen zu entwickeln.
- ❖ Das „Erfolgsgeheimnis“ des finnischen Entwicklungsmodells liegt für Wiman, neben der Landreform in den 1920er Jahren, insbesondere in der Entwicklung universell zugänglicher sozialer Dienstleistungen, wobei der Etablierung eines (!) universellen Schulsystems für alle (entwickelt ab den 1920er Jahren) als „Modellprojekt“ zentrale Bedeutung zukam.
- ❖ Der weitere Ausbau der Sozialsysteme nach universellem Charakter (Wohnbau, Gesundheit, höhere Bildungssysteme) (für „alle“; nicht primär bedarfsgeprüft!) förderte nach Wiman die soziale Integration der finnischen Gesellschaft (der Ausbau von Sozialsystemen wird auch von den Mittelschichten mitgetragen) und den Erfolg des finnischen wirtschaftlichen Entwicklungsmodells (Sozialpolitik als produktiver Faktor).
- ❖ Insgesamt könne der Schluss gezogen werden, dass empirisch unter kapitalistischen Bedingungen eine nachhaltige Reduktion/Bekämpfung von Armut immer mit beträchtlichen öffentlichen Investitionen in Sozialpolitik einhergegangen sei. Letztere könnten demnach als Voraussetzung für nachhaltige Armutsminderung angesehen werden.
- ❖ Zugleich stehe dieser Ansatz jedoch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bisher weitestgehend nicht im Fokus internationaler GeberInnen.

Ad 3)

- ❖ Betreffend ein Konzept umfassender Sozialpolitik können verschiedene Elemente unterschieden werden:
 - A) Instrumente Basisversorgung und soziale Dienstleistungen mit universellem Charakter; d. h. für die gesamte Bevölkerung, nicht nur für die Armen oder besonders Verwundbaren (insb. in den Bereichen: Nahrung, Gesundheit, Bildung, Arbeitsmarktsicherheit).

- B) Unterstützungsleistungen für die besonders Verwundbaren (Behinderte, Ältere, (arbeitende) Kinder).
 - C) Sicherheitsnetze zum Schutz gegen Verarmung (z.B. durch Versicherungen/Sparformen; als *post-risk-event*-Leistungen konzipiert); z. T. gekoppelt mit präventiven Maßnahmen.
 - D) Sozialversicherung zum Schutz nach dem Versicherungsprinzip auf individueller oder Haushaltsbasis.
 - E) Akkordierte makroökonomische Politik.
-
- ❖ Auch Akteure wie die Weltbank unterstützen inzwischen Ansätze, die mehrere dieser Felder integrieren, namentlich die Instrumente B bis E.
 - ❖ Wiman plädiert über einen solchen Ansatz hinaus dafür, das einschlägige Instrumentarium um Strategien des Typus A) (universelle Leistungen) zu ergänzen:
 - ❖ Hier seien Allianzen zwischen den entstehenden Mittelschichten und den besonders Verwundbaren möglich, weil der Ausbau universeller Leistungen auch den Mittelschichten zu Gute kommt.
 - ❖ Auf diese Art würden Grundlagen dafür geschaffen, den produktiven Charakter von Sozialpolitik zu heben (Sozialpolitik als Trampolin; höhere Gleichverteilung der Chancengleichheit) und den Integrationsgrad der Gesellschaft insgesamt zu steigern.
 - ❖ Letzteres meint auch, dass um die Etablierung von universellen Kollektivgütern paternalistische und klientelistische Strukturen aufgebrochen werden könnten – mit dem Ziel einer „*society for all*“.

Ad 4)

- ❖ Jüngste Beispiele für Ansätze einer breiter ausgebauten Sozialpolitik in Entwicklungsländern existieren z. B. in Südafrika und Namibia, in Zambia, Brasilien und Indien. Auch die Afrikanische Union etablierte ein „Social Policy Concept“ (2005) und der „Livingstone Call for Actions“ (2006), getragen von 13 afrikanischen Regierungen, beinhaltet Pläne zur Etablierung breiterer monetärer Sozialtransfers.
- ❖ Auf Seite der GeberInnen bzw. der internationalen Organisationen wird eine solche Politik von einzelnen Geberländern (u.a. Finnland, UK, Deutschland) und von diversen UN-Organisationen (u. a. UN-DESA Policy Note 2007) explizit unterstützt.

Ad 5)

- ❖ Abschließend plädierte Wiman für eine breitere Berücksichtigung sozialpolitischer Instrumente im Rahmen entwicklungspolitischer Strategien.
- ❖ Sozialpolitik müsse dabei vermehrt nicht nur als Sicherheitsnetz, sondern als produktives Instrument und Strategie der Befähigung interpretiert werden.
- ❖ Sozialpolitik, die vor allem auf Targeting beruht, sei häufig mit Problemen von *labeling* und Ineffizienzen behaftet. Es sollten darum vermehrt universalistische Ansätze, basierend auf einer *rights-based-approach*, verfolgt werden.
- ❖ Wichtig sei dabei eine Anpassung an örtliche Bedingungen (*one size does not fit all*).
- ❖ Solche Maßnahmen sollten auf einem schrittweisen Ausbau beruhen (wie dies auch in europäischen Sozialstaaten der Fall war).
- ❖ Die Einführung erster grundlegender Systeme sei, bei entsprechender Unterstützung durch Geberländer und -institutionen, aber bereits heute finanzierbar.
- ❖ Besonderes Augenmerk sei dabei auf die möglichst breite Integration diverser Stakeholder zu richten, jedoch ohne die Regierungen aus der Verantwortung zu entlassen.

2.3. Prof Geof Wood: Social Policies in Unsettled Societies: the Case for a Wellbeing Regime Framework

Der Vortrag von Geof Wood hatte, insbesondere im direkten Vergleich mit jenem von Ronald Wiman, einen eher konzeptionell-analytischen Fokus.

Dabei geht es Wood inhaltlich in erster Linie um die Frage, ob Konzepte wohlfahrtsstaatlicher Systeme, wie sie sowohl die wissenschaftliche Analyse sowie auch die inhaltliche Programmatik von Sozialpolitik in reichen Ländern prägen, direkt auf Entwicklungsländer übertragbar sind. Wood verneint dies aus unterschiedlichen Gründen und schlägt als Alternative ein *Well-being Regime Framework* als zentralen Bezugspunkt einschlägiger Analysen und Strategien vor.

Inhaltlich lassen sich folgende Schwerpunkte des Vortrages von Wood isolieren:

- 1) Ausgangspunkt: Welfare Regime nördlicher/westlicher Prägung und wesentliche strukturell abweichende Systemvoraussetzungen in Entwicklungsländern.
- 2) Notwendigkeit einer Adaption der Outcome-Kategorien (Ziele) von „Sozialpolitik“ (Definition „*welfare outcomes*“).
- 3) Notwendigkeit der Adaption des Verständnisses institutioneller Zuständigkeiten („*institutional responsibility matrix*“).

- 4) Berücksichtigung abweichender strukturierender Rahmenbedingungen („*institutional factors*“; *conditioning factors*“).
- 5) Abweichende Bedingungen der Stratifikation/Reproduktion sozialer Ungleichheiten und ihrer Überwindung (“*stratification and mobilisation: reproduction censequences*“).
- 6) Zusammenfassendes Fazit.

Ad 1)

- ❖ Analysen zu Sozialpolitik nördlicher/westlicher Prägung sind traditionell wenig mit *development studies* verbunden. Obwohl im Bereich der weitgehend auf OECD-Länder fixierten Wohlfahrtsstaatenanalyse wiederholt eine Ausdehnung in Richtung des Kontextes von *development studies* gefordert wurde, haben einschlägige Überlegungen und Arbeiten noch keine lange Geschichte (vgl. dazu aber die Arbeiten von UNRISD und Gough/Wood an der Universität Bath, UK).
- ❖ Diese weitgehende Trennung zwischen den beiden Diskussionssträngen kommt nach Wood nicht von ungefähr:
 - *Welfare-regime-studies* nördlicher/westlicher Prägung sind erstens staatszentriert, und haben demnach als Ausgangspunkt ein stark institutionalisiertes und weitgehend funktionierendes Staatswesen. Im Entwicklungszusammenhang ist die Legitimationsbasis des Staates jedoch häufig nur schwach ausgeprägt.
 - Zweitens basiert staatliche Sozialpolitik westlicher Prägung auf grundsätzlich funktionierenden Arbeits- und Finanzmärkten, eine Voraussetzung, die im Entwicklungskontext häufig nicht gegeben ist.
 - Drittens greifen nach Wood *welfare-regime-studies* westlicher/nördlicher Prägung zu kurz, weil nicht-staatlichen Akteuren in diesem Zugang zu wenig Raum gegeben wird (diese aber im Entwicklungskontext auch betreffend „Sozialpolitik“ eine wichtige Rolle spielen können).
 - Viertens fokussiere der traditionelle Zugang der Sozialpolitikforschung zu stark auf Kontinuitäten und Pfadabhängigkeiten. Im Entwicklungszusammenhang gehe es aber genau darum, diese zu verändern (durch neue Formen der Mobilisierung und Solidarisierung).

Ad 2)

- ❖ Traditionelle Sozialpolitikforschung fokussiert betreffend der Outcomes von Sozialpolitik auf „*welfare*“. Gemeint ist dabei in der klassischen Definition von Esping-Andersen Dekommodifizierung (d. h. Sicherung materieller Ressourcen unabhängig von den/trotz der Risiken marktlicher Vermittlung). Ein solcher materiell fokussierter Zugang spiegelt sich auch in einschlägigen gebräuchlichen

Indikatoren im Bereich der EZA (HDI, große Teile der MDGs, „needs satisfaction“ etc.).

- ❖ Solche materielle Indikatoren (*welfare*) greifen für Wood für den EZA-Fokus zu kurz. Insbesondere mit Blick auf das übergeordnete Ziel nachhaltiger gesellschaftlicher Stabilisierung und Integration – und vor dem Hintergrund einer mangelnden Institutionalisierung und geringer Legitimation staatlicher Strukturen – müssten hier zusätzlich Zielsetzungen der individuellen Befähigung wesentlich stärker betont werden (*well-being* im Sinne von: „freedom to“ – nicht nur bzw. primär „freedom from“, Förderung der Handlungsfähigkeit/*agency/capabilities* i. S. von Wahlmöglichkeiten, Optionen und Handlungsfähigkeit, geringe strukturelle Bevormundung und Entfremdung). *Well-being* und *welfare* sind dabei für Wood keine sich gegenseitig ausschließenden Prinzipien. Vielmehr ergänzen sie sich.

Ad 3)

- ❖ Traditionelle Zugänge zu Sozialpolitik der westlichen/nördlichen Prägung fokussieren nach Wood auf die Versorgungsstrukturen Staat, Markt, Gemeinschaft und Familie. Meistens herrscht hier jedoch eine statistische Betrachtungsweise vor oder die Bedingungen der Veränderung dieser „*institutional-responsibility-matrix*“ werden vor allem in staatlichen Strukturen (der Verwaltung, politischen Parteien, anderen staatlichen Institutionen) ausgemacht.
- ❖ Im Entwicklungszusammenhang ist eine nachhaltige Veränderung der *institutional-responsibility-matrix* alleine auf Basis von Interaktionsformen im staatlichen Bereich im engeren Sinn jedoch unwahrscheinlich (gegeben die strukturelle Schwäche des Staates).
- ❖ Von entscheidender Bedeutung ist es hier demnach, die Ressourcenprofile der von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen zu verbessern (siehe die oben angeführten Überlegungen zu *well-being*), um mittelfristig deren Verhandlungsposition zu stärken.
- ❖ Zweitens könnten hier klassenübergreifende Allianzen gebildet werden (insbesondere mit den Mittelschichten).
- ❖ Drittens ist nach Wood eine diesbezügliche Mobilisierung und Politisierung organisierter nicht-staatlicher Akteure (inkl. NGOs) zentral. Zusammen könnte dies zur Etablierung sozialer Bewegungen für kollektive Güter beitragen.

Ad 4)

- ❖ Traditionelle Sozialpolitikforschung fokussiert betreffend der strukturierenden Faktoren von Sozialpolitik (also der „*institutional-responsibility-matrix*“) auf ökonomische Faktoren (Arbeitsmärkte, Finanzmärkte), den zu einem gewissen

Zeitpunkt gegebenen Grad der sozialen Integration, grundlegende staatliche Legitimität und Kompetenzen sowie manchmal allgemein auf Kulturen und Werte.

- ❖ Damit bleiben nach Wood Strukturierungsfaktoren, die im Entwicklungszusammenhang zentral sind, unterbelichtet. Hier sind zwei Punkte zentral:
 - Erstens hat vertikale Integration & Kohäsion (zwischen staatlichen Institutionen und der Bevölkerung) im Entwicklungskontext häufig selektiven Charakter (Klientilismus; adverse Integration). Das heißt, dass die Beziehungen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und den Institutionen der staatlichen Verwaltung häufig strukturell unterschiedlich ausgestaltet sind (häufig ausgeprägt als Form der Elitendominanz).
 - Diese vertikale Differenzierung hat ihren Hintergrund zweitens in horizontalen Strukturierungen der Bevölkerung. Diese fußen häufig auf einer Differenzierung entlang ethnischer oder religiöser Gruppen sowie regionaler Unterschiede.
- ❖ Diese beiden Punkte tragen mit dazu bei, dass das staatliche System in Entwicklungsländern häufig einen geringen Legitimitätsgrad aufweist. Zudem wird dessen Handlungsfähigkeit durch das Phänomen der Globalisierung vermehrt untergraben.
- ❖ Vor dem Hintergrund solcher strukturierender Faktoren sind die Bedingungen zur Etablierung traditioneller Sozialpolitik von staatlicher Seite im Sinn von *welfare*-orientierter Politik besonders ungünstig.
- ❖ Das Fazit daraus ist:
 - Wenn Sozialpolitik im breiteren Sinn in Entwicklungsländern verankert werden, bedarf dies eine vorausgehenden Diskurses über die Notwendigkeit universeller/grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse, die für alle Mitglieder einer Gesellschaft gelten.
 - Zur Etablierung von Sozialpolitik ist demnach ein „*framing*“ des Diskurses über universelle Bedürfnisse notwendig, um so eine möglichst breite Akzeptanz dafür dazu schaffen, dass eine staatliche Bearbeitung derselben notwendig ist.
 - Letzteres wird eher gelingen, wenn „gleiche Chancen“ im Mittelpunkt der Debatte stehen („*freedom to*“), und nicht die unmittelbare Verteilung von Gütern im traditionellen Sinn von *welfare* („*freedom from*“).

Ad 5)

- ❖ Die traditionelle Sozialstaatenforschung nördlicher/westlicher Prägung ist eng mit dem Gedanken der Pfadabhängigkeit (Reproduktion eines einmal

eingeschlagenen Entwicklungspfades) verwoben (insbesondere im Standardwerk über *welfare regimes* von Esping-Andersen).

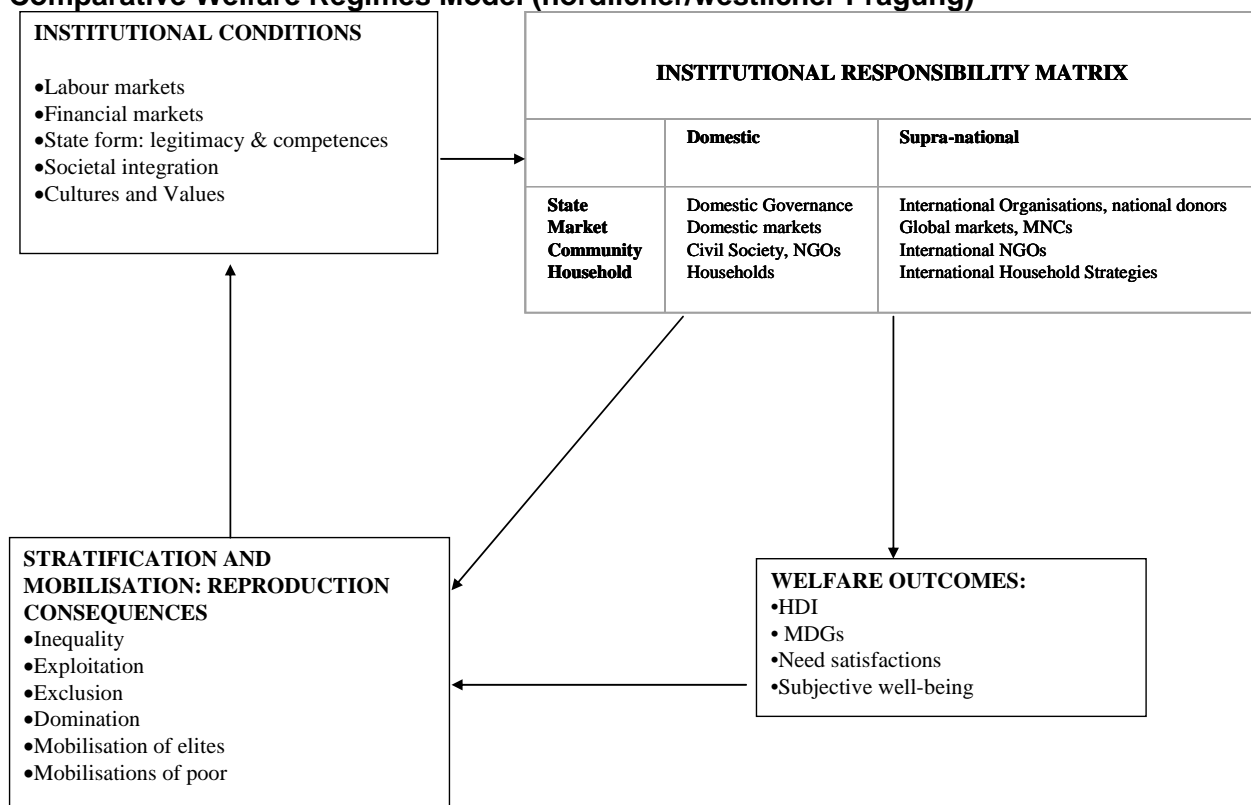
- ❖ Im Entwicklungszusammenhang sind aber graduelle Pfadwechsel gerade eine Bedingung *sine qua non* für Veränderungen in Richtung stärker gleich verteilter Lebenschancen und zur Armutsminderung.
- ❖ Nach Wood ist es einerseits unwahrscheinlich, dass ein solcher Pfadwechsel im Rahmen großer struktureller Schritte erfolgt. Wahrscheinlicher sind kleine Schritte der inkrementellen Anpassung, häufig lokal bzw. regional verortet, die Signalwirkung haben und entsprechende Schritte in anderen Bereichen und auf übergeordneten Ebenen nach sich ziehen.
- ❖ Den Anfang können dabei kleinräumige Maßnahmen der De-Klientelisierung und Demokratisierung machen (z.B. indem die Vergabepaxen philanthropischer Hilfseinrichtungen auf lokaler Ebene transparenter gemacht werden – Wood nannte hier ein Beispiel in Nordpakistan).
- ❖ Auf der anderen Seite gibt es diesbezüglich auch Erfahrungen mit breiter angelegten Mobilisierungsbewegungen. So etwa im Rahmen der NGO-Bewegung in Bangladesh (gegen die Tradition lokal basierter mafiaähnlicher Strukturen – der s. g. *Maastani*-Kultur).
- ❖ Solche inkrementellen Schritte basieren nach Wood wesentlich auf der Etablierung von individueller Handlungsfähigkeit (*agency*), auf Wahlmöglichkeiten, Optionen und sozialer Sicherheit im Sinn von „*freedom to*“ (siehe oben).
- ❖ Zugleich sind es diese Elemente der „Befähigung“, die mittelfristig stärkere strukturelle Veränderungen – auch im Sinne von *welfare* – möglich machen.

Ad 6)

- ❖ Insgesamt kam Wood zu dem Schluss, dass Konzeptionen von Sozialpolitik, die aus der Beschäftigung mit wohlfahrtsstaatlichen Regimen in nördlichen/westlichen Ländern stammen, für Ihre Anwendung im Entwicklungskontext adaptiert werden müssen.
- ❖ Dies gilt für deren (jedenfalls mittelfristigen) Zielbestimmungen, die strukturierenden und Hintergrundfaktoren der jeweiligen Ausgestaltung von Sozialpolitik sowie betreffend wesentlicher Annahmen über die Veränderbarkeit sozialpolitischer Pfade.
- ❖ Vor dem Hintergrund mangelnder materieller Ressourcen und schwach ausgebauter Staatlichkeit müsse „Sozialpolitik“ im Entwicklungskontext in vielen Fällen wesentlich stärker auf individuelle Befähigung („*freedom to*“), gekoppelt mit „*local level collective action*“, fokussieren.
- ❖ Entwicklungen auf dieser Ebene stellten die Grundlage für ggf. mittelfristig mögliche strukturelle *Policies* im Sinn von *Welfare* auf Markoebene dar.

Die folgenden beiden Grafiken skizzieren die oben dargelegten Punkte (Punkt 2 bis 5) und ihrer Interaktion im traditionellen „Comparative Welfare Regimes Model“ (nördlicher/westlicher Prägung) sowie im „Revised Model of Well-Being-Regimes“ (in *unsettled societies*).

Comparative Welfare Regimes Model (nördlicher/westlicher Prägung)



Revised Model of Well-Being-Regimes“ (in unsettled societies).

