
F L O O R

FINANCIAL ASSISTANCE, LAND POLICY, AND GLOBAL SOCIAL RIGHTS

Working Paper No. 33 (2013, published 2016)

John Berten

Numerische Technologien und Tools in der globalen Politik sozialer Grundsicherung

eingereicht im Oktober 2013 als Masterarbeit an der Universität Bielefeld
(geringfügig überarbeitete Version November 2014)

**FLOOR is an interdisciplinary research group,
partly funded by Deutsche Forschungsgemeinschaft.**

Principal investigators:

Benjamin Davy (School of Spatial Planning, TU Dortmund University),
Ulrike Davy (Faculty of Law, University of Bielefeld), and
Lutz Leisering (Faculty of Sociology, University of Bielefeld)

www.floorgroup.de

Gliederung

Gliederung	2
1. Einleitung: Ein erster Überblick	3
2. Theoretische Grundlagen & Stand der Forschung	10
2.1 Globale Sozialpolitik: Die Verbreitung sozialer Grundsicherung	10
2.1.1 Das Soziale.....	10
2.1.2 Die institutionelle Form sozialer Grundsicherung und die Unwahrscheinlichkeit ihrer globalen Verbreitung	13
2.1.3 Die Verbreitung sozialer Grundsicherung als Teil genuin globaler Sozialpolitik.....	16
2.2 Weltgesellschaftstheorie und das globale Soziale	19
2.2.1 Weltgesellschaft: Das Globale und der Nationalstaat	19
2.2.2 Konsequenzen für das globale Soziale aus einer weltgesellschafts-theoretischen Perspektive.....	23
2.3 Eine Wissenssoziologie ‘numerischer Technologien’ und ‘Tools’	27
2.3.1 Zahlen und Quantifizierung in wissenssoziologischer Perspektive	27
2.3.2 ‘Numerische Technologien’ und ‘Tools’ als Forschungsgegenstand	31
3. Methodologische Grundlagen & Methodisches Vorgehen	34
4. Ergebnisse der Analyse numerischer Technologien in der globalen Politik sozialer Grundsicherung	37
4.1 Sozialpolitisch-historischer Kontext und Bestandsaufnahme des Gegenstandsfelds	37
4.1.1 Sozialpolitisch-historischer Kontext.....	38
4.1.2 Bestandsaufnahme des Gegenstandsfelds	41
4.2 Die globale Konstruktion von Armut und die Herstellung eines globalen Beobachtungshorizonts	45
4.2.1 Die Konstruktion globaler Armut als ein relationaler Vergleich von GDPs	45
4.2.2 Die Konstruktion globaler Armut als ‘1\$-a-day’	48
4.2.3 Der MDG-Monitor	55
4.3 Die Institutionalisierung globaler Vergleiche sozialer Grundsicherungssysteme	56
4.3.1 Eine historische Betrachtung: Globale Vergleiche in der Sozialpolitik	57
4.3.2 Globales Monitoring ‘erfolgreicher’ sozialer Sicherungssysteme: Der ‘World Social Security Report’ und ‘ASPIRE’	59
4.3.3 Vereinheitlichung und Isomorphie oder Differenzierung?	65
4.3.4 Die Konstruktion sozialpolitischer Kategorien durch numerische Technologien.....	71
4.4 Semantiken und Wertideen numerischer Technologien im Politikfeld sozialer Grundsicherung.....	73
4.4.1 Invisibilisierung und Generalisierung des Normativen	73
4.4.2 Technisierung und Prozeduralisierung des Sozialen	76
5. Fazit.....	82
5.1 Globale Sozialpolitik als Politik der globalen Verwaltung.....	82
5.2 Numerische Technologien und Tools als konstitutiver Faktor des globalen Sozialen?	85
5.3 Desiderate.....	87
Literaturverzeichnis.....	88
Wissenschaftliche Quellen	88
Empirisches Quellenmaterial	102

1. Einleitung: Ein erster Überblick

Die Ubiquität von Zahlen und mit Zahlen operierenden Technologien in der globalen Politik ist evident. Diese durchziehen die globale politische Praxis der Gegenwart zu einem bemerkenswerten Grad und es lässt sich postulieren, dass der Zahlengebrauch im Laufe der letzten Jahrzehnte noch zugenommen hat.

Whether as an effort to incorporate scientific evidence into policy decisions, extend market discipline to government or non-profit organizations, integrate governments and economies, or coordinate activity across geographical and cultural distances, pressures to devise and revise measures have expanded greatly in the past few decades (Espeland/ Stevens 2008: 402).

Die Erkenntnisse einer in den letzten Jahren stärker rezipierten Forschung zu Zahlen und Quantifizierung, die sich aus einem breiten Fundus unterschiedlicher Forschungsrichtungen zusammensetzen (vgl. bspw. Espeland/ Stevens 2008; Heintz 2010),¹ sollen in dieser Arbeit in Hinblick auf ihre Anwendung für die globale Sozialpolitik evaluiert werden (vgl. Deacon 2007). Eine spezifische Entwicklung der letzten Jahre, die gleichzeitig als ein aufschlussreicher Fall für die Globalisierung sozialer Politik gelten kann, stellt aufgrund ihrer aktuellen Zentralität in der globalen Sozialpolitik den konkreten Anwendungsfall der Studie dar: die globale Verbreitung sozialer Grundsicherung – sowohl als institutionelle Form, insbesondere über den globalen Süden, als auch als Idee in global operierenden Organisationen –, die in den 1990er Jahren begann und seitdem an Dynamik gewann, einen bisherigen Höhepunkt Mitte der 2000er Jahre erreicht habend (vgl. Leisering 2009). Hier zeigt sich in den letzten Jahren eine zunehmende Durchdringung der spezifisch sozialpolitischen Aktivitäten internationaler Organisationen mit analytischen und prozeduralen Technologien und Tools, die auf der einen Seite politisch-administrativ gestaltend wirken – durch die Konstruktion sozialpolitischer Modelle, Probleme und Kategorien – und auf der anderen Seite die Implementation sozialpolitischer Programme in ihrer Angemessenheit oder Leistungsfähigkeit beurteilen. Insofern die meisten der analytischen und prozeduralen Technologien mit Zahlen operieren, handelt es sich hierbei um einen speziellen Fall numerischer Kommunikation, weshalb ich sie im Folgenden – synonym – als ‘numerische Technologien’ oder ‘numerische Tools’ bezeichnen möchte (vgl. ähnlich Vollmer 2007: 578). Die zentrale These der Arbeit ist, dass numerische Technologien in der globalen Politik sozialer Grundsicherung einen konstitutiven Faktor des ‘globalen Sozialen’ darstellen. Die untersuchungsleitenden Fragen sind daher: In welcher Weise wirken numerische Tools auf das globale Soziale ein? Und: Welcher Gestalt ist das so konstituierte globale Soziale?

Zunächst möchte ich eine Einführung in die Grundlagen der Arbeit geben. Den politischen Kontext der Arbeit bildet die globale Sozialpolitik. Globale Sozialpoli-

¹Arbeiten entstammen so unterschiedlichen Forschungsgebieten wie den ‘Critical Accounting Studies’ (vgl. Miller 1994a), der Gouvernementalitätsforschung im Anschluss an Foucault (vgl. für Foucault 2000 [1978], für den ‘Governmentality’-Ansatz Rose 1991) und der soziologischen Theorie im Anschluss an die Kommunikationstheorie Luhmanns (vgl. Heintz 2010) um nur einige zu nennen.

tik selbst ist sowohl als Phänomen in der Politik, als auch als wissenschaftliches Beschäftigungsfeld neueren Datums – Ende der 1990er Jahre erschien die erste Publikation, die sich explizit mit ‘global social policy’ beschäftigt. Der Autor, Bob Deacon, entwickelte hier die für die globale Sozialpolitikforschung prägend gewordene These einer seit 1990 zunehmenden ‘Sozialisierung der globalen Politik’ mit einer damit einhergehenden ‘Globalisierung der Sozialpolitik’, als einem Ausdruck dafür, dass sich seit Ende des Kalten Krieges die globale Politik vermehrt mit sozialen Politiken beschäftigt – neben ihres traditionellen Fokus’ auf globale Wirtschafts- oder Sicherheitsfragen – und nationale Sozialpolitiken daraufhin in deutlicherer Weise von globalen Einflüssen tangiert werden (vgl. Deacon et al. 1997). Dies erweitert die Perspektive der Sozialpolitikforschung insofern, als hier ‘Globalisierung’ oft auf den Phänomenbereich ökonomischer Globalisierung kurzgefasst wird und damit in sozialpolitischer Krisenrhetorik, die sich ähnlich auch in der politischen Kommunikation wiederfindet, auf ein simples ‘race to the bottom’ der sozialpolitischen Sicherungssysteme verwiesen wird, das durch die weltweite Vernetzung von Märkten und der Hegemonie von Marktmechanismen zu Lasten wohlfahrtsstaatlicher Strukturen stattfände (vgl. Castles 2006).

Aufgrund seiner Zentralität soll ein spezieller Fall globaler Sozialpolitik im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stehen: die globale Verbreitung sozialer Grundversicherung. Diese stellt einen besonders aufschlussreichen Fall für die These globaler Sozialpolitik dar, insofern die Verbreitung an sich als unwahrscheinlich betrachtet werden kann – wie im folgenden Kapitel näher ausgeführt werden soll, können bestehende Theorien der sozialpolitischen Forschungsliteratur zur Evolution sozialpolitischer Systeme, deren Perspektive zumeist auf die nationalstaatliche ‘Containerebene’ begrenzt ist, die Verbreitung nicht befriedigend erklären; gleichzeitig sind aber auch globale Perspektiven in Erklärungsnot hinsichtlich der Frage, wie soziale Grundversicherung, kurzgefasst auf die Idee ‘just give money to the poor’, in den auf klassische Entwicklungspolitiken der ‘Hilfe zur Selbsthilfe’ fokussierenden internationalen Organisationen Fuß fassen konnte (vgl. Leisering 2008). Insofern, als wir es also mit einem neuen, wenig erforschten Phänomen zu tun haben, das noch dazu verbreiteten Erklärungsmustern widerspricht, soll in dieser Arbeit versucht werden, ein genaueres Verständnis der Formen dieses ‘globalen Sozialen’ zu gewinnen, von dem angenommen wird, dass es sich mit seiner Globalisierung wandelt.

Ein Mechanismus der Verbreitung, so möchte ich im Folgenden argumentieren, stellt die Kommunikation im Medium der Zahl dar. Argumentiert und operiert wird in der globalen Sozialpolitik mit Messungen und Indikatoren globaler und nationaler Armutslinien, mit volkswirtschaftlichen Statistiken und mit Zahlen prozessierenden Technologien und Tools, die dem Design, der Implementation und der Evaluation sozialer Sicherungssysteme dienen. Trotz der großen Bedeutung, die numerische Figuren in nicht nur diesem Politikbereich heute inne zu haben scheinen, fällt doch gleichzeitig auf, wie wenig die wissenschaftliche – und hier explizit die soziologische – Beschäftigung mit dem Numerischen in der (globalen) Politik vorangeschritten ist.

Sowohl ‘Experten’, wie Wissenschaftler operieren mit einer zumeist unhinterfragten Selbstverständlichkeit mit zahlenförmigen Repräsentationen von Realität.

Nicht nur in der Forschung und der politischen Auseinandersetzung werden Zahlen sowohl praktisch genutzt, um (soziale) Phänomene zu beschreiben und als Signifikanten für etwas anderes zu fungieren, seien es Objekte, Personen oder Organisationen, um Berechnungen anzustellen und Vergleiche zu evozieren, werden einer normativen Betrachtung zugeführt, also kritisiert, als Hilfsmittel zur Darstellung von Werten und der Problematisierung von Sachverhalten genutzt, und sind Teil einer methodisch-technischen Auseinandersetzung zur Herstellung immer 'besserer' Zahlen – das heißt, Zahlen, die das repräsentierte Phänomen treffender beschreiben (sollen) oder schlicht Zahlen, die in mit ihnen operierenden Rechenoperationen handhabbarer sind und nützlichere Ergebnisse erzielen. Zahlen treten also in vielerlei Form in Erscheinung:

Zahlen (erscheinen) abwechselnd als Träger von Wahrheit, als Mittel ihrer Vortäuschung, als Zeichen von Transparenz, von Intransparenz, als Belege von Messbarkeit oder Vermessenheit (...). Auf Zahlen vertrauen, nach ihnen verlangen, ihnen misstrauen, ihrer müde werden, Statistiken erzeugen und ihren Wert bezweifeln, Zahlen erhalten wollen, die wahr und richtig sind, Zahlen liefern, die dienlich sind und gefallen sollen (...) (Vollmer 2008: 102).

Einige Autoren argumentieren gar, dass die außergewöhnliche Legitimität des Zahlengebrauchs und die Fraglosigkeit ihrer Nutzung in wesentlichem Maße durch die Wissenschaft selbst hervorgebracht wurde; manche Autoren basieren deren Überzeugungskraft insofern auf durch sie transportierte Normen des 'Wissenschaftlichen' (vgl. Porter 1995: 3-8). Da sie aber selten selbst zum Thema gemacht und hinterfragt werden und vorwiegend als Mittel der Argumentation dienen, bleiben eigenständige Funktionen und Wirkungen numerischer Kommunikation oft unbeachtet. Gerade in Bezug auf die Soziologie, als einer Wissenschaft, die sich im Allgemeinen einer Perspektive rühmt, Deutungen des Alltags und der Praxis zu dekonstruieren, 'latente' Funktionen des menschlichen Handelns aufzuspüren (vgl. Merton 1975) und den Selbstbeschreibungen von Akteuren Beobachtungen 2. Ordnung hinzuzufügen, die sich nicht selten weit von erstgenannten entfernen (vgl. Luhmann 2006: 141-166), erstaunt es umso mehr, dass sich bis vor kurzem noch kaum – und erst in den letzten Jahren in Ansätzen auch systematisch – an einer Dekonstruktion des 'Mythos der Zahl', also der Selbstverständlichkeit der Geltung seines realitätsrepräsentierenden Charakters, seiner Funktionsweise und Bedeutung für die soziale Ordnung versucht wurde (vgl. als seltener Überblick der existierenden Forschung in diesem Bereich Mennicken/ Vollmer 2007).

Den Gegenstand der Forschung bilden Zahlen prozessierende, daher 'numerische', Technologien und Tools im Politikfeld globaler sozialer Grundsicherung (vgl. auch Vollmer 2007: 578).² Der forcierte Einsatz analytischer Technologien

²Die Idee, auf die numerische Ebene technisch-administrativer Instrumente zu fokussieren ergab sich zum Einen aus der schlichten Beobachtung der großen Bedeutung von Zahlen, Sozialtechnologien, Instrumenten des Messens, Monitorings und Evaluierens in der globalen Sozialpolitik, die eine Beschäftigung mit sozialer Mindestsicherung im globalen Süden erbrachte. Eine Analyse von Dokumenten internationaler Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind, förderte zutage, dass das Numerische eine bedeutende Form darstellt, die Organisationen ganz verschiedenen Typs gleichermaßen extensiv nutzen. Zum Zweiten wurde in Interviews, die im Kontext des Forschungsprojekts FLOOR stattfanden, auf die gewichtige Rolle von Fortschritten in der quantitativen Armutsforschung für den Popularitätsaufschwung des Themas sozialer

stellt, so scheint es, die prozedurale und kognitive Seite sozialer Politik auf der globalen politischen Ebene in den Vordergrund. Die Bedeutung sozialer Weltanschauungen, ihrer normativen und interessenkonfliktuellen Aspekte, also derjenigen Figuren, mit denen der (Sozial-)Politikbegriff im europäisch-westlichen, demokratischen Politikverständnis für gewöhnlich assoziiert wird und der folglich auch die weitgehend von europäischen Modellen sozialer Politik beeinflusste Sozialpolitikforschung orientiert (vgl. Esping-Andersen 1990), fällt gleichermaßen in seiner Bedeutung zurück. Üblicherweise findet die technisch-administrative Ebene eine weitaus geringere Berücksichtigung in der sozialpolitischen Forschungsliteratur; stattdessen dominieren Analysen, die ihren Schwerpunkt auf die normativ-ideelle Seite der Sozialpolitik legen. Einen Ausdruck dafür liefert Noël (2006: 320), wenn er schreibt: „The language of social policy is primarily a moral and democratic language, and only secondarily institutional and technocratic“. Selten werden die technisch-administrativen Voraussetzungen sozialer Politik explizit zum Forschungsthema gemacht. Aus der Sozialpolitikforschung, die zudem ihren Blick vornehmlich auf nationalstaatliche Politik fokussiert und die globale Dimension sozialer Politik noch weitgehend als eine ‘internationale’ Struktur begreift, weswegen regional begrenzte ländervergleichende Studien weitaus häufiger getätigt werden, als dass explizit globale Perspektiven verfolgt werden (vgl. Heidenreich et al. 2013; vgl. Conrad 2006 für ergiebige Forschungsperspektiven), lassen sich dementsprechend nur geringfügig Anregungen für diesen Analyseschwerpunkt gewinnen.

Diesem Desiderat beugend, sucht meine Arbeit der Rolle der analytischen und prozeduralen Technologien bei der Konstruktion des ‘globalen Sozialen’ nachzugehen, indem Formen, Funktionen und Wirkungen ihrer Verwendung rekonstruiert werden. Was zeichnet eine globale (Sozial-)Politik aus, die der technisch-administrativen, weitgehend zahlenvermittelten, Dimension einen derart hohen Stellenwert zukommen lässt, welche Wirkungen hat dies auf das ‘globale Soziale’, das heißt, auf soziale Problemkonstruktionen und Ideen, sowie Prozesse und Institutionen auf der globalen Politikebene? Auf globaler Ebene wird mit Hilfe der Technologien und Tools eine gewaltige Informationssammlung über soziale Grundsicherungssysteme (und gleichzeitig: Abstraktion und Verkürzung dieser Daten) initiiert, ihrer administrativen Voraussetzungen, ihres Designs und ihrer Folgen und Wirkungen, die soziale Politiken auf der ganzen Welt informieren und globale Vergleiche nationaler Politiken überhaupt erst ermöglichen. Sozialpolitische Modelle, Kategorien, Probleme und Wege zu deren Lösung sind, wie zu zeigen sein wird, wesentlich als Produkt numerischer Technologien zu begreifen. Insbesondere, wenn davon ausgegangen wird, dass global operierende Organisationen einen immer gewichtigeren Einfluss auf nationalstaatliche Politiken ausüben – eine These, die aus der theoretischen Literatur zum Thema geschlossen werden kann (vgl. Leisering 2007) –, ist es aus wissenschaftlicher Sicht elementar, ein genaueres Verständnis dieser Formen zu gewinnen, die uns gleichzeitig über die Weisen des Operierens internationaler Organisationen und der Folgen jenes Handelns informieren.

Mindestsicherung im entwicklungspolitischen Diskurs hingewiesen, die sich als Erklärungsmoment in der Forschungsliteratur noch nicht wiederfindet (vgl. Gliszczynski 2013: 134).

Doch was ist konkret unter ‘numerischen Technologien’ und ‘Tools’ zu verstehen, welche Formen des Numerischen umgreift der Begriff? Bereits bei der Identifikation des Gegenstandes handelt es sich um ein empirisches Unterfangen. Einem – zugegebenermaßen basalen, am Beginn der Auseinandersetzung stehenden – Ergebnis der Analyse vorgreifend, ließen sich Analyse- und Simulationsinstrumente, sowie Monitoring- und Evaluationsinstrumente, darunter Indikatoren, identifizieren. Im Verlauf der Arbeit wird die Entscheidung der Zusammenfassung dieser unter einen gemeinsamen Analysebegriff noch genauer thematisiert (siehe Kapitel 2.3.2).

Ich möchte mit der Analyse ‘numerischer Technologien’ einen Gegenstand etablieren, der in der aktuellen Forschung eher geringe Aufmerksamkeit erfährt:

public policy instrumentation and its choice of tools and modes of operation are generally treated either as a kind of evidence, as a purely superficial dimension (governing *means* making regulations, taxing, entering into contracts, communicating, etc.), or as if the questions it raises (the properties of instruments, justifications for choosing them, their applicability, etc.) are secondary issues, merely part of a rationality of methods without any autonomous meaning (Lascoumes/ Le Gales 2007: 2; kursiv im Original).

Die Technologien und Tools sollen in diesem Sinne als politische Instrumente verstanden werden. Der Begriff des ‘Instruments’ soll auf den aktiven, prozessorientierten, in der Praxis verwurzelten Handlungscharakter verweisen. Da die Ansätze noch nicht in ein übergreifendes Forschungsprogramm eingefügt wurden, obwohl die Forschungsliteratur aus einer Vielzahl disziplinärer Herangehensweisen bereits Analysen einzelner Tools hervorgebracht hat (vgl. bsph. Bezes 2007), besteht eine erste wesentliche Anforderung an die Arbeit zunächst darin, die divergierenden Ansätze zusammenzuführen und einen Begriff numerischer Technologien zu entwickeln, der die verschiedenen Typen inkludiert und der eine wissenssoziologische Analyse ihrer Formen, Funktionen und Wirkungen vor dem Kontext globaler Sozialpolitik ermöglicht. Erschwerend kommt hinzu, dass, wie bereits genannt, die Literatur zumeist stärker auf technisch-methodische Aspekte, wie Fragen der Messung, oder darauf, wie eine effektivere oder effizientere Nutzung der Technologien erreicht werden kann, Wert legt, und die konstruierenden Dimensionen ihrer Nutzung für gewöhnlich ausspart.³

Die forschungsleitende Hypothese ist, dass die Technologien sich eben nicht auf ihre technische, politische Entscheidungen vorbereitende, anleitende und evaluierende Funktion reduzieren lassen, sondern umfassendere Funktionen und Wirkungen auszeichnen, indem sie – mittels der Messung sozialer Phänomene und Probleme, des Vergleichens und Ordners sozialer Einheiten – die soziale Wirklichkeit überhaupt erst konstruieren und damit einen wesentlichen konstitutiven Faktor des ‘globalen Sozialen’ bilden. Gleichzeitig lassen sich ihnen regulative Wirkungen zuordnen, die in der Literatur oftmals unbeachtet bleiben, sei es, weil

³Dies weist daneben bereits auf eine Schwierigkeit in der Kategorisierung der vorhandenen Literatur hin, die die Abgrenzung zwischen Forschungsliteratur und empirischem Material, das in die Untersuchung eingeht, betrifft; ‘reine’ Praktikerliteratur von Mitarbeitern internationaler Organisationen und ‘rein’ wissenschaftliche Forschungsliteratur kann aufgrund der grenzüberschreitenden Natur beider Bereiche kaum identifiziert werden.

sie nicht (direkt) intendiert erscheinen oder weil sie auf impliziten Effekten numerischer Kommunikation beruhen und schlicht nicht entdeckt werden. Zur Qualifizierung dieser doppelten These wird also sowohl auf die konstruktivistisch-wissenssoziologischen Grundlagen der Analyse von Zahlen zurückgegriffen, als auch auf ihre politisch-regulativen Effekte. Ein solcher Zugang betrachtet die statistischen und numerischen Figuren nicht als Abbildungen sozialer Realität, wie es das naive Verständnis nahelegen würde, das sich allerdings sowohl im wissenschaftlichen als auch im 'Praktikerdiskurs' vielgestaltig wiederfindet (vgl. bspw. Bell/ Morse 2010), sondern thematisiert sie als Gegenstände, die die politische Wirklichkeit erst konstruieren. Ohne dass es sich hierbei um die eigentliche leitende Fragestellung handelt, lassen sich so gleichzeitig Erklärungen für die unwahrscheinliche Ausbreitung sozialer Grundsicherung über die Welt bilden. Dazu wird die These globaler Sozialpolitik mit der soziologischen Weltgesellschaftstheorie verbunden, die auf die Bedeutung der Etablierung eines globalen Beobachtungshorizonts für die Globalisierung eines Feldes verweist (vgl. Greve/ Heintz 2005; Heintz/ Werron 2011).

Inzwischen existiert eine Reihe vornehmlich theoretischer Arbeiten, die sich an einer soziologischen Betrachtung von Zahlen und Quantifizierung versuchen – ohne dass es allerdings inzwischen zur Entwicklung einer eigenständigen 'Bindestrich-Soziologie' gekommen wäre (vgl. als Überblick Mennicken/ Vollmer 2007). Eine Verbindung theoretischer Soziologie von Zahlen und Quantifizierung, die zu einem Begriff 'numerischer Technologien' ausgearbeitet wird, und weltgesellschaftstheoretisch informierter 'global social policy'-Forschung stellt ein Novum der bislang wenig theoriebasierten Erforschung globaler sozialer Politik dar. In Anlehnung an ein Postulat Kalthoffs (2004), für die Wirtschaftssoziologie, ist eine solche Forschungsperspektive eingebettet in eine 'Soziologie des globalen sozialpolitischen Wissens', der es im Ganzen um eine Analyse „des professionellen Wissens der Akteure, ihrer Praktiken und ihrer analytischen Werkzeuge“ (ebd.: 154) geht. Analog der Orientierung der 'Social Studies of Finance' sucht eine solche interpretativ-konstruktivistische Sozialpolitikforschung der „interactive and technical fabrication of results ('facts')“ (Kalthoff 2005: 69) nachzuspüren. Ich gehe davon aus, dass die Plausibilität eines solchen Ansatzes besonders gut anhand einer politisch-administrativen Praxis verdeutlicht werden kann, die stark durch eine (entwicklungs-)ökonomische Rationalität geprägt ist und in großem Ausmaß mit sozialen Technologien im Medium der Zahl operiert.

Um den genannten Forschungsfragen nachzugehen, habe ich eine qualitative Analyse von Dokumenten zweier internationaler Organisationen durchgeführt, die im Bereich globaler sozialer Grundsicherung besonders prominent agieren – der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Weltbank (WB) –, deren Ergebnisse im Hauptteil dieser Arbeit präsentiert werden. Die Beschränkung auf die beiden Organisationen lässt sich aus verschiedenen Perspektiven veranschaulichen. Zunächst handelt es sich bei beiden Organisationen um hochrelevante Akteure im Feld. Die ILO stellt einen wesentlichen Vertreter des sozialdemokratisch-inspirierten universalistischen Diskurses dar (vgl. Leisering 2008: 78), die mit der 'Social Protection Floor'-Recommendation eine einflussreiche Kampagne ins Leben gerufen hat, die die Ausweitung sozialer Grundsicherungssysteme über den

globalen Süden zum Thema hat (vgl. *ILO 2011*; Deacon 2013).⁴ Die Weltbank auf der anderen Seite ist eine bedeutende Geberorganisation im Feld, die sich in Bezug auf policy-Modelle zum Einen altersbezogener Grundrenten – sogenannter ‘social pensions’ (vgl. *WB 2012a*: 9-10) –, zum Anderen konditionaler Transfers – ‘Conditional Cash Transfers’ (vgl. *WB 2009a*) – verschreibt. Dabei propagiert sie vielfach eher residuale Niveaus sozialer Sicherung, die als ‘social safety nets’ das unterste soziale Netz darstellen sollen (vgl. *WB 2008a*). Die Organisationen lassen sich anhand verschiedener Epistemologien des Sozialen zwischen ‘sozialdemokratisch’ und ‘wirtschaftsliberal’ verorten (vgl. Hall 2007: 152-153), ihre Selektion für die vorliegende Untersuchung beruht somit auf der Weltanschauungsebene auf einem ‘most different’-Design. Auch funktional und in Bezug auf verbreitete Typenbildungen internationaler Organisationen stehen ILO und Weltbank auf unterschiedlichen Ebenen – erstgenannte als ‘standard-setting’, letztere als ‘lending organization’ (vgl. Hurd 2011). Gleichzeitig ermöglicht dies eine immerzu mitlaufende Vergleichsoption: macht das Numerische einen Unterschied hinsichtlich ideologisch-weltanschaulicher Orientierung oder funktionaler Ausrichtung der Organisationen – oder nicht? Hinsichtlich meiner Frage nach dem ‘globalen Sozialen’ ist ein solcher Vergleich aufschlussreich.

Im Anschluss an diese Einleitung wird zunächst in die theoretischen Grundlagen eingeführt und der Stand der Forschung erörtert. Nach einer Explikation des Begriffsinhalts des ‘Sozialen’ (2.1.1) wird auf den politischen Kontext eingegangen und, mit einer Darstellung der institutionellen Form und der Unwahrscheinlichkeit der Verbreitung sozialer Grundsicherung über die Welt anhand nationalstaatsbezogener, sozialpolitischer Erklärungsansätze (2.1.2), übergeleitet zu Erklärungen, die auf die genuin globale sozialpolitische Ebene verweisen (2.1.3). Als Antwort auf noch auszuführende Defizite der globalen Sozialpolitikforschung wird im folgenden Kapitel eine weltgesellschaftstheoretische Perspektive vorgeschlagen (2.2.1) und Konsequenzen der Einnahme einer solchen für eine globale Sozialpolitik erörtert (2.2.2). Das Theoriekapitel schließt ab mit einer Überleitung auf eine wissenssoziologische Perspektive auf Zahlen und Quantifizierung (2.3.1) und dem daraus gebildeten Vorschlag, ‘numerische Technologien’ und ‘Tools’ als eigenständigen Forschungsgegenstand zu begreifen (2.3.2). Nach den methodologischen und methodischen Vorbemerkungen (3) folgen die Ergebnisse der empirischen Analyse und damit der Hauptteil der Arbeit. Hier ist zunächst in den sozialpolitisch-historischen Kontext einzuführen (4.1.1) und eine Bestandsaufnahme des Gegenstandsfelds zu tätigen (4.1.2), die als das notwendige Hintergrundwissen für die folgenden Kapitel fungieren. Die Konstruktion globaler Armut als ein relationaler Vergleich von GDPs (4.2.1), sowie als ‘1\$-a-day’-Maß (4.2.2) und der darauf basierende MDG-Monitor (4.2.3) bilden den ersten großen Schwerpunkt der Analyse. Der Zweite ist die Institutionalisierung globaler Vergleiche sozialer Grundsicherungssysteme. Hier wird nach einem historischen Überblick über globale sozialpolitische Vergleiche (4.3.1) das globale Monitoring sozialer Sicherungssysteme anhand ihres gemessenen ‘Erfolgs’ geschildert (4.3.2), das überleitet zur Frage nach Vereinheitlichung oder Differenzierung des Sozialen (4.3.3) und ein-

⁴Quellenangaben für empirisches Material werden im Folgenden kursiv angegeben.

lädt, der Konstruktion sozialpolitischer Kategorien durch numerische Technologien auf den Grund zu gehen (4.3.4). Mit einer Analyse von Semantiken und Wertideen numerischer Technologien schließt das Ergebniskapitel ab – unterteilt in ‘Invisibilisierung und Generalisierung des Normativen’ (4.4.1), sowie ‘Technisierung und Prozeduralisierung des Sozialen’ (4.4.2). Es folgt ein Fazit, in welchem sowohl dem Status der globalen sozialpolitischen Akteure als ‘globalen Verwaltungen’ (5.1), als auch der Frage nachgegangen wird, inwiefern numerische Technologien konstitutiv für das globale Soziale wirken (5.2) und Desiderate der Forschung hinsichtlich numerischer Technologien angeschnitten werden (5.3).

2. Theoretische Grundlagen & Stand der Forschung

Im Hinblick auf die voraussetzungsvolle Fragestellung werden die theoretischen Grundlagen und der Stand der Forschung in drei wesentlichen Teilabschnitten dokumentiert. Im ersten Teil geht es um die (globale) Sozialpolitik, im zweiten Teil – darauf aufbauend – um eine weltgesellschaftstheoretische Perspektive auf das Soziale, im dritten schließlich um die Entwicklung einer Heuristik für die nachfolgende Analyse, einer Wissenssoziologie ‘numerischer Technologien’ und ‘Tools’.

2.1 Globale Sozialpolitik: Die Verbreitung sozialer Grundsicherung

Die Entstehung globaler Sozialpolitik ist eine unwahrscheinliche Entwicklung. Die Basis für diese These bildet eine Einführung in einen soziologischen Begriff des Sozialen, gefolgt von einer Etablierung des Forschungsfelds – sozialer Grundsicherung und ihrer globalen Verbreitung.

2.1.1 Das Soziale

Es kursieren verschiedene Begriffe des Sozialen, im Sinne seiner auf Sozialpolitik gerichteten Form, in der sozialpolitischen Forschungsliteratur (vgl. Kaufmann 2005: 25-28; bezüglich seiner historischen Genese Rose 2004: 98-136). Insbesondere in der angelsächsischen Tradition ist ein deskriptiver Begriff des Sozialen verbreitet, der diesen auf die institutionelle Leistungsebene sozialer Sicherungsformen engführt. Als anderes Extrem finden sich Begriffe des Sozialen, die rein auf Ziele und Wertideen abstellen und entsprechend ein normatives Bild des Sozialen zeichnen. Schließlich finden sich Definitionen, die sich ausschließlich an einer bestimmten Funktion orientieren, die sie dem Sozial- oder Wohlfahrtsstaat im gesamtgesellschaftlichen Kontext zuweisen (vgl. Leisering 2005: 256; Kaufmann 2005: 27-28, 73-74). Ich möchte im Anschluss keinem dieser einseitigen Begriffe folgen, sondern stattdessen ein theoretisch abgeklärtes, soziologisches Konzept des Sozialen in den Mittelpunkt stellen, das sich an den Arbeiten Kaufmanns (2005) orientiert und aus einer Auseinandersetzung mit der historischen Genese des Sozialen folgt.

Das Soziale, und der dazugehörige Sozial- oder Wohlfahrtsstaat, ist historisch eine westlich-europäische Erfindung (vgl. Leisering 2007: 187). Seine Ursprünge liegen

in der Idee der politischen „Anerkennung und Durchsetzung einer Verantwortung „der Gesellschaft“ für das Wohlergehen „ihrer“ Individuen“ (Lessenich 2009: 29). Als explizit *politische* Übernahme von Verantwortung für die Wohlfahrt der Staatsbürger war das Soziale, das sich ab dem 19. Jahrhundert in seiner heutigen Form zu entwickeln begann, von seiner Entstehung an eng mit dem ‘nation building’-Prozess westlich-europäischer Nationalstaaten verknüpft (vgl. Leisering 2007: 187). Zunächst als Antwort auf die extremen sozioökonomischen Ungleichheiten durch die Folgen der Industrialisierung, als staatslegitimierende und einheitsstiftende Kraft, konzipiert, hat das Soziale im Laufe seiner Evolution verschiedene Entwicklungen und Wandlungsprozesse durchgemacht (vgl. Davy et al. 2013a: S2). Sozialpolitik „changed meaning several times, mirroring new challenges of societal integration and new ideas of ‘the social’“ (Leisering 2001: 177). Nach dem 2. Weltkrieg hat sie sich von einer, vorwiegend in Bezug auf die ‘Eindämmung’ des Klassenkonflikts zwischen Kapital und Arbeit abzielenden, *kollektivistischen* Arbeiterpolitik allmählich in Richtung einer universelleren, weitere Bevölkerungsgruppen einbeziehenden, umverteilenden und *individualistischen* Politik entwickelt (vgl. Kaufmann 2003: 259-271; Eardley et al. 1997: 26-28), „directed towards the welfare of individuals and individual social rights“ (Leisering 2001: 177), weshalb das Individuum und der individuelle Staatsbürger heute den Bezugspunkt sozialer Politiken darstellen, die damit eine breite Legitimität erlangen konnten (vgl. ebd.). In den letzten Jahrzehnten haben die Wahrnehmung krisenhafter Entwicklungen und die Reaktionen darauf, die Entdeckung neuer sozialer Risiken und sozialstaatliche Reformen in Richtung Privatisierung und einer stärkeren Akzentuierung von Eigenverantwortung für die Wohlfahrt jedes einzelnen Staatsbürgers weitreichende Folgen auf das Soziale auch in seinen westlich-europäischen Ursprungsländern ausgeübt (vgl. Evers 2008). Lessenich (2008, 2009) spricht daher gar von einer ‘Neuerfindung des Sozialen’.

Problematisch an der Beschäftigung mit dem Sozialen im nationalstaatlichen Kontext ist, dass es ein nur vage bestimmbares und abgrenzbares institutionelles Feld markiert, das quer liegt zu funktionssystemischen Grenzziehungen, und diverse, teils widersprüchliche, normativ-ideelle Züge trägt. Im institutionellen Sinne äußert sich dies dergestalt, als dass nicht von einem rein staatlichen Sozialen gesprochen werden kann, sondern zielführender von einem staatlich regulierten Sozialsektor, der – länderspezifisch – unterschiedliche Formen marktlicher, öffentlicher (im Sinne etwa von verbandlicher) und staatlicher Verantwortung integriert, freilich zumindest staatlich reguliert (vgl. Berner 2008: 43-47). Das hat Kaufmann (2001: 76, in Leisering 2001: 177) dazu verleitet, zu konstatieren, dass „the systemic character of social policy is much less evident than that of the market economy. The meaning of „the social“ in contrast to the economic and the political (...) has not been clarified till the present day“. Im Anschluss daran spricht Zacher (2001) von der Deutungsoffenheit des Sozialen, immer bestimmt durch spezifische Vorstellungen von Gerechtigkeit und vom ‘Richtigen’ gesellschaftlicher Verhältnisse – der normativen Seite des Sozialen –, sowie Ausdruck institutioneller Gefüge, darunter der Gewichtung von Staat, Markt und Familie, sowie der Rolle von Sozialtechnik gegenüber demokratischen Politikprozessen. Insofern die Ideen, Gerechtigkeitsvorstellungen und Erwartungen in zeitlicher Hinsicht und über Träger va-

riieren, über nationale und kulturelle Traditionen und Gruppen innerhalb dieser hinweg (vgl. Leisering 2011: 212), kann es auch 'neuerfunden' werden (vgl. Lessenich 2008, 2009).⁵

Kaufmanns Sozialpolitikkonzept integriert diese Deutungsoffenheit des Sozialen. Er definiert Sozialpolitik über Teilhabe. Im Anschluss an Luhmann, der die funktionale Differenzierung der Gesellschaft als wesentliches Gerüst seiner Theorie entwarf (vgl. Luhmann 1995a), folgert Kaufmann, dass die wohlfahrtsstaatliche Politik in der modernen westlichen Gesellschaft – Kaufmann folgt zumeist einer nationalstaatlichen Perspektive – die Verantwortung übernimmt, die Inklusion der Gesamtbevölkerung, als Individuen mit Staatsbürgerstatus, in die jeweiligen Funktionssysteme zu gewährleisten (Kaufmann 2005: 69-106; Kaufmann 1997: 12-15). Sozialpolitik ist also „die erklärte politische Beeinflussung individueller Lebenslagen in Hinblick auf als defizitär definierte Teilhabe“ (Leisering 2005: 256). In Ergänzung zu Luhmann, der soziale Politik in womöglich auch kritischer Absicht auf die Leistungsdimension wohlfahrtsstaatlicher Strukturen reduzierte (vgl. Luhmann 1981: 25) und damit die institutionelle Dimension überbetont, stellt Kaufmanns Inklusionsbegriff eine doppelte Teilhabedimension her. In Anlehnung an Parsons 'societal community' (vgl. Parsons 1966: 29) unterscheidet er einen Anerkennungszusammenhang des Sozialen (soziales Staatsziel und soziale Rechte, Wertideen etc.) von einem Leistungszusammenhang (die Ebene sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, der Sozialsektor) (vgl. Kaufmann 1997; Leisering 2005: 267).⁶ In ersterem manifestiert sich die Übernahme einer kollektiven sozialen Verantwortlichkeit für das Wohlergehen eines Kollektivs – im nationalstaatlichen Fall traditionell der Staatsbürger –, sowie die Anerkennung und Definition spezifischer sozialer Probleme; Wertideen und soziale Diskurse über Bedarfe und Rechte lassen sich ebenfalls dieser Dimension zuordnen. Nicht nur Kaufmann, auch Autoren, die der systemtheoretischen Gesellschaftskonzeption näher stehen, erkennen durchaus auch diese legitimatorische Dimension des Sozialen an (vgl. Holzer 2008; Nassehi 2003). Der Leistungszusammenhang wiederum ist durch die konkreten sozialpolitischen Instrumente und Institutionen gekennzeichnet, die soziale Leistungen vielfältiger Art zur Verfügung stellen (vgl. Davy et al. 2013b: 1). Hier manifestiert sich die politische Funktion des Sozialsektors, die auf der Inklusion der Bevölkerung in andere funktionssystemische Zusammenhänge beruht. Die Kaufmannsche Theorie ist besonders anschlussfähig für Untersuchungen des Sozialen in der Weltgesellschaft, da sie unterschiedliche funktionale Äquivalente der genauen Ausgestaltung dieser Dimensionen zulässt.

Insgesamt sollte bereits bis hierhin, ohne ein genaueres Verständnis der globalen Sozialpolitik expliziert zu haben, deutlich geworden sein, dass es keine voraussetzungslose Entwicklung darstellt, wenn das Soziale sich globalisiert, also auf einer genuin globalen Ebene generalisiert wird. Genau ein solcher Prozess ist es allerdings, der die empirisch beobachtbare Grundlage der vorliegenden Arbeit bildet.

⁵Problematisch an dieser Formulierung ist höchstens der Beiklang des Absichtsvollen, die sich in Analysen, die Tendenzen zur Neoliberalisierung beschwören, häufig wiederfindet – denn das Soziale zeichnet sich ja gerade dadurch aus, von impliziten Werten, Ideen und Traditionen getragen zu sein.

⁶Später finden sich auch die näher an systemtheoretischen Konzepten liegenden Begriffe 'social integration' und 'system integration', die allerdings die selben beiden Dimensionen bezeichnen (vgl. Kaufmann 2012: 278).

Konkret ist der Kontext der Untersuchung, wie bereits in der Einleitung kommentiert, die Verbreitung sozialer Grundsicherung als institutionelle Form über die Welt und als Idee in global operierenden Organisationen, die beide als zwei Seiten ihrer Globalisierung verstanden werden können. Auch soziale Grundsicherung ist historisch mit der Entwicklung westlicher Wohlfahrtsstaaten und damit verbundener Ideen verknüpft. Im Folgenden soll zunächst die institutionelle Gestalt dieses sozialpolitischen Instruments eruiert werden, um herauszufinden, auf welche sozialen Probleme es rekurriert und welche Ideen ihm zugrundeliegen könnten.

2.1.2 Die institutionelle Form sozialer Grundsicherung und die Unwahrscheinlichkeit ihrer globalen Verbreitung

Bei sozialer Grundsicherung handelt es sich um ein sozialpolitisches Instrument, das – als Gattungsbegriff – sozialpolitische Systeme bezeichnet, die selektive, bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen zur Verfügung stellen, die aus einer Verknüpfung von Geld-, Sach- und Dienstleistungen bestehen können (vgl. Leisering 2009: 580-582, 589-590; Boeckh et al. 2011: 152).⁷ Bezeichnungen dieser unterscheiden sich in der wissenschaftlichen und 'Praktikerliteratur' teils weit voneinander, vielfach auf verschiedene Typen von Grundsicherungsleistungen abzielend, die strukturell leichte Variationen aufweisen und organisationale und weltanschaulich-ideologische Prioritäten widerspiegeln. Historisch hat sie sich aus oft kirchlich organisierten Hilfen entwickelt, deren erstmalige öffentliche Institutionalisierung wohl im britischen 'Poor Law' von 1834 stattfand. Insofern sie auf der Feststellung von Bedürftigkeit basiert, war sie immer schon gekennzeichnet durch Debatten von 'deserving' und 'undeserving poor' (vgl. Bahle et al. 2010: 449-450).

Übergreifend handelt es sich um auf nationaler Ebene institutionalisierte Transfers. Experimente, wie die des Global Social Trust (vgl. *ILO 2007a*), der direkte Umverteilungsmaßnahmen zwischen Individuen aus entwickelten in weniger entwickelte Länder zu institutionalisieren versuchte, scheinen – vorerst – gescheitert. In westlichen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten wird dieses 'sozialmoralische Minimum', das den niedrigststufigen Inklusionsmechanismus des sozialpolitischen oder wohlfahrtsstaatlichen Arrangements stellt, als Sozialhilfe, respektive 'social assistance' oder 'social welfare' bezeichnet (vgl. Leisering 2009: 577); für und in dem globalen Süden sind Bezeichnungen wie '(Social) Cash Transfers', 'Social Pensions', 'Conditional Cash Transfers', bis hin zu 'social assistance' verbreitet und zielen hier zumeist auf die Ärmsten der Armen oder bestimmte kategoriale Gruppen der Armenbevölkerung (vgl. Leisering 2008: 80-88). Der Begriff sozialer Grundsicherungssysteme soll dementsprechend in dieser Arbeit als diese verschiedenen Formen übergreifendes, in der Empirie begründetes, aber dennoch analytisches, Forschungskonzept begriffen werden (vgl. Marx/ Nelson 2013; Bahle et al. 2011).

Der westlich-europäische Idealtypus der Sozialhilfe als eine „selektive, gruppenbezogene oder (seltener) bevölkerungsweite, lebensunterhaltssichernde und

⁷Seltener finden sich in westlichen Staaten auch universelle, auf Staatsbürgerschaft basierende Grundsicherungssysteme, dann meist in Form von Altersrenten mit niedriger 'benefit'-Höhe (vgl. Leisering 2009: 580).

(meist) institutionell getrennte Leistung“ (Leisering 2009: 581) ist in den meisten der in den letzten Jahren eingeführten sozialhilfeartigen Grundsicherungsleistungen im globalen Süden und den entsprechenden in globalen Organisationen zirkulierenden Ideen über solche Leistungen nicht realisiert. Meist *unterhalb des Existenzminimums* angesiedelt, handelt es sich hier um ebenfalls *nicht beitragsbasierte, individualisierte* oder *haushaltsbezogene* Transfers, die – in Abgrenzung zu Kriseninterventions- und Nothilfen – *längerfristig institutionalisiert* und meist an eine *Bedürftigkeitsprüfung* gekoppelt sind (seltener umfassen sie auch universelle Leistungen, dies dann meist als niedrigstufige Altersrenten). Zwar dienen die meisten Systeme nicht primär Zwecken wie der Förderung von Beschäftigung und Bildung, viele sind allerdings an bestimmte *Konditionen* geknüpft, wie der Teilnahme an Arbeits- oder Bildungsmaßnahmen oder der Inanspruchnahme gesundheitlicher Vorsorgeleistungen (vgl. Leisering 2009: 581-582, 591), wie es ebenfalls dem Aktivierungsparadigma entspricht, das im Zuge der angesprochenen europäischen Wohlfahrtsstaatsreformen auch bereits in westliche Grundsicherungssysteme Einzug erhielt (vgl. Dingeldey 2008).⁸

Als institutionelle Form sozialer Sicherung hat sich soziale Grundsicherung beginnend mit den 1990er Jahren und verstärkt seit Mitte 2000 in einem geographischen Sinne globalisiert, sich also über die Staaten der Welt, insbesondere den globalen Süden, verbreitet. Zum Zeitpunkt einer Studie Leiserings aus dem Jahr 2008 haben bereits 58 Nicht-OECD-Staaten eines oder mehrere solcher Systeme eingeführt (vgl. Leisering 2008: 74). Gleichzeitig, möglicherweise vorgängig, haben sich auch in der globalen Politik Ideen der Bekämpfung von Armut mittels monetärer Grundsicherungssysteme etabliert, freilich ohne andere – etwa entwicklungspolitische – Instrumente der Armutsreduktion zu verdrängen (vgl. ebd.: 76-79). Diese Entwicklung widerspricht verbreiteten Erklärungsansätzen in der sozialpolitischen Forschungsliteratur, die vorwiegend auf endogene nationalstaatliche Entwicklungen rekurriert.

So ist herausgearbeitet worden, dass sich soziale Politik – inklusive sozialer Grundsicherung – im 19. und 20. Jahrhundert aus ideellen Traditionen entwickelte, die spezifisch europäischen Ursprungs sind, darunter den großen sozialen Weltanschauungen Liberalismus, Sozialdemokratie und Sozialkonservatismus, sowie Gedanken der Aufklärung, wie dem Individualismus. Auch der Einfluss der christlichen Soziallehre auf die Entstehung sozial- oder wohlfahrtsstaatlicher Strukturen wird betont (vgl. Kaufmann 2012: 66-81). Trotz ihrer großen Verbreitung im globalen Norden sind sozialhilfeartige Sicherungssysteme dabei unter allen großen weltanschaulichen Richtungen stets eher unpopulär geblieben. Aus sozialdemokratischer Sicht haftet den Leistungen ein Stigma an, soziale Ausgrenzung werde aufgrund der ‘Menschenunwürdigkeit’ der Leistungen noch gefördert; universelle Leistungen werden daher gegenüber bedürftigkeitsgeprüften,

⁸In Deutschland wurden mit den Hartz-Reformen Anfang der 2000er Jahre entsprechende Änderungen auch in der Sozialhilfe gesetzlich festgeschrieben, teilweise bestanden aber entsprechende Regelungen bereits zuvor, wie sich etwa in dem alten Term der ‘Hilfe zur Selbsthilfe’, als Teil der Sozialhilfegesetzgebung, ausdrückt (vgl. Leisering 2009: 585-586, 595-597; Lessenich 2008). Eine mögliche Ausprägung ist die stärkere Kopplung an Arbeitsmarktleistungen. Vorreiter einer solchen Politik, als ‘welfare-to-work’ oder ‘workfare’-Politik bezeichnet, stellen die Vereinigten Staaten und Großbritannien dar (vgl. Buhr 2009: 551-553).

wie etwa armutsgeprüften, Leistungen bevorzugt. Liberale befürchten Abhängigkeiten und entsprechende Verminderungen von Arbeitsanreizen, also die Untergrabung der Selbsthilfefähigkeit Betroffener (vgl. Leisering 2009: 578; Buhr 2009: 545). Im globalen Süden finden sich vielfach nicht einmal vergleichbare weltanschauliche Strömungen, wenngleich Autoren die Entstehung 'neuer Wohlfahrtsstaaten' (vgl. Hort/ Kuhnle 2000) aus spezifischen regional verbreiteten ideellen Traditionen des globalen Südens, wie des im östlichen Teil Asiens verbreiteten Konfuzianismus, ableiten und damit Konzepte, die in der westlich-orientierten Sozialpolitikforschung ihre historische Genese haben, auf spezifische Faktoren und Determinanten in Ländern des globalen Südens abzustimmen und zu adaptieren suchen (vgl. Rieger/ Leibfried 1999; Rieger 2005). Insofern regional spezifische und damit räumlich-global nicht ohne Weiteres universalisierbare weltanschauliche Bedingungen angesprochen sind, stünden Argumentationen dieser Art, die kulturelle Faktoren betonen, vor der Schwierigkeit, die relative Gleichzeitigkeit der Entstehung sozialer Grundsicherungssysteme in ganz unterschiedlichen Regionen der Welt zu erklären. Und aufgrund der unterschiedlichen Gestalt dieser weltanschaulich-ideologischen Grundlagen wäre darüber hinaus, verbleibt man erklärend in einem methodologischen Nationalismus, mit einer deutlicheren Diversität in den institutionellen Strukturen sozialer Politik – oder funktionalen Äquivalenten dieser – zu rechnen, als sie empirisch vorfindbar sind.

Weitere verbreitete Erklärungsmuster der sozialpolitischen Forschungsliteratur hinsichtlich der Entstehungsbedingungen sozialer Politik weisen auf spezifisch den westlichen Kontext treffende historische Entwicklungsmuster hin, wie der Industrialisierung und Urbanisierung im 19. Jahrhundert, die einerseits, sozioökonomisch funktionalistisch interpretiert, die Evolution sozialer Politiken aus funktionalen Anforderungen der Gesellschaft erklären und andererseits, politisch-konflikttheoretisch gedeutet, die Entwicklung sozialer Politik als Bearbeitung der sozialen Folgen solcher Wandlungsprozesse, etwa als Lösung der 'sozialen Frage', respektive als 'Dämpfung' des Konflikts zwischen Kapital und Arbeit, konzeptualisieren. Ein weiterer politischer Faktor, der als die Entstehung sozialer Strukturen begünstigend angenommen wird, stellen Demokratisierungsprozesse dar (Lessenich 2000: 43-51). Auch für einige Länder des globalen Südens, in denen es zur Entstehung quasi-'wohlfahrtsstaatlicher' Strukturen gekommen ist, wie Südafrika und Südkorea (so genannten 'Neuen Wohlfahrtsstaaten'), lässt sich ein Zusammenhang zwischen Demokratisierung und sozialer Politik konstruieren (vgl. Esping-Andersen 1996). Für das Gros der Staaten des globalen Südens scheinen allerdings sowohl methodologisch auf die Länderebene beschränkte sozioökonomische, wie politische Deutungen dieser Art keine befriedigende Erklärung für die jüngste Verbreitung sozialer Grundsicherungssysteme über den globalen Süden anzubieten, sind die genannten Bedingungen doch vielfach hier nicht (gleichermaßen) realisiert.

In den meisten Staaten der westlichen Welt, die einen Wohlfahrtsstaat ausprägten, wurden soziale Leistungen in einer einander ähnelnden Phasenabfolge realisiert. Soziale Grundsicherungssysteme im globalen Süden entstehen hingegen in einer vom globalen Norden unterscheidbaren Abfolge, und dies in Phasen ökonomischer Entwicklung, die von denen im globalen Norden differieren (vgl. Leisering

2009: 595-597).

Nicht zuletzt stehen auch die als Antwort auf die Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen in einigen Ländern des globalen Südens gebildeten Erklärungsansätze, die – insbesondere einige ostasiatische Länder – als ‘developmental’ (vgl. Goodman/ White/ Kwon 1998) oder ‘productivist (welfare) states’ (vgl. Gough 2001) charakterisieren, vor dem Problem, ihre Argumente nicht auf einer räumlich-globalen Ebene – oder zumindest einer des globalen Südens – generalisieren zu können. In erster Linie können sie allerdings schon die Institutionalisierung sozialer Grundsicherungen nicht befriedigend erklären, insofern Sozialpolitik in ‘developmental’ oder produktivistischen Staaten zwar als dem Wirtschaftssektor untergeordnet konzeptualisiert wird, was residuale Niveaus sozialer Leistungen zur Folge haben kann – und Grundsicherungen bereits dem Namen nach auszeichnet –, der Fokus auf Produktivität und eine marktkonforme Politik zugleich aber gegen die Ausweitung sozialer Politik auf die informell beschäftigte und Armenbevölkerung spräche, trage diese doch wenig zur volkswirtschaftlichen Entwicklung bei (vgl. überblickshalber Leisering 2003).

Insofern das theoretisch-analytische Instrumentarium der vorwiegend auf den Nationalstaat bezogenen sozialpolitischen Forschungsliteratur das Phänomen also nicht zu erklären imstande ist, liegt es nahe, Anhaltspunkte für das Verständnis der dennoch geschehenden weltweiten Verbreitung sozialer Grundsicherung durch Rekurs auf die explizit globale Ebene internationaler Organisationen zu suchen, und daher insbesondere die globale Sozialpolitikforschung und Theorien der Weltgesellschaft zu befragen.

2.1.3 Die Verbreitung sozialer Grundsicherung als Teil genuin globaler Sozialpolitik

Die globale Sozialpolitikforschung wurde vom britischen Sozialwissenschaftler Bob Deacon mit einer ersten Monographie Ende der 1990er Jahre begründet. Darin formulierte er die bis heute den Forschungsbereich leitende These einer nach Ende des Kalten Krieges einsetzenden und seitdem an Dynamik gewinnenden ‘Sozialisierung der globalen Politik’, also eines Wandels der Inhalte globaler Politik hin zu einer deutlicheren Berücksichtigung sozialer Themen, zusammen mit einer ‘Globalisierung der Sozialpolitik’. Letztere drückt aus, dass sich globale Akteure auch selbst sozialpolitisch zu betätigen beginnen (vgl. Deacon et al. 1997: 1-3), was impliziert, dass sich nationale Sozialpolitiken nunmehr auch und vermehrt durch die globale Politik beeinflussen lassen. 1997 noch mit „supranational regulation, supranational redistribution and supranational provision“ (ebd.: 2) konkretisiert, beschreibt er dieses Betätigungsfeld später als regulierende, umverteilende und rechtsprechende Aktivitäten (vgl. Deacon 2007). Leisering (2007: 191) fügt eine räumlich-globale Deutung der Verbreitung sozialpolitischer Muster hinzu.

Die Entstehung des Forschungsbereichs fällt dabei in die selbe Zeit, in der sich zahlreiche Sozialwissenschaftler aus unterschiedlichen Forschungsgebieten mit den Folgen der Globalisierung beschäftigen (vgl. Werron 2012: 99). Neue Problemkonstruktionen tauchen in den Massenmedien und der politischen Diskussion auf, denen zugemessen wird, dass sie durch Lösungen, die auf der nationalstaatlichen Ebene verbleiben, nicht zufriedenstellend bearbeitet werden können –

Deacon selbst nennt als Beispiel eines solchen transnationalen Problems internationale Migrationsbewegungen (vgl. Deacon et al. 1997: 1). Globalisierungsparadigmen sind in den Sozialwissenschaften oft eher einseitig gehalten und scheinen vielfach von einer „vorschnellen Generalisierung sozialkulturell, räumlich oder zeitlich limitierter Erfahrungshorizonte“ (Werron 2012: 99) betroffen zu sein. Sozialpolitisch dominieren unter dem Stichwort des ‘Neoliberalismus’ lange Zeit Deutungen der Globalisierung, die sich auf eine vorwiegend ökonomisch verstandene Dimension beziehen – so lautet das Argument, dass die internationale Vernetzung von Märkten, die Ausweitung des ökonomischen Gestaltungsprinzips auf immer mehr und auch nicht-wirtschaftliche Zusammenhänge und staatliche Versuche zur Erhaltung von internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu einem Rückbau sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Strukturen in westlichen entwickelten Sozialsystemen führen, also zu ‘Sozialdumping’ (vgl. Alber/ Standing 2000).⁹

Zwar bedürfen einige der (frühen) Thesen Deacons der Überarbeitung – so lässt sich etwa herausstellen, dass die globale Politik auch schon vor 1990 soziale Themen behandelte und nicht nur auf Sicherheits- und Wirtschaftsfragen fokussierte, wie Deacon postuliert (vgl. Davy 2013). In jedem Fall lässt sich feststellen, dass internationale Regierungsorganisationen in den 1990er Jahren ihre sozialen Agenden modifizieren und verbreitern, darunter die Beschäftigung mit sozialer Grundversicherung, ein Thema, das ihnen aus ideologischen Gründen eher fernliegt (vgl. Leisering 2009: 583). Das Verdienst der globalen Sozialpolitikforschung liegt damit in erster Linie schon darin, die Aufmerksamkeit der sozialpolitischen Globalisierungsforschung auf (neue) politische Akteure auf der globalen politischen Arena gerückt zu haben, denen in der sozialpolitischen Forschungsliteratur bislang keine oder kaum Relevanz beigemessen wurde, und eine simple ‘race to the bottom’-Deutung der Globalisierung zu hinterfragen.

Problematisieren lässt sich an den ‘global social policy studies’, dass es sich hierbei um eine Forschungsrichtung handelt, die sich eher über einen gemeinsamen Gegenstandsbegriff integriert, der durch den policy-Typus ‘globale Sozialpolitik’ definiert wird – und damit über die Beschreibung eines Instrumententyps, also einer sozialen Leistung –, als dass Ein- und Ausschlüsse von Forschungsansätzen über eine theoretische Abgrenzung stattfinden.¹⁰ ‘Sozial’ ist das, was soziale Poli-

⁹Angefacht wird eine solche Deutung von der in der sozialpolitischen Forschung verbreiteten Vorstellung eines Antagonismus zwischen ‘Staat’ und ‘Markt’, mit einer normativen Präferenz für die erste Seite der Unterscheidung. Eine einflussreiche Konzeptualisierung Esping-Andersens (1990) definiert gar Sozialpolitik als ‘politics against markets’; Wohlfahrtsregime basieren bei ihm auf Dekommodifizierung. In den Worten Leiserings und Mabbett (2011: 3) zeichnet diese Perspektive aus, dass „the market represents dis-welfare and the insecurity of living“ (Leisering/ Mabbett 2011: 3). Dabei wird häufig nicht bedacht, dass viele wohlfahrtsstaatliche Systeme auch durchaus schon längere Zeit über marktbasierter Leistungen verfügen und eine Vermarktlichung von vornehmlich öffentlich organisierten Maßnahmen nicht zwangsläufig mit einem Rückbau des Sozialstaats einhergeht, sondern auch schlicht Symptom einer komplexer werdenden institutionellen Regulationsstruktur sein kann (vgl. ebd.). Wird dies in der Forschungsliteratur erkannt, so ist es Ausdruck einer Anerkennung der Komplexität politischer Entscheidungsstrukturen, die mit der Entdeckung zahlreicher neuer Akteurskonstellationen – auf nationaler, wie auch auf globaler Ebene – verbunden ist und etwa auch die allgemeine ‘Governance’-Forschung orientiert (vgl. Koch 2011).

¹⁰Damit zusammen hängt, dass auf einen großen Teil der globalen Sozialpolitikforschung die Kritik Kaufmanns an Teile der Sozialpolitikforschung zutrifft: diese sei zu weiten Teilen „selbst sozialpolitisch, d.h., sie bezieht ihre impliziten Kriterien aus normativen Vorstellungen, die im Objektbereich geläufig oder aber dem Geläufigen gerade kritisch entgegengesetzt sind“ (Kaufmann 2003: 30; kursiv im Original). Gerade Deacon

tiken beinhaltet (vgl. Leisering 2007: 186). Eine solche deskriptive Absteckung des Feldes hilft uns bei der Suche nach dem Gehalt des globalen Sozialen nicht weiter, weil sie dabei stehen bleiben würde, zu konstatieren, dass es globale Sozialpolitik (im Sinne von Ideen über Instrumente) gibt. Die Ebene der sozialen Wertideen und Normen, der expliziten Verantwortungsübernahme für das Wohlergehen eines Kollektivs, der Anerkennung von Problemen und daraus abgeleiteten Bedarfen, sowie der normativen Integration in die 'societal community' würde somit in den Hintergrund gerückt. Um diesen Desideraten entgegenzuwirken, wäre eine stärkere Theoretisierung des Feldes gefordert, und diese wird erst in den letzten Jahren in Angriff genommen (vgl. bspw. Leisering 2007; Deacon/ Stubbs 2013).

Des Weiteren ergibt sich aus der Untertheoretisierung, dass viele Autoren auf einer praxisnahen, handlungstheoretischen Ebene verbleiben, die die zentrale Rolle interessegeleiteter Akteure betont. Entsprechend eher durch Konflikt als durch Konsens charakterisiert, erscheint die globale Ebene der Sozialpolitik so als ein politischer 'war on positions'. Auch Konzepte aus anderen 'Basisvokabularen des Sozialen' (vgl. Reckwitz 2003: 286), wie Ideen und Diskurse erscheinen dann vielfach bloß als strategisch initiierte Einsätze im Kampf der Interpretationen, ist die Beobachtungsperspektive bereits auf Interessen und Konflikte enggeführt. Globale Organisationen lassen sich weltanschaulich divergent beschreiben und folgen auch unterschiedlichen Modellen des Sozialen und sozialer Instrumente. Fraglich ist aber, ob sich dies auf globaler Ebene hinsichtlich der Konstitution des Sozialen niederschlägt. Kaasch (2013) hat kritisch angemerkt, dass dieser Fokus auf konfliktuelle Analysen Fragen der globalen Konstruktion sozialer Wirklichkeit oder des 'Wie' der globalen sozialpolitischen Regulation in den Hintergrund rücken lässt. Ich nehme an, dass die interessenkonfliktuelle Beobachtungsperspektive vorkonstituiert, was in den Blick der Forschung kommt (vgl. theoretisch Luhmann 2009 [1987]). Hinsichtlich dessen stellt sich die Frage, ob Konsens – oder jedenfalls Konfliktlosigkeit – auf der globalen Ebene nicht möglicherweise wahrscheinlicher ist, als es die Forschung nahelegt, und Aspekte der Konstruktion sozialpolitischer Modelle und sozialer Probleme nicht vielleicht einen ergiebigeren Forschungsschwerpunkt darstellen könnten.

Ebenfalls auf die Untertheoretisierung der globalen Sozialpolitikforschung bezogen, stellt sich für eine Suche des globalen Sozialen die Frage, was die Vertreter dieses Ansatzes eigentlich unter dem 'Globalen' verstehen. Das Globale stellt in der wissenschaftlichen Beschäftigung einen widerspruchreichen Begriff dar, der unterschiedliche Konzeptualisierungen erfährt. Auch in der globalen Sozialpolitikforschung sind unterschiedliche Varianten verbreitet, die sich ihrer Kontingenz selten versichern. Hier zeigt sich, dass die Perspektive des Forschungsgebiets stark durch den Globalisierungsschub in der sozialwissenschaftlichen Forschung beeinflusst wurde, der ebenfalls selten klare Entscheidungen für seinen Begriff des 'Globalen' beinhaltet. 'Global' kann Prozesse, Beziehungen oder andere soziale Phänomene bezeichnen, die nicht an nationalstaatliche Grenzen gebunden sind; dies kann sowohl international, also grenzüberschreitend, verstanden sein, als auch supranational, auf eine höhere, das Staatliche überschreitende Ebeneweisend,

steht für eine sozialdemokratische Sozialpolitisierung der Weltpolitik ein (vgl. Deacon 2000).

oder transnational, im Sinne von 'neben staatlichen Grenzen bestehend'. Bisweilen wird Globalität auch als eine distinkte, emergente Ordnungs- und Realitätsebene imaginiert, die allerdings immer nur in Relation zum 'Lokalen' besteht (vgl. Tag 2013: 25-28) – und vielfach ist das 'Lokale' in sozialpolitischer Tradition schlicht das 'Staatliche'.¹¹ Eine solche Distinktion, erst recht wenn sie ontologisch und nicht bloß analytisch gerechtfertigt wird, steht vor dem Problem unklar verbleibender Verläufe zwischen 'global' und 'lokal', respektive 'nationalstaatlich'. Orenstein (2005: 177) macht den schlichten Vorschlag, dass „global policy actors are defined by the scope of their policy activity, not their constitutional nature“. Dies bewirkt eine Deutung von 'global' als 'weltweit', im Sinne einer in Abgrenzung zu 'regional' oder 'lokal' stehenden Reichweitenunterscheidung des Sozialen, die auf die räumliche Perspektive zielt, und sowohl mit handlungs-, als auch mit kommunikationstheoretischen Basisbegriffen des Sozialen kompatibel ist. Globale Akteure, Handlungen oder Kommunikationen sind als global zu bezeichnen, wenn und insofern sie auf eine grenzüberschreitende Ebene verweisen.

2.2 *Weltgesellschaftstheorie und das globale Soziale*

Um auf die genannten theoretischen Defizite der 'global social policy studies' zu reagieren, möchte ich in der vorliegenden Arbeit, im Anschluss an bereits bestehende Vorarbeiten verschiedener Autoren, für einen stärker soziologisch orientierten Ansatz globaler Sozialpolitikforschung werben, der konstruktivistisch-wissenssoziologische Analysen unterstützt und wesentlich auf der soziologischen Weltgesellschaftstheorie basiert. Dabei ist in diesem Kapitel herauszuarbeiten, welche Konsequenzen eine weltgesellschaftstheoretische Perspektive für die Beforschung von Prozessen der globalen Sozialpolitik und für das globale Soziale hat.

2.2.1 *Weltgesellschaft: Das Globale und der Nationalstaat*

An heute noch in größerem Maße rezipierten soziologischen Weltgesellschaftstheorien sind vornehmlich zwei zu nennen:¹² eine systemtheoretische Konzeptualisierung nach Luhmann (vgl. Luhmann 2005 [1975]) und eine neoinstitutionalistische Variante nach Meyer (vgl. Meyer 2010). In der vorliegenden Arbeit sollen Anregungen aus beiden Theorien gezogen werden, die trotz starker Differenzen in zentralen Punkten gemeinsame Annahmen teilen – ohne an dieser Stelle eine umfangreiche Theoriesynthese zu versuchen (vgl. hierzu Greve/Heintz 2005; Hasse/ Krücken 2005). Dabei rekurriere ich auf eine Reihe neuerer Arbeiten, die ein 'inklusives Paradigma' anstreben (vgl. Werron 2012; Werron/Holzer 2009; Stichweh 2008).

Beide Theorieschulen verstehen die Weltgesellschaft als eine emergente soziale Ordnungsebene, die sowohl Produkt als auch Faktor von Globalisierungsprozessen ist (vgl. Werron 2012: 106). Das Konzept Luhmanns basiert auf der zentralen

¹¹Hier sei bloß erneut auf die in FN 9 angesprochene Präferenz der sozialpolitischen Forschung für staatliche Ansätze verwiesen.

¹²Sowohl eine gute Übersicht, wie auch einen Eindruck von historischen Vorläufern der Weltgesellschaftstheorie und weiteren Vertretern liefern Greve/ Heintz 2005.

Rolle, die Kommunikation – als Grundbegriff des Sozialen – in seinem Theoriegebäude spielt. Insofern die Grenzen der Kommunikation gleichbedeutend mit den Grenzen der Gesellschaft stehen, Gesellschaft also „als *Gesamtheit aller füreinander erreichbaren sinnhaften Kommunikationen* definiert (wird)“ (Werron 2012: 107; kursiv im Original), existiert heute – da alle Kommunikation auf Grundlage technologischer Errungenschaften und der weiträumig abgeschlossenen Erkundung der Welt füreinander potentiell erreichbar ist, also ein globaler Kommunikations- und Beobachtungshorizont geschaffen ist –¹³ nur noch eine Weltgesellschaft. Mit der Annahme des *kommunikativ* begrenzten Sozialraums sind historische Phasen vorstellbar, die über diverse Weltgesellschaften verfügten, denn jede Gesellschaft kann als Weltgesellschaft betrachtet werden, bloß die Reichweite und Konstitution dieser jeweiligen Welt sind kontingent (vgl. kritisch Stichweh 2008: 333); damit liegt die Besonderheit der modernen Weltgesellschaft darin, dass ihre soziale Welt (erstmalig) mit der räumlichen Welt zusammenfällt.¹⁴ Für Meyer, auf der anderen Seite, ist die Weltgesellschaft – oder ‘World Polity’ – eine imaginierte kulturelle Ordnung, charakterisiert durch Fortschrittsglaube, Säkularisierung und der Durchsetzung zweckrationalen Handelns in allen Bereichen der Gesellschaft. Als überindividuelle Vorstellungswelt bedarf sie keiner ontologischen Akteure, kennt allerdings als zentrale Träger von Normen und Prinzipien der World Polity eine Reihe sogenannter ‘rationalisierter Anderer’, deren Beobachtungen und Beschreibungen in wesentlichem Sinn den Gehalt der World Polity-Normen bestimmen und die diese in die Welt hinaustragen. Die universell geltenden, institutionalisierten kulturellen Regeln definieren nicht nur Akteursstatus, sondern auch Bedeutung, Zwecke, Legitimitäten und Identitäten dieser (vgl. Meyer 2005 [1997]).

Unter Kultur ist (...) weniger ein Bündel von Werten und Normen zu verstehen, als vielmehr ein Bündel kognitiver Modelle, die definieren, über welche Merkmale, Zwecke Ressourcen, Technologien, Steuerungsinstrumente und Souveränität ein ordentlicher Nationalstaat zu verfügen hat (ebd.: 133).

Deutlich werden sollte, dass beiden Ansätzen die Betonung der Beobachtungs- und Beschreibungsdimension von Globalisierung gemein ist, die historisch womöglich noch vor der Vernetzungsdimension ‘Globalität’ hergestellt hat. Für weite Teile der Globalisierungsforschung sind hingegen strukturelle Beziehungen, eine globale Interrelation im Sinne von Verflechtung und Vernetzung, der Kern von Globalisierungsprozessen (vgl. Werron 2012: 101). Auch für die globale Sozialpolitikforschung scheint dies zuzutreffen. Hierbei handelt es sich aus Sicht der Weltgesellschaftstheorien um eine Überbetonung. Weltgesellschaft reproduziert sich

¹³Konkret ist hier an die Erfindung von Verbreitungsmedien, wie Buchdruck und Internet, Kommunikationstechnologien, wie Telefon und Telegramm, an Verkehrstechniken, wie der Erfindung des Dampfschiffs und der Eisenbahn, aber auch an kolonialistische Expansionen und politische Zusammenschlüsse zu internationalen und weltregionalen Organisationen zu denken (vgl. Stichweh 2008: 344-345; Werron 2012: 102). In der neueren Weltgeschichtsforschung wird den Globalisierungswirkungen dieser Phänomene großer Raum gegeben (vgl. Osterhammel 2009; Baily 2006).

¹⁴Die im Anschluss formulierte These, die Evolution der Weltgesellschaft sei in wesentlichem Maße eine Folge des Ausdifferenzierungsprozesses von funktionalen Teilsystemen der Gesellschaft muss uns an dieser Stelle nicht näher interessieren; aufgrund ihrer zentralen Stellung im systemtheoretischen Weltgesellschaftskonzept wird allerdings auf nähere Informationen hierzu bei Werron 2012: 107-109, sowie Stichweh 2008 verwiesen.

nämlich, sowohl nach Luhmann, wie nach Meyer, vornehmlich über kommunizierte Beschreibungen und Geschichten, die, im Modus des Vergleichs, Beziehungen zwischen Einheiten auf einer rein kommunikativen Ebene herstellen (vgl. Werron 2012: 101, 108; Heintz/ Werron 2011: 361-365). Strang und Meyer (1993: 488-492) sprechen aus einer neoinstitutionalistischen Perspektive von der Unterscheidung zwischen 'relational' und 'cultural linkages'. Meinen relationale Verlinkungen netzwerkförmige Vernetzungen, sind kulturelle Verlinkungen von der Herstellung von Beziehungen durch Kausalerklärungen und der Bildung von Kategorien durch Klassifizierungen geprägt. Stichweh (2008: 347-348) unterscheidet in einem systemtheoretischen Sinne globale Interrelationen, als strukturelle Vernetzungen, von globaler Kategorienbildung, die auf der Basis ein- und wechselseitiger Beobachtungen funktioniert. Wie Heintz und Werron (2011: 363) hinweisen, nimmt auch ein im Entstehen begriffener kulturalistischer Zweig der Netzwerkforschung (vgl. allgemein Fuhse/ Mützel 2010) die Anregung dieser Unterscheidung auf und konzipiert Beziehungsnetze nicht mehr ausschließlich in Form 'harter' Verbindungen aus Informationen, Gütern oder Personen, sondern auch über Selbst- und Fremdbeschreibungen, die über Kategorienbildungen Vergleichbarkeiten zwischen Einheiten herstellen (vgl. White 2008).

Nimmt man diese Anregungen der Weltgesellschaftstheorien auf, lässt sich Globalisierung differenzieren in eine räumlich-globale, strukturelle Verbreitung und ein grenzüberschreitendes Beziehungsnetz im Sinne netzwerkförmiger 'ties' auf der einen und die Herstellung eines globalen Beobachtungshorizonts und in Folge weltweiter Vergleichszusammenhänge, die Verbindungen über kommunizierte Beschreibungen und Vergleiche herstellen, auf der anderen Seite. Insofern die zwingende Voraussetzung für Vergleiche, das sei nochmals betont, die Herstellung von Vergleichbarkeit ist, muss eine empirische Analyse von Verweltgesellschaftungen wesentlich auf diesen Prozess achten. Für die Herstellung von Vergleichbarkeit bedarf es zunächst der Klassifizierung oder Kategorisierung und sodann eines Vergleichskriteriums, um die Verschiedenheit des - partiell - Gleichen beobachtbar zu machen (vgl. Heintz/ Werron 2011: 359-362). Dabei ist die Herstellung von Vergleichbarkeit zumeist mit einem hohen Maß an Komplexitätsreduktion verbunden, um komplexe soziale Phänomene überhaupt in einen Vergleichskontext einzupassen (vgl. Espeland/ Stevens 1998: 314-316).

Im Lichte einer weltgesellschaftstheoretischen Perspektive ist nicht zuletzt auch die Rolle des Nationalstaats in ein neues Licht zu rücken. Die unhinterfragte Geltung des Nationalstaats als zentralem Akteur der Weltpolitik, die in der Sozialpolitikforschung verbreitete Durkheimianische Lesart 'nationalstaatlicher Gesellschaften' oder der territoriale Zuschnitt soziologischer Analysekategorien im Allgemeinen lassen sich, genau wie die schlichte Ignoranz gegenüber dem Nationalstaat und seinen Strukturierungsleistungen, die das andere Extrem von Teilen der Globalisierungsforschung charakterisiert, als 'methodologischer Nationalismus' kritisieren (vgl. Koenig 2005: 374-375; Wimmer 2002: 5; zum Begriff vgl. schon Martins 1974: 277). Die Theorie der Weltgesellschaft kann sowohl globale Strukturbildungen erfassen, als auch die Strukturierungsleistungen des Nationalstaats zu ihrem Recht kommen lassen.

Aus Sicht der systemtheoretischen Weltgesellschaftsforschung handelt es sich

beim Nationalstaat um eine kontingente Struktur des weltpolitischen Systems, der die interne Segmentierung des globalen politischen Systems repräsentiert (vgl. Luhmann 1998: 379). Um seine strukturierenden Wirkungen zu untersuchen, ist es notwendig, ihn als – fraglos die Politik prägende, aber eben auch kontingente – politische Semantik, als ‘diskursives Modell’ (vgl. Werron 2011), in die Analyse mit aufzunehmen; mit anderen Worten: „Nationalgeschichten (sind) aus ihren methodologisch-nationalistischen Erzählrahmen (zu) lösen“ (Werron 2012: 106). So wird sichtbar, dass der Nationalstaat in seiner heutigen Form erst eine verhältnismäßig junge Geschichte hat und die Politik bis ins 19. Jahrhundert hinein nicht als segmentär strukturiert, sondern eher als hierarchisch, im Sinne einer Inklusionshierarchie, beschrieben werden muss (vgl. Stichweh 2010: 302). „Es entstehen Imperien, die sich von Europa aus bilden und die miteinander konkurrierend Regionen und Länder des Erdballs in sich inkorporieren“ (ebd.). Erst seit Mitte des 18. Jahrhunderts bildet sich die segmentäre Struktur heraus, gekennzeichnet durch eine enge Bindung von Territorialität und Nationalität, und setzt sich erst nach dem 2. Weltkrieg weltweit als universelle Form durch, ratifiziert durch eine globale Struktur, die Vereinten Nationen (vgl. ebd.: 303). Eine von der neueren Globalgeschichtsschreibung informierte Nationalstaatsforschung dieser Art ist im Grunde auch mit Annahmen der World Polity-Theorie Meyers’ kompatibel, insofern diese eine erweiterte Dynamik der Verweltgesellschaftung auf die Zeit nach dem Ende des 2. Weltkriegs datiert. Und auch in der sozialpolitischen Forschung existieren Forschungsansätze, die den Ursprung des wohlfahrtsstaatlichen Programms, das ja eng an die Nationalstaatswerdung gekoppelt ist, selbst als eine globale Entwicklung auffassen. Vor 1945 wurden bloß einzelne sozialpolitische Maßnahmen implementiert, doch erst mit der Atlantikcharta wurde das wohlfahrtsstaatliche Programm ausformuliert. Ausdruck dessen sind Artikel 22-27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und darauf folgende Konkretisierungen in der Sozialcharta 1961, sowie dem Sozialrechtspakt der UN 1966, sich sodann manifestierend in den europäisch-westlichen Staatenpolitiken (vgl. Kaufmann 2012: 88-99; 1997: 8-9). Weltgesellschaftstheoretisch – da sind sich die systemtheoretische und die neoinstitutionalistische Variante einig – ist damit auch schon der Nationalstaat und die Vorstellung einer ‘Nation’ unter dem Einfluss globaler Beobachtungsprozesse entstanden, wurde global legitimiert und hat sich so weltweit verbreitet (vgl. Meyer et al. 2005 [1997]; Werron 2011). Die Kontingenz dieser Strukturierungsleistung wird deutlich, wenn man sich die aktuelle politische Welt vergegenwärtigt, in der quer zum Nationalstaat liegende Mechanismen den Primat nationalstaatlicher Regulierung untergraben und für die sich daher die Beschreibung der segmentären Binnendifferenzierung als nur noch partiell zutreffend erweist.

Der Begriff der „Global Governance“ deutet darauf hin, dass in der Gegenwart noch etwas anderes entsteht. Globale Politik vollzieht sich in Funktionszusammenhängen, die dann beispielsweise Migrationspolitik, Klimapolitik, Wissenschaftspolitik und Gesundheitspolitik heißen und die sich immer deutlicher als funktional differenzierte Subsysteme des weltpolitischen Systems erweisen. Die wachsende Eigenständigkeit und Relevanz dieser Differenzierungsform zeigt sich gut daran, dass in diesen funktional diffe-

renzierten Politikbereichen neben die Staaten als relevante Akteure zunehmend viele systembestimmende Akteure treten, die selbst keine Staaten sind (NGOs, IGOs etc.). Akteurschaft wird gewissermaßen durch den Funktionsbezug verliehen und dadurch, dass man diesen überzeugend demonstrieren kann. Es gibt nicht mehr jene fraglose Privilegierung des Akteurs, der mit dem Namen Staat bezeichnet wird (Stichweh 2010: 303).

Zwar mag es sich hierbei teilweise um spekulative Thesen handeln, die nicht sämtlich vom Mainstream der Forschung geteilt werden, doch sollen sie den Blick auf die Grundannahme der Kontingenz des Nationalstaatskonzepts und seiner Bedeutung als sozialen Ordnungstyps richten. Die World Polity-Theorie trägt einen solchen Wandlungsprozess zwar (noch) nicht mit; Nationalstaaten gelten hier noch immer als *die* Adressaten weltgesellschaftlicher Vorgaben – neben Organisationen und Individuen –, doch wäre eine solche Perspektive durchaus mit den theoretischen Prämissen Meyers' vereinbar.¹⁵

2.2.2 Konsequenzen für das globale Soziale aus einer weltgesellschafts-theoretischen Perspektive

Wie können wir uns das globale Soziale vorstellen? Ist seine Entstehung und sein Bestehen überhaupt wahrscheinlich, insbesondere vor dem Hintergrund der bislang in der Arbeit referierten Voraussetzungen? Für die These der Globalisierung der Sozialpolitik verfügen wir mit dem Begriff der beiden Dimensionen des Sozialen um eine wesentliche Unterscheidung. Von einem 'globalen Sozialen' zu sprechen, hieße, von der Institutionalisierung eines Anerkennungs- und eines Leistungszusammenhangs des Sozialen auf der globalen Ebene auszugehen. Wie können Anerkennungs- und Leistungszusammenhang des Sozialen auf globaler Ebene *theoretisch* konzeptualisiert werden und welche Gestalt können die beiden Dimensionen *praktisch* annehmen? Anhaltspunkte dafür lassen sich durch die Einnahme der Perspektive des inklusiven Paradigmas der Weltgesellschaftstheorie gewinnen.

Das inklusive Paradigma konzipiert Globalisierungsprozesse wesentlich über die konstitutive Kraft kommunizierter, vergleichender Beschreibungen. Ein wesentlicher Mechanismus der Verbreitung sozialer Politik wären also globale Vergleiche. Die Aufgabe einer Analyse bestünde daher darin, herauszufinden, wie sich diese herstellen – wie wird Vergleichbarkeit in einer heterogenen Weltgesellschaft erzeugt?

Wie wir herausgearbeitet haben, ist die Herausbildung des modernen 'Sozialen' eng mit der Entstehung des westlich-europäischen Modells des Nationalstaats verbunden gewesen und derzeit auch – noch – mit seiner Form verknüpft. „Auch in einer global vernetzten Welt werden soziale Risiken und Ungleichheiten noch weitgehend auf nationaler Ebene wahrgenommen, artikuliert und politisch bear-

¹⁵Meyer (2005 [1997]: 157-158) argumentiert, dass gerade diese Omnipräsenz als Adressat weltgesellschaftlicher Vorgaben (seine Konstruktion als 'little god', vgl. Meyer 2000: 237) zur Folge hat, dass sich der Nationalstaat zunehmend organisational fragmentiert, insofern er die an ihn gestellten Ansprüche nicht einhalten kann und also nur auf der Vorderbühne 'aufführt' (auch als 'decoupling' bezeichnet) – die nationalstaatliche Souveränität sei ein Mythos.

beitet“ (Heidenreich et al. 2013: 75). Die institutionelle Bindung von Sozialpolitik an die Form des Nationalstaats und ihr Ursprung als kulturelle Idee in selbiger ist mit den weltgesellschaftstheoretischen Perspektiven integrierbar. Die zunehmende Sozialisierung globaler Akteure lässt aber den Blick auf die Frage richten, ob es sich dabei um eine dauerhafte Entwicklung handelt und ob Alternativen dessen denkbar sind. Immerhin lässt sich gleichzeitig aus einer weltgesellschaftstheoretischen Perspektive auf die Kontingenz des Nationalstaatsprinzips als primärer Form des politischen Systems hinweisen. Insofern ist unklar, ob und wie lange die Form des Nationalstaats die dominante politische Strukturform des weltpolitischen Systems bleibt. Möglich ist – und mit der weltgesellschaftstheoretischen Perspektive verfügen wir über Anhaltspunkte dafür –, dass sich auf einer grenzüberschreitenden Ebene alternative funktionale Äquivalente zur Form des Nationalstaats oder auch zusätzliche Formen etablieren können, die den Leistungs- und/ oder Anerkennungszusammenhang des Sozialen einzubetten imstande sind. Die weltgesellschaftstheoretische Perspektive integriert, dass sich der Kreis relevanter sozialer Akteure verändern kann und neue Steuerungsebenen hinzutreten können, auch ohne dass der Nationalstaat seine elementare Rolle verlieren muss. Derzeit bildet der Nationalstaat noch die Zentrale für die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen, auf die politische Entscheidungen zugerechnet werden. Empirisch ist feststellbar, darauf wurde hingewiesen, dass sozialpolitische Leistungen nicht auf einer grenzüberschreitenden Ebene institutionalisiert werden (vgl. *ILO 2007a*) und dies auch nicht werden können, weil keine (Welt-)Staatlichkeit existiert, die dies voraussetzt (vgl. Leisering 2007). Auch in der sozialpolitischen Forschungsliteratur werden aber Entwicklungen diskutiert, dass Regierungen nicht mehr die einzigen sozialrelevanten Akteure in der nationalstaatlichen, sowie globalen Politik sind – Ausdruck dessen ist etwa die florierende Governance-Forschung (vgl. bspw. für eine Anwendung auf die globale Sozialpolitikforschung Deacon 2008). Aktuell lässt sich so (noch) schließen, dass soziale Grundsicherung im globalen Norden, Reformen dieser, als auch neue policy-Innovationen im globalen Süden Institutionen sind und (vorerst) bleiben, die auf der nationalstaatlichen Ebene implementiert werden. Die Leistungsebene des Sozialen ist also (noch) an die Form des Nationalstaats geknüpft.

Die Anerkennungsebene des Sozialen, als normative Sozialintegration, wird derzeit noch wesentlich über die Staatsbürgerschaft hergestellt. Der westliche Wohlfahrtsstaat bildet hier, mit seiner Kopplung einer ‘societal community’ an eine regional begrenzte politische Institution, den Standard. Auf einer globalen Ebene gibt es keine konvergente Struktur zur ‘imagined community’ des Nationalstaats (vgl. Anderson 1983: 6-7), weder einen (Welt-)Staat, noch eine entsprechende der Staatsbürgerschaft vergleichbare Semantik. Erschwerend kommt hinzu, dass die Weltgesellschaft ganz unterschiedliche Traditionen und Kulturen in einer hohen Diversität miteinander vereint. Auf einer weltweiten Ebene herrscht damit eine große Vielfalt und Widersprüchlichkeit sozialer Normen. Daher ist fraglich, welche Form den konkreten Referenzpunkt von Anerkennungs- und Symbolpolitiken auf der globalen Ebene bilden könnte, insofern die ansprechbare Kollektivität zu fehlen scheint (vgl. Nassehi 2003).

Fraglich ist also, ob wir uns auf dem Weg in eine auch normativ-soziale Weltinteg-

ration befinden, oder ob es Alternativen für eine normative Anerkennungsdimension auf globaler Ebene gibt, und ob sich insofern neue Formen genuin globaler, transnationaler politischer Inkorporation neben nationalstaatlich verfassten Integrationslogiken etablieren oder funktionale Äquivalente dieser. Notwendig wären Semantiken, die auf der globalen Ebene

Kollektivitäten performativ erzeugen und damit ansprechbar machen, um auf diese Weise Zugehörigkeiten zu simulieren, die eine Inklusion von Gesamtbevölkerungen in die Funktionssysteme der modernen Gesellschaft (...) koordinieren, zumindest aber semantisch abstützen (Nassehi 2003: 346).

Aufgrund der erst jungen Sozialisierung der Politik internationaler Organisationen – eingedenk der Einwände, dass sich eine solche auch schon vor 1990 etablierte – ist aus der Literatur her noch nicht abzuleiten, wie ein globaler Anerkennungszusammenhang des Sozialen aussehen könnte. Dem nachzugehen stellt daher eine wichtige Aufgabe empirischer Analysen, wie der Vorliegenden, dar. Tentative, vereinzelte Untersuchungen deuten in die Richtung der Menschenrechte, indem diese dem Menschen an sich Rechte qua Menschsein zuweisen und damit rein staatsbürgerschaftliche Zurechnungen ergänzen – (noch) nicht aber ersetzen (vgl. Koenig 2005). Holzer (2008) ist hingegen der Ansicht, dass die Weltgesellschaft ein integrierendes ‘Wir-Gefühl’ und eine kollektive Identität kaum hervorbringen können wird. Die globale Politik könne sich und die politische Ordnung der Weltgesellschaft nicht über Werte legitimieren, diese gingen schlicht zu weit auseinander und seien zu instabil. Allerdings wendet er ein: „Keineswegs ist soziale Integration an vollständige Wertharmonie, umfassende Verständigungsbereitschaft oder gar das Fehlen von Konflikten geknüpft“ (ebd.: 142) und betont stattdessen die Bedeutung ereignishafter Skandalisierungen als funktionales Äquivalent. Mit seiner Betonung der Bedeutung kognitiver Theorien und Modelle stellt das World Polity-Konzept Meyers’ wiederum in Aussicht, dass eine ‘Sozialintegration’ auf der globalen Ebene möglicherweise eine andere Form annimmt als in Nationalstaaten, in denen diese über Staatsbürgerschaften und normative Werte hergestellt wird (vgl. Wobbe 2000: 39).

Aus der weltgesellschaftstheoretischen Perspektive stellt sich dabei zunächst die Frage, was überhaupt das ‘Globale’ ist. Aufgrund der derzeitigen Undeutlichkeit einer globalen Anerkennungs- und Leistungsebene des Sozialen ist die Analyse in erster Linie gefordert, ihre Forschung auf die Begriffe des ‘Globalen’ zu richten. Eine weltgesellschaftstheoretische Perspektive ermöglicht, dass ‘global’ und ‘Welt’ – ebenso wie der Nationalstaat – als Semantiken, als prinzipiell offene, beobachtungsabhängige Begriffe, also als Momente der Analyse, in die Forschung eingehen können. Dies lenkt die Aufmerksamkeit der Analyse auf Weltbegriffe. Und ‘global’ wird so zu einer kontingenten Kategorie des politischen Systems. Wie wird das Globale in der globalen Sozialpolitik sozialer Grundsicherungen über vergleichende Beschreibungen hergestellt? Generiert sich damit eine neue normative Unterfütterung des globalen Sozialen? Oder gibt es Alternativen für eine normative Anerkennungsebene auf der globalen Ebene, ist die Anerkennungsdimension auch anders vorstellbar als normativ? Modifiziert sich aufgrund eines globalen Beobachtungshorizonts, der entsprechend globale Problem-

konstruktionen hervorbringt, das Soziale?

Insbesondere die neoinstitutionalistische Variante der Weltgesellschaftstheorie lässt den Blick auf einen bestimmten 'Akteurstyp' fokussieren, der in besonderem Maße an ihrer Konstruktion beteiligt ist und 'Welt' begrifflich konkretisiert: 'rationalisierte Andere'. Nach Meyer (1994) handelt es sich dabei um selbst als desinteressiert auftretende Agenten der Weltkultur, die den eigenen Akteursstatus in den eigenen Kommunikationen und Handlungen negieren und von sich weisen, und über Beschreibungen, Evaluationen und Vergleiche, die öffentlich kommuniziert und damit global sichtbar sind, legitime Akteursstatus definieren und darüber konstitutiv tätig sind. Anschlüsse an die globale Sozialpolitikforschung ergeben sich an genau diesem Punkt, insofern beide Forschungsgebiete hier die selben global operierenden Akteure, respektive Agenten, herausstellen, die grenzüberschreitend tätig sind und – in der globalen Sozialpolitik – auf der einen Seite als Ideen-, Rezept- und Modelllieferanten für nationale Sozialpolitiken dienen und auf der anderen Seite teilweise durch eigene regulierende und seltener auch umverteilende und rechtsprechende Aktivitäten wirken (vgl. Leisering 2007: 193-198).¹⁶

Nimmt man die theoretischen Annahmen eines inklusiven weltgesellschaftstheoretischen Paradigmas ernst, dann wird deutlich, dass die 'rationalisierten Anderen' kein Monopol auf die Konstruktion des Globalen haben – Globales kann auch lokal produziert werden, ebenso wie andersherum (vgl. Werron 2012: 104, 110) –, durch die dargestellte Interessenlosigkeit genießen 'rationalisierte Andere' aber eine besondere Legitimität, weshalb sie auch den Fokus der vorliegenden Analyse darstellen sollen, die auf den numerischen Technologien zweier internationaler Regierungsorganisationen fußt – ILO und Weltbank. Diese werden nicht bloß im Sinne der Internationalen Beziehungen als Verhandlungsarenen interessegeleiteter Staaten begriffen, sondern sind als globale Verwaltungen auch als eigenständige Akteure ernstzunehmen, die als wichtige Ideenproduzenten und Instanzen der Weltdeutung fungieren (vgl. Koch 2008).

Die World Polity-Forschung schweigt hinsichtlich der konkreten Mechanismen, wie die weltkulturellen Normen von den Agenten umgesetzt werden und auf die Akteure wirken und postuliert stattdessen eine rein makrosoziologische Perspektive. Sie spricht von Isomorphie und Standardisierung, zumindest auf der Vorderbühne; die quantitativen Studien, die den Standard der World Polity-Forschung bilden, verifizieren aber zumeist bloß die Ergebnisse solcher Entwicklungen, lassen die konkreten Wirkmechanismen hingegen unbeachtet, was verschiedene Autoren dazu verleitet, zu qualitativen Studien in diesem Bereich aufzufordern (vgl. Krücken 2006: 147; Greve/ Heintz 2005). Insofern kann meine qualitative Analyse auch als Beitrag zu diesem Forschungsdesiderat begriffen werden, indem die Nutzung numerischer Technologien hier als ein möglicher Mechanismus erscheint:

Die (...) *operativen* Voraussetzungen globaler Kategorien und Modelle, die

¹⁶Insbesondere sind hier zu nennen: internationale Regierungs-, respektive Nichtregierungsorganisationen (vgl. für die globale Sozialpolitik Hall 2007, respektive Stubbs 2003; für die World Polity-Forschung Jakobi 2009, respektive Boli/ Thomas 1997), vage abgrenzbare Politik- und Expertennetzwerke (vgl. für die globale Sozialpolitik Deacon et al. 2009; für die World Polity-Forschung Drori/ Meyer 2006), sowie Berater (vgl. für die globale Sozialpolitik Stubbs 2003; für die World Polity-Forschung Meier 2004).

den Agenten der World Polity, den „rationalized others“, Stimme und Gewicht verleihen, sind in der empirischen World Polity-Forschung (...) weitgehend offen geblieben (Heintz/ Werron 2011: 363; kursiv im Original).¹⁷

2.3 Eine Wissenssoziologie 'numerischer Technologien' und 'Tools'

Bevor zum empirischen Ergebnisteil der Untersuchung übergeleitet werden kann, ist es notwendig, die theoretischen Grundlagen der 'Zahlensoziologie' aufzuklären, um im Folgenden den Forschungsgegenstand 'numerischer Technologien' zu begründen. Beide dienen als Heuristik der Analyse.

2.3.1 Zahlen und Quantifizierung in wissenssoziologischer Perspektive

In jüngerer Zeit nehmen die Arbeiten von Theoretikern zu, die Zahlen als untersuchenswertes soziales Phänomen und eigenständiges Forschungsobjekt entdecken. Arbeiten reichen von historischen Studien hinsichtlich der Voraussetzungen von Quantifizierung (vgl. Hacking 1990), über Versuche, die Ubiquität des Numerischen in der modernen Gesellschaft zu erklären (vgl. Porter 1995), bis hin zu Analysen, die den Dynamiken und sozialen Folgen des Zahlengebrauchs nachforschen (vgl. Sauder/ Espeland 2009; Vollmer 2004; Miller 2001). Bleiben die meisten Arbeiten auch auf einem hohen Abstraktionsniveau, sind empirische Auseinandersetzungen dennoch die Regel. Anwendungen auf globale Sozialpolitik wurden bislang allerdings noch nicht getätigt und die Einbettung in weltgesellschafts- oder globalisierungstheoretische Rahmen sind die Ausnahme, wengleich es gute Anschlussmöglichkeiten dafür gibt (vgl. Heintz/ Werron 2011).

Die Produktion und Kommunikation von Zahlen als sozialen Prozess zu analysieren, der voraussetzungsvoll ist und spezifische soziale Folgen zeitigt, ist in der wissenschaftlichen, insbesondere aber der anwendungsnahen und Praktikerliteratur nicht verbreitet. Hier werden Zahlen üblicherweise als Zeichen gedeutet, deren Ableitung aus der Realität offensichtlich ist und es wird vorausgesetzt, dass evident ist, was darunter zu verstehen ist, was sie repräsentieren und dass sie etwas repräsentieren. Eine kritische Betrachtung von Zahlen und Quantifizierung nimmt damit zumeist die Form an, die Qualität der Zahlen zu kritisieren – sei es, ihre Genauigkeit zu monieren, das zu repräsentieren oder zu messen was sie vorgeben zu messen (vgl. Espeland/ Stevens 2008: 402), ihre Herstellungsweise zu problematisieren oder ihre ungenügende Verfügbarkeit und Aktualität zu beklagen (vgl. bsph. Jerven 2013: 1). Aufgabe einer wissenssoziologischen Analyse des Numerischen ist es dahingegen, auf ihre konstruierenden Eigenschaften hinzuweisen, die sozialen Dynamiken zu erforschen, die der Zahlengebrauch mit sich trägt, und die sozialen Implikationen und Folgen der Quantifizierung zu beleuchten – kurz: den Zahlengebrauch als eine soziale Handlung oder Kommunikation zu beleuchten, die Konsequenzen zeitigt (vgl. Espeland/ Stevens 2008: 405).

Eine konstruktivistische Perspektive auf die soziale Wirklichkeit einnehmend, be-

¹⁷Dieser Impetus bildet allerdings nicht den Schwerpunkt der Arbeit, auch wenn einige Ergebnisse als Beitrag in diese Richtung interpretiert werden können.

tont ein großer Teil der hier als 'Zahlensoziologie' bezeichneten Literatur, dass Zahlen Aspekte der Realität überhaupt erst hervorbringen, also konstruieren, und dergestalt sichtbar zu machen imstande sind (vgl. Vollmer 2007: 578; Espeland/ Stevens 2008: 404). „Counting (...) [als ein Beispiel für eine numerische Konstruktion, Anm. d. Verf.] entails making distinctions between who is part (...) and who is not“ (Espeland/ Stevens 2008: 405). Quantifizierung ist damit ein sozialer Prozess, der die Abstraktion von qualitativen Merkmalen auf einige wenige Dimensionen erfordert; die dabei getroffenen Selektionsentscheidungen sind kontingent und hoch selektiv (Heintz 2010: 169; Power 2004: 767; Davis et al. 2012: 76-77). Die Fassung von Wirklichkeit in eine numerische Form bedingt die Konstruktion von Kategorien und Klassifikationen, um sich der Welt Sinn zu machen und sie zu ordnen (vgl. Bowker/ Leigh Star 2000). In einen institutionalisierten Zusammenhang gebracht, können Kategorien auf diesem Weg die Wirklichkeitssicht von Akteuren prägen. Als ein Beispiel dessen können Fragebögen in einer Volkszählung dienen: „Queries about attributes of census respondents, such as their race, gender, ethnicity, age, education level and religious identification formalize and institutionalize them into „official“ statistics“ (Espeland/ Stevens 2008: 405) und können Identitäten konstruieren. Auf lokale, kulturelle oder soziale Unterscheidungen wird dabei oft keine Rücksicht genommen und kann auch nicht genommen werden, denn Quantifizierung unterliegt durch seine inhärente Komplexitätsreduktion „an aspiration to escape the bounds of locality and of culture“ (Porter 1994: 36). Gleichzeitig impliziert die Klassifizierung und Kategorisierung, dass klare Grenzen zwischen Einheiten bestehen; Unterschiede werden damit in quantitativer Form gefestigt, „replacing murky variation with clear distinctions between categories of people and things“ (Espeland/ Stevens 2008: 414). Die Abstraktion auf wenige Dimensionen bewirkt dabei allerdings auch, dass Zahlen interpretierbar sind. „As with words, the purpose and meaning of numbers often change as they travel across time and social space. Subsequent uses and interpretations may bear little resemblance to what produced numbers in the first place“ (ebd.: 406).

Espeland und Stevens (2008: 407-410) schlagen vor, Zahlen zu unterscheiden in 'numbers that mark', die in den statistischen Wissenschaften auch als nominal skalierte Daten bezeichnet werden, und 'numbers that commensurate', die der Statistiker als metrische Daten kennt. Erstere sind schlicht Signifikanten für Phänomene, die sie repräsentieren sollen, letztere sind Zahlen, die sich aufeinander beziehen und beziehbar sind, also Vergleiche und Rangbildungen ermöglichen. So wie die numerische Deskription an sich bereits ein interessantes Forschungsfeld darstellt und Voraussetzung für den zweitgenannten Kommensurationsaspekt ist, so sind die sozialen Folgen von 'commensuration' in Bezug auf die Herstellung eines potentiell globalen Beobachtungshorizonts im Kontext der weltgesellschaftstheoretischen Grundlage der vorliegenden Studie besonders relevant. Die Quantifizierung basiert insofern „auf der Konstatierung einer (partiellen) Gleichheit (Kommensurabilität) und, darauf aufbauend, auf der Feststellung von Verschiedenheit“ (Heintz 2010: 164). Die Herstellung von Vergleichbarkeit bedeutet, Einheiten einem gemeinsamen 'kognitiven System' unterzuordnen. Ein quantitativer Vergleich transformiert die Unterschiede zwischen den Einheiten in eine quantita-

tive Form.

Eine Reihe von Autoren haben herausgearbeitet, aufgrund welcher Faktoren Zahlen ihre Wirkkraft erhalten und zu einer selbstverständlichen Objektivität gelangen. Porter (1995) basiert ihre Autorität im Wesentlichen darauf, dass sie das Problem behandelten, wie über soziale, räumliche oder politische Grenzen kommuniziert werden kann, indem sie eine gemeinsame Sprache anbieten (numerisch, statistisch), die Grenzziehungen transzendiert. Sie stellen Vertrauen durch 'mechanical objectivity' her; Quantifizierung basiert auf standardisierten Regeln, die die Nutzung von Zahlen bestimmen und ersetzt damit Vertrauen in Personen durch 'trust in numbers'. Der unpersönliche Charakter der Zahl sei akzeptanzevolvierend. Auch schiebt er ihre Objektivität auf Verbindungen zur Wissenschaft und zum Wissenschaftlichen (vgl. Porter 1994: 36). Espeland und Stevens (2008: 417) basieren die Autorität von Zahlen auf einem breiten Fundament; auf deren zugeschriebener Genauigkeit und Validität als Repräsentationen, ihrer Nützlichkeit für Problembehandlungen und/ oder ihrer Verbindung zu Rationalität und Objektivität. Statt die Überzeugungskraft von Zahlen allein auf den sozialen Kontext ihrer Verwendung zu basieren, schlägt Heintz (2010: 171-174) vor, auf die Eigenlogiken numerischer Kommunikation selbst zu verweisen. Diesem Argument liegt eine Abgrenzung verschiedener Kommunikationsformen zugrunde, denen je spezifische Logiken zugrunde liegen. So ist numerische Kommunikation aufgrund der Formalisierung deren Sprache und ihres hohen Normierungsgrads in hohem Maße selbstexplikativ. Gleichzeitig erleichtert ihre Universalität ihre Anschlussfähigkeit in kulturell und sozial divergierenden Kontexten. Die Objektivität generiert sich vor allem daraus, dass Zahlenkommunikation vor allem extern attribuiert wird. Auch kann sie nur dann sinnvoll negiert, also abgelehnt, werden, wenn die Kompetenzen und Ressourcen zur Verfügung stehen, alternative Zahlen anzufertigen. Im Gegensatz zu anderen Kommunikationsmedien ist es möglich, Zahlen in immer wieder neue Zahlen zu transformieren. Dadurch erlangt numerische Kommunikation eine zunehmende Selbstreferenzialität – Vollmer (2003: 368-371) spricht im Anschluss daran davon, dass Zahlen eine zusätzliche Ordnungsebene in die Kommunikation einzuführen vermögen und dann in einem virtuellen Raum existieren, der keinen direkten Rückbezug auf externe Realitäten benötigt und diesen auch zunehmend erschwert ('Hyperrealität'). 'Sprache' hingegen lässt sich nicht transformieren und abstrahieren. Sie bedarf für interkulturellen Anschluss der Übersetzung, und dies nicht nur in Bezug auf 'language'. Damit ist qualitativen Beschreibungen ein großes Potential für Missverständnisse eigen (vgl. Heintz 2010: 171-174).

Die sozialen Dynamiken und Folgen von Quantifizierung sind vielfältig und können hier nur angerissen werden, insofern sie für die vorliegende Arbeit von Bedeutung sind. Abgesehen davon, dass Quantifizierung, wie wir bereits herausgestellt haben, mit der Konstruktion von Wirklichkeit verbunden ist und schon weitreichende Auswirkungen haben kann, indem sich Kategorien verfestigen und beispielsweise Identifikationspotentiale konstituieren (vgl. Espeland/ Stevens 2008: 413), können quantitative Vergleichsordnungen auch ein 'Ranking' von Einheiten bewirken. In nicht-quantitativer Form (auch bei 'numbers that mark') ist dies nicht notwendigerweise der Fall. Heintz (2010: 165) zieht als Beispiel heran: „ein Kul-

turvergleich kann die Feststellung von Differenz mit der Vorstellung von Gleichwertigkeit kombinieren“. In quantitativer Form wird allerdings zumeist eine Vorstellung von ‘besser’ oder ‘schlechter’ vermittelt. In Form eines solchen im- oder expliziten Rankings kreieren Zahlen eine normative Ordnung, an der sich die verglichenen Einheiten orientieren und ihr Verhalten entsprechend anpassen (vgl. Espeland/ Sauder 2012). Dies kann zum Einen über die Festlegung eines Durchschnittsbereiches von ‘Normalität’ funktionieren, wofür statistische Regelwerke besonders geeignet sind – was innerhalb des Normalen liegt, wird tendenziell höher bewertet (vgl. Link 1997; Porter 1995: 77-78). Zum anderen können aber auch weitere Rangeinteilungen im- oder expliziert werden, die Disziplinierungen auflösen.

Zu diesem Aspekt hat zuerst vor allem Foucault beigetragen, indem er die Effekte disziplinärer Praktiken erforschte. Autoren, die sich stärker an der Gouvernementalitätsforschung im Anschluss an Foucault orientieren und für die ‘Soziologie der Zahlen’ nutzbar zu machen suchen, sehen Zahlen und Statistiken der Politik als eine ‘Technologie der Herrschaft’, mit deren Hilfe ein politisches Zentrum gegenüber einer beherrschten Peripherie ‘action at a distance’ ausüben kann (vgl. Robson 1992; für den Begriff vgl. Latour 1987).¹⁸

„By simplifying, excluding and integrating information, quantification expands the comprehensibility and comparability of social phenomena in ways that permit strict and dispersed surveillance. One virtue of numbers is that they easily circulate and seem straightforward to interpret, making it possible to monitor or govern ‘at a distance’ “ (Espeland/ Stevens 2008: 415).

Sozialhistorische Untersuchungen zur Entstehung der Statistik geben diesen Thesen zusätzliche Nahrung, indem sie historisch-empirisch die Verbindung der Herstellung von Daten über die Bevölkerung mit dem Versuch ihrer Kontrolle rekonstruieren (vgl. Vanderstraeten 2006). Quantifizierung macht Objekte sichtbar, legt es nahe, sie in ein Ranking zu überführen und ermöglicht überhaupt erst ihre Kontrolle. „Measures that initially may have been designed to describe behavior can easily be used to judge and control it“ (Espeland/ Stevens 2008: 414). Am Beispiel des GDP wird sichtbar, wie Organisationen durch die Zusammenstellung des Indikators in der Lage sind, Ökonomien anhand der repräsentierten Charakteristik – nationaler ökonomischer Fortschritt – miteinander zu vergleichen und zu beurteilen, woran auch policies geknüpft sein können. Von Indikatoren dieser Art können etwa entwicklungspolitische Kreditvergaben abhängen (vgl. Espeland/ Stevens 2008: 415).

Installing a calculative technology (...) enjoins those within these locales to work out ‘where they are’, calibrate themselves in relation to ‘where they should be’, and devise ways of getting from one state to the other. Making people write things down and count them (...) is itself a kind of government of them, an incitement to individuals to construe their lives according to such norms (Miller/ Rose 2008: 67).

¹⁸Was Gouvernementalität in Bezug auf Foucault selbst angeht vgl. 2000 (1978), in Bezug auf eine Anwendung auf Sozialpolitik vgl. Lessenich 2003, in Bezug auf Zahlen vgl. Miller/ Rose 2008: 65-68.

Um disziplinierend zu wirken, müssen Zahlen Informationen ordnen, „textualizing social situations, producing numericized environments by the simultaneous diffusion of numbers and the means for reading them as signs“ (Vollmer 2007: 581), es ist also notwendig, dass alle Beteiligten die Bedeutung der Zahlen nachvollziehen können. Demjenigen Akteur, der dafür sorgt, festzulegen, wie diese Ordnungen zu verstehen sind, indem er Richtlinien und Methoden festigt und erschafft, die Zeichen zu lesen – also die Definitionsmacht über einen Gegenstand erlangt –, erwächst damit eine deutliche Machtstellung (vgl. St. Clair 2006a, 2006b). Disziplinierung kann auch unintendiert stattfinden, indem etwa durch Rankings Rangfolgen zwischen Einheiten hergestellt werden, die sie in ihrem Selbstverständnis prägen und ihre Planung entsprechend verändern, um im Ranking aufzusteigen – insbesondere wenn daran positive oder negative Sanktionen geknüpft sind (vgl. Sauder/ Espeland 2009). Ermöglicht wird dies in erster Linie durch Akte der Selbstdisziplinierung, die bei Foucault selbst als Form der ‘Biomacht’ beschrieben werden (vgl. Foucault 1977). Heintz (2010: 167) betont, dass Selbstdisziplinierungen durch quantitative Vergleiche dann besonders effektiv sind, wenn diese einer breiten Öffentlichkeit gegenüber kommuniziert werden, insbesondere, wenn sie einer potentiell globalen Beobachtung ausgesetzt sind.

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die Funktionen und Folgen politisch-administrativer Technologien und Tools in den Blick gerückt werden, die wesentlich auf Kommunikation im Medium der Zahl basieren.

2.3.2 ‘Numerische Technologien’ und ‘Tools’ als Forschungsgegenstand

Eine Perspektive auf die Politik vermittelt der Instrumente, die ein politischer Akteur einsetzt, „definiert als Techniken, Wege und Verfahrensweisen, mit denen der Staat absichtsvoll gesellschaftliche Prozesse beeinflusst“ (Braun/ Giraud 2009: 15), hat sich erst in den 1980er Jahren entwickelt, damals wie heute unter den Bezeichnungen ‘policy tools’, ‘public policy instruments’, respektive ‘instrumentation’ (vgl. Howlett/ Ramesh/ Perl 2009: 114). Damals ging es zuvorderst um die Vor- und Nachteile der Wahl bestimmter Instrumente. Mit der allgemeinen Entwicklung in den politischen Wissenschaften von einer steuerungsoptimistischen Perspektive, die den Staat als zentralen Akteur fokussiert, hin zu einem Bild der politischen Wirklichkeit, das durch die Debatten um ‘Governance’ orientiert ist und ein fragmentiertes Bild des Akteursfeldes zeichnet, das netzwerkförmige Strukturen und die Aufweichung klarer Hierarchien beinhaltet (vgl. Eliadis/ Hill/ Howlett 2005: 5), wurde die Aufmerksamkeit zunehmend auf solche Instrumente gerichtet, die eine indirektere Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns auszeichnen, darunter Instrumente der Finanzierung, der prozeduralen Steuerung und der Überzeugung (vgl. Braun/ Giraud 2009: 162). Auch die Erforschung von Politikprozessen, die globale Akteure einbezieht, profitiert von einer solchen Aufmerksamkeitsverlagerung. Es ist verbreitet, deren – im weitesten Sinne – ‘regulierende’ Aktivitäten vornehmlich auf Formen der ‘soft power’ zurückzuführen, die weniger auf direkten Befehlsstrukturen basieren und stattdessen mehr auf indirekten, wissensbasierten Modi der Regulation, die auf die Ausübung von Zwang verzichten (vgl. Nye 2004), wie Standardsetzung und Empfehlungen (‘rule-setting’) oder Monitoring und ‘audit’ (vgl. Jacobsson/ Sahlin-Andersson 2006: 253-255).

Dabei gehen solche Analysen meiner Auffassung nach noch nicht weit genug. Die Prämisse folgt zumeist dem Verständnis eines handelnden Akteurs mit bestimmten Interessen, der absichtsvoll gesellschaftliche Prozesse zu beeinflussen sucht, also einem starken Akteurskonzept, dessen Agentschaften bereits entschieden sind (vgl. Braun/ Giraud 2009: 159), weshalb sich die interessierenden Fragen darauf konzentrieren, wie gegebene Ziele am effektivsten umgesetzt werden können – daher auch der Begriff des ‘Instruments’. Somit geht es ihnen weniger um (re-)konstruktive Forschungsinteressen nach Formen, Funktionen und Wirkungen des Gebrauchs der Gegenstände. Derartigen Analysen entgeht, dass die betrachteten Gegenstände auch unabhängig ihrer intendierten Ziele und Wirkungen Effekte zeitigen können, die die politische Wirklichkeit zu strukturieren vermögen (vgl. Lascoumes/ Le Gales 2007: 3). Auch werden viele Tätigkeiten und Gegenstände der politischen und administrativen Praxis gar nicht als ‘Instrument’ im Sinne der ‘public policy instruments’-Literatur erkannt und analysiert, weil sie vordergründig keine Regulationsziele verfolgen. Informiert durch die Arbeiten einer ‘Soziologie der Quantifizierung’ wollen wir uns solchen ‘Instrumenten’ nähern, von denen wir annehmen, dass sie vorrangig über die im letzten Kapitel geschilderten sozialen Dynamiken und Wirkungen numerischer Kommunikation, mit der sie operieren, Folgen für die politische Wirklichkeit zeitigen.

Mit ‘numerischen Technologien’, respektive ‘Tools’, soll also ein spezifischer Typ politischer Technologien bezeichnet werden, der auf kalkulativen Praktiken und der Anwendung numerischer Modelle und Theorien basiert, also ‘number-processing technologies and tools’ (vgl. Vollmer 2007: 578). In der Sozialpolitikforschung werden Kommunikationsformen dieser Art gelegentlich als soziale Technologien bezeichnet, sie werden allerdings kaum eigenständig beforscht. Numerische Technologien als Beispiel für soziale Technologien basieren auf prozeduralen und kognitiven Seiten sozialer Politik, weniger auf sozialen Weltanschauungen, nach denen in europäischen Staaten vornehmlich Sozialpolitik untersucht wird, als einer großen Bedeutung normativer und sozialphilosophischer Aspekte (vgl. Leisering 2011).

Anhaltspunkte, die uns bei einer Analyse der Funktionsweise und der Wirkungen numerischer Technologien neben der genannten Soziologie der Quantifizierung orientieren können, finden wir in der praxeologischen Behandlung von ‘Artefakten’ und in der davon beeinflussten Techniksoziologie. Artefakte im praxeologischen Sinne sind materiale Objekte oder technische Hilfsmittel – auch soziale Technologien können dergestalt untersucht werden –, die die Zuschreibung von Bedeutungen gegenüber Gegenständen, Ideen oder Akteuren – inklusive der Zuschreibung des jeweiligen Status als Problem, Idee oder handlungsfähigem Akteur – regulieren, und haben eine entsprechende Bedeutung für das Soziale hinsichtlich eingeschriebener, im- oder expliziter, Kausaltheorien, Problemdefinitionen und Wirklichkeitskonstruktionen. Anhand von Analysen der naturwissenschaftlichen Forschungspraxis im Labor macht Knorr-Cetina (2002: 45-73) deutlich, dass Labore beispielsweise nicht bloß als Institutionen der Wahrheitsproduktion fungieren und auf Argumentationen und die Überprüfung von Hypothesen reduziert werden sollten, wie es die naturwissenschaftliche Selbstbeschreibung nahelegt. Stattdessen ist die naturwissenschaftliche Praxis durch einen Komplex

informeller Verhaltensroutinen gekennzeichnet, die von einem impliziten Hintergrundwissen getragen werden. Artefakte lassen sich dabei als ‘epistemic objects’ verstehen, die bestimmte Verhaltensmuster überhaupt erst ermöglichen und begrenzen, und nicht bloß auf ihre Funktion als technisch-instrumentelle Hilfsmittel zur Erreichung vordefinierter Ziele reduziert werden sollten (vgl. Reckwitz 2003: 284-285). Ähnlich können wir numerische Technologien analysieren. Die praxeologische Analyse zeigt, dass Wissenschaft ein explizit soziales Phänomen ist, für dessen Untersuchung es nicht nur darum geht, dem meist implizit bleibenden Expertenwissen der Wissenschaftler nachzuspüren, sondern auch und insbesondere den Strukturen auf den Grund zu gehen, die die Entstehung von Wissen prägen und für die technische Artefakte und auch scheinbar unwichtige oder unscheinbare andere Objekte eine bedeutende Rolle einzunehmen vermögen (vgl. Passoth 2012: 203-204). In der stark von diesen Forschungen beeinflussten Techniksoziologie heißt es zudem:

Nicht das einzelne Artefakt und seine technischen Funktionen bilden den Gegenstand der Techniksoziologie, sondern die Verknüpfungen, Relationen, gegenseitigen Bedingtheiten und Wechselwirkungen zwischen Artefakten und sozialen Handlungs- und Kommunikationsformen sowie Wissensprozessen – kurz: *Technik in Relation zur Gesellschaft* (Lösch 2012: 252; kursiv im Original).

Folgt man dieser Anregung, geht es also darum, Interdependenzen zwischen – im weitesten Sinne – ‘technischen’ und sozialen Strukturen zu untersuchen (vgl. ebd.).

Trotz der ursprünglichen Anwendung auf wissenschaftliche Kontexte gehe ich davon aus, dass sich die Erkenntnisse der genannten Studien zumindest zum Teil auf politische Prozesse übertragen lassen. Mit den ‘Social Studies of Finance’ wurde bereits eine analog zu den praxeologischen ‘Social Studies of Science & Technology’ bestehende Forschungsrichtung begründet (vgl. Vollmer et al. 2009). ‘Soziale Technologien’, im Sinne von Sozialtechniken, Informations- und Kommunikationstechnologien, werden zunehmend auch von Techniksoziologen entdeckt, geht es schließlich auch hier um „technikförmige() Denk- und Handlungsweisen“ (Lösch 2012: 262) und die Frage des Verhältnisses solcher Techniken zum weiteren Sozialen. Somit können auch die sozialtechnologischen ‘Handlungsmuster’ der ‘Berechnung des Sozialen’ – wie im Falle von Simulationstools oder Monitoringverfahren – in diesem Sinne verstanden werden und auch hier lohnt der Blick über die technisch-administrativen Funktionen der Entscheidungsvorbereitung hinaus, so dass den nicht-intendierten und im Hintergrund bleibenden, den Akteuren unbewussten, Funktionen und Folgen einer sich darauf stützenden politischen Praxis nachgegangen werden kann.

Eingedenk der theoretischen Literatur müssen numerische Technologien und Tools hinsichtlich ihrer Wirkungen auf das globale Soziale in zweierlei Hinsicht analysiert werden: a) in Bezug auf eine konstruierende Dimension – die Technologien konstruieren die Wirklichkeit in einer je spezifischen Weise und damit sowohl sozialpolitische Modelle und Kategorien, wie Probleme und Instrumente zu deren Lösung – und b) in Bezug auf eine politisch-regulative Dimension, als die Tools etwa Akteursrelationen ordnen oder durch die Anordnung von Einheiten in

Rankings und deren nachfolgender Kommunikation (selbst-)disziplinierende Effekte hervorrufen.

Der Beantwortung der Frage nach den Wirkungen und der Relevanz numerischer Technologien für das globale Soziale wird im Hauptteil der Arbeit nachgegangen (4.1-4.4), in dem die Ergebnisse einer Rekonstruktion von Formen, Funktionen und Wirkungen ihrer Nutzung in der globalen Politik sozialer Grundsicherung geschildert werden. Zuvorderst geht es also darum, wie das globale Soziale hinsichtlich seiner Beeinflussung durch numerische Technologien gestaltet ist. Mit der Unterscheidung von Leistungs- und Anerkennungszusammenhang des (globalen) Sozialen gewinnen wir zusätzlich qualifizierende Kriterien für die Hypothese, dass numerische Technologien und Tools als konstitutiv für das globale Soziale gelten können. Diese können dann als eine gewichtige Rolle einnehmend betrachtet werden, wenn sie in beiden Dimensionen signifikant Bedeutung tragen. Die zu beantwortenden Fragen sind insofern: Haben die Gegenstände (nur) eine Bedeutung für die Operation sozialer Systeme, also etwa hinsichtlich Fragen der Administration oder Implementationsaspekten (Leistungszusammenhang) oder auch in Bezug auf die soziokulturelle Einbettung des Sozialen (Anerkennungszusammenhang)? Ermöglicht wird dadurch also eine Aussage über den Grad der Bestimmtheit des globalen Sozialen durch numerische Technologien, über die im Fazit schließlich geurteilt werden soll.

3. Methodologische Grundlagen & Methodisches Vorgehen

Der Arbeit liegt ein qualitatives Forschungsdesign zugrunde, insofern das Forschungsprogramm noch unzureichend definiert ist, um den Anforderungen einer quantitativen Analyse Rechnung tragen zu können; darüber hinaus möchte ich den heuristischen Wert einer qualitativen Analyse in einem 'Entdeckungskontext' betonen (vgl. Leuffen 2007: 206). Methodologisch liegt der Analyse das interpretative Paradigma der sozialkonstruktivistischen Wissenssoziologie im Anschluss an Berger und Luckmann (1980 [1969]) zugrunde. In dieser inzwischen zum Klassiker avancierten Theorie wird der repräsentationale Wissensbegriff Mannheims hinter sich gelassen und stattdessen gefragt, wie es möglich sei, „daß subjektiv gemeinter Sinn zu objektiver Faktizität *wird*? Oder, in der Terminologie Webers und Durkheims: Wie ist es möglich, daß menschliches *Handeln* (Weber) eine Welt von *Sachen* hervorbringt?“ (Berger/ Luckmann 1980 [1969]: 20).

Aus der von Berger und Luckmann entwickelten Sozialtheorie sind eine Reihe von Forschungsperspektiven emergiert, die unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und leitende Paradigmen verfolgen. Ich orientiere mich in der vorliegenden Arbeit an der Tradition der hermeneutischen Wissenssoziologie (vgl. Hitzler/ Reichertz/ Schröer 1999), die – wie Berger und Luckmann – der Annahme Schütz' folgt, dass sich soziale Akteure die Welt sinnhaft-deutend erschließen, anstatt sich aber, wie Schütz, für die konkreten Bewusstseinsprozesse der Akteure zu interessieren, die soziale Konstruktion der Deutungsmuster postuliert und entsprechend nach den sozialen Konstruktionsprozessen des gesellschaftlichen Wissens, dessen Erschei-

nungsformen und Ausprägungen forscht (vgl. Keller 2007: Abs. 9). Die Aufmerksamkeit einer hermeneutischen Wissenssoziologie richtet sich damit auf „Typen, Modelle, Routinen, Plausibilitäten, Wissensformen, Wissensbestände und (oft implizite()) Schlußverfahren“ (Soeffner/ Hitzler 1994: 33), in die sich die Analyse numerischer Technologien einfügen lässt.

Neben handlungstheoretischen Konzeptualisierungen im Anschluss an Weber (vgl. etwa Soeffner 1999: 43-48), gibt es auch Vertreter einer solchen Wissenssoziologie, die Kommunikationsprozesse in den Vordergrund stellen (vgl. dazu auch die Arbeiten in Sutter 1997). Um die Probleme einer Handlungstheorie zu vermeiden, die sich darüber klar werden muss, ab wann sie – aus einer Beobachtungsperspektive 2. Ordnung – von ‘sozialem Handeln’ spricht und welche Abgrenzungen zu Nicht-Handeln sie trifft, folge ich in der vorliegenden Arbeit einer solchen kommunikationstheoretischen Wendung, die ‘Handlungen’ immer als kommunikative Zuschreibung betrachten kann (vgl. Luhmann 2001, 1991 [1984]: 201-202). Dies bietet den Vorteil, auf die neueren Arbeiten der Weltgesellschaftstheoretiker im Anschluss an Luhmann rekurrieren zu können (vgl. Heintz/ Werron 2011). Auch bietet sich Kommunikation als zentraler Begriff an, da die Dokumentenanalyse im Vordergrund der methodischen Arbeit steht und ich dadurch Kommunikationsereignisse analysiere.¹⁹

Thematisch geht es um die Auseinandersetzung mit numerischen Technologien in der globalen Politik sozialer Grundsicherung. Numerische Technologien betrachte ich unter anderem als Hilfsmittel, mit dem die Akteure sich Sinn machen. Die Bedeutung numerischer Technologien muss im Kontext gleichzeitiger Kulturalisierung und Materialisierung untersucht werden. Wir müssen also zum einen bedenken, dass Deutungen und Wissensbestände von Akteuren, darunter das ‘know how’ der Nutzer, aber auch Wertideen und Normvorstellungen, sich im Gebrauch der Tools niederschlagen, dass die numerischen Technologien selbst in eine kommunikativ konstruierte Welt eingebunden sind (vgl. auch Lamnek 2010: 27). Zum anderen wird Kommunikation durch die Technologien gleichermaßen ermöglicht, wie in ihrer Kontingenz eingeschränkt (vgl. ähnlich Reckwitz 2003: 285). Daraus, dass die numerischen Gegenstände die soziale Realität simplifizieren, Vorselektionen treffen und Deutungen über die Gestalt der Welt inkludieren, da bei ihrer Konstruktion Entscheidungen getroffen werden, die aber in den Technologien selbst invisibilisiert sind, folgt, dass Akteuren ein spezifischer Ausschnitt der Wirklichkeit präsentiert wird. In diesem Sinne sind die Instrumente soziale Technologien, die die Welt auf eine spezifische Art beobachten und ordnen lassen und damit den Bereich sinnhafter Anschlusskommunikation eingrenzen. Als Heuristik kann die Konzeptualisierung numerischer Technologien und Tools in Kapitel 2.3.2 dienen.

Konkret habe ich eine Dokumentenanalyse durchgeführt, die mit einer Orientierung an dem Paradigma der Grounded Theory kodiert wurde (vgl. Strauss/ Cor-

¹⁹Eine Dokumentenanalyse sollte ursprünglich durch selektive Interviews ergänzt werden. Darauf musste allerdings leider verzichtet werden. Es kann angenommen werden, dass ein gewichtiger Grund in der Abgeschlossenheit der internationalen Organisationen liegt und ihrer Abneigung, sich – insbesondere hinsichtlich ihrer technisch-administrativen Funktionen – einer wissenschaftlichen Öffentlichkeit gegenüber zu öffnen.

bin 1996), unter Berücksichtigung der erklärenden Ergänzungen von Kelle und Kluge (2010) hinsichtlich des 'abduktiven Schließens'.²⁰

Die empirische Analyse richtet sich zunächst auf die zentralen beobachtungsleitenden Unterscheidungen, die die Beobachtung der Realität der Akteure strukturieren, um „Licht auf das Entstehen und Funktionieren von Unterscheidungen [zu] werfen“ (Vanderstraeten 2006: 194), so wie sie sich in der Kommunikation rekonstruieren lassen. Es wird also der Frage gefolgt, *wie* beobachtet wird, *was* beobachtet wird und wie dies kommuniziert wird, um die zugrundeliegenden Klassifikationsschemata und Kategoriensysteme, Semantiken und Ideen zu rekonstruieren. Dabei handelt es sich um eine Variante der Rekonstruktion der Deutungsarbeit der Akteure, wie sie das interpretative Paradigma als wesentlichen Teil der empirischen Analyse postuliert, vergleichbar der Analyse von Deutungsmustern und Klassifikationen als Begriffen aus der allgemeinen Wissenssoziologie, an denen sich auch orientiert wurde (vgl. Keller 2013: 46-47). Neben einer rekonstruktiven Komponente, beinhaltet dies auch ein konstruktives Element, sollen doch Interpretationen und Schemata generiert werden, die die Daten selbst nicht explizieren. Grundlage dessen ist, dass Deutungen sich nur ihrerseits deutend erschließen lassen (vgl. Keller 2007: Abs. 9, 12). Auf der Ebene des Verstehens und Erklärens geht es um Implikationen und Plausibilitäten – nicht Kausalannahmen – hinsichtlich intendierter und nicht-intendierter Folgen und Wirkungen numerischer Technologien auf die Gestalt des globalen Sozialen und die globale Politik sozialer Grundsicherungen, theoretisch informiert durch die bereits explizierten Vorannahmen.

Auch bereits die Zusammenstellung des Datenkorpus ist nach der Grounded Theory ein theoriegeleiteter, reflektierter Prozess (vgl. Kelle/ Kluge 2010: 47-49). Die Einschränkung hinsichtlich der beiden Organisationen ILO und Weltbank wurde bereits in der Einleitung erläutert. Nicht nur eine pragmatische Entscheidung liegt der Auswahl zugrunde, sondern auch eine, die sich an der Zentralität der Organisationen für das policy-Feld orientiert, sowie hinsichtlich ihrer weltanschaulichen Divergenzen. Letzteres bietet einen Mehrwert für die Analyse, insofern ein mitlaufender Vergleich ermöglicht wird, der auf die Frage kurzgefasst werden kann, ob Weltanschauungen hinsichtlich des Einsatzes numerischer Technologien einen relevanten Unterschied machen, der einen Unterschied macht. In zeitlicher Hinsicht wurde die Analyse in Auseinandersetzung mit den Dokumenten, aber gleichzeitig in Anbetracht der 'Neuheit' des policy-Feldes auf die Zeit nach 1990 eingegrenzt, einen Schwerpunkt bilden Dokumente der 2000er Jahre. Die erste Anlaufstelle boten zwar die numerischen Technologien an sich, sofern sie – etwa als Software – zugänglich waren, sodann wurden aber in erster Instanz Handbücher, 'How to'-Guides und explizite Beschreibungen der verschiedenen Gegenstände – darunter auch Webseiten – analysiert, auch, um ein technisches Grundverständnis der Technologien zu erlangen. Sodann bot eine Analyse der zentralen policy-Dokumente – 'flagship reports', wie 'Extending Social Security to

²⁰Zuweilen wird die Grounded Theory dahingehend missverstanden, theorielos an ihre Daten heranzutreten, dabei wird versäumt, das immer notwendige Wechselspiel von theoretischer und empirischer Informierung zu bedenken (vgl. Kelle/ Kluge 2010: 13).

All' (vgl. *ILO 2010a*) oder, auf Seiten der Weltbank, die 'World Development Reports' (vgl. *WB 2001a*) – einen weitergehenden Überblick über das Feld, die durch, zum Teil damit verknüpfte, Reports und Reviews zu spezifischeren Themen ergänzt wurden. Zahlreiche unterschiedliche Dokumententypen gingen in die Auswertung ein, von 'discussion papers', bis hin zu 'research reports'.

4. Ergebnisse der Analyse numerischer Technologien in der globalen Politik sozialer Grundsicherung

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der empirischen Analyse vorgestellt und, entsprechend der Fragestellung, in einen weiteren theoretischen Kontext gesetzt. Wenn angemessen, werden zur Illustration direkte und indirekte Zitate aus der empirischen Arbeit angeführt.²¹ Die konstitutive und die regulative Dimension numerischer Technologien erschien als derart ineinander verwoben, dass es nicht möglich erschien, sie einer analytischen Trennung zu unterziehen, sie in je eigene Kapitel zu differenzieren. Insofern folgt die Struktur der nachfolgenden Kapitel einer anderen Logik.

Zunächst bedarf es eines kurzen Abrisses der Geschichte numerischer Technologien in der globalen Politik sozialer Grundsicherung. Hierzu dient Kapitel 4.1, in welchem sowohl in den sozialpolitisch-historischen Kontext eingeführt, als auch eine kurze Bestandsaufnahme des Gegenstandsfelds numerischer Technologien und Tools im betrachteten Politikbereich gegeben werden soll. Darauf folgt die Explikation der Konstruktion einer globalen Armutslinie (4.2); zentral für die weitere Beschäftigung, als sie die Grundlage für einen globalen Vergleich auf Basis von Armutskindikatoren bietet und den Anschluss sozialer Grundsicherung als policy-Instrument zur Lösung dieses sozialen Problems ermöglicht. Als nächstes wird auf die Geschichte globaler Vergleiche sozialer Grundsicherungen eingegangen und ihre Folgen für die Gestalt des globalen Sozialen (4.3). Nach einer Darstellung der Ergebnisse einer Analyse von Semantiken und Wertideen numerischer Technologien (4.4) endet die Arbeit mit einem Fazit, das sich der Bedeutung numerischer Technologien für das globale Soziale widmet (5).

4.1 Sozialpolitisch-historischer Kontext und Bestandsaufnahme des Gegenstandsfelds

Ein kurzer Abriss der Geschichte der globalen Politik sozialer Grundsicherung ist notwendig, um die in den folgenden Kapiteln geschilderten Prozesse und Entwicklungen grob in einen Kontext einordnen zu können. Natürlicherweise orientiert sich der Aufstieg numerischer Technologien und Tools in der globalen Politik sozialer Grundsicherung am Aufstieg des Themas sozialer Grundsicherung in internationalen Organisationen. Entsprechend meines Fokus' auf ILO und Welt-

²¹Empirisches Dokumentenmaterial ist dabei weiterhin *kursiv* gedruckt.

bank sollen Entwicklungen, die diese beiden Organisationen umfassen, vorrangig Darstellung finden. Dabei wird sich weitgehend orientiert an den 'Standarderzählungen' der Forschungsliteratur, ohne den Anspruch zu erheben, in die Feinheiten ideenpolitischer Analysen einzusteigen oder gar einer diskursanalytischen Fragestellung zu folgen.

4.1.1 Sozialpolitisch-historischer Kontext

Einer verbreiteten Erzählung nach stellt der Ausgangspunkt der Sozialisierung der globalen Politik das sich Ende der 1980er Jahre allmählich abzeichnende Ende des sogenannten 'Washington Consensus' dar. Mit diesem ist eine Politik der großen 'Bretton Woods'-Organisationen Weltbank und IMF bezeichnet, die auf einer von vielen als neoliberal kritisierten Entwicklungspolitik beruht, die auf Marktliberalisierung, Wachstumsförderung durch makroökonomische Strukturanpassungen, Privatisierung und Deregulierung in Entwicklungsländern basiert (vgl. Browne 2011: 40-42). Zunehmend befassen sich globale Akteure in den 1980er Jahren mit Konzepten wie 'human development', und die Kritik, dass ökonomisches Wachstum allein nicht automatisch Wohlfahrtssteigerung bedeutet, hält allmählich auch bei der Weltbank Einzug (vgl. Jenson 2010). Ihren ersten sichtbaren Ausdruck in der Weltbankpolitik findet die Sozialisierung der globalen Politik in der 'Wiederentdeckung der Armut', die in der Weltbank-Publikation des 'World Development Report 1990' kulminiert (vgl. *WB 1990*). Der Report hat eine wesentliche Grundlage in Arbeiten der Weltbank in den 1980er Jahren, die sich mit numerischen Messmethoden auseinandersetzen, die die Analyse der globalen Armut vorantreiben sollen. Insofern als die Publikation für eine erste Analyse des 'state of the world's poor' in Form der Konstruktion eines globalen Armutsindikators steht und damit die soziale Welt in einer neuartigen Weise erfahrbar macht, identifiziere ich hiermit eine numerische Technologie, ohne die der Aufstieg des Themas sozialer Grundsicherung in der globalen Politik nicht möglich gewesen wäre. Die Konstruktion der Armut bewirkt einen globalen sozialen Beobachtungshorizont und eine Individualisierung des globalen Armutsproblems.²²

Im Verlaufe der 1990er Jahre erweitert sich die Sozialisierung der globalen Politik. Üblicherweise wird die Geschichte der Sozialisierung des Globalen als eine Geschichte von Konferenzen erzählt, die soziale Aspekte in den Mittelpunkt der globalen Politik rücken (vgl. Hulme 2007: 3-8). Dieses Topos des 'Weltereignisses' stellt nach Stichweh (2008: 342) selbst einen globalisierenden Mechanismus dar, insofern es globale Zusammenhänge herstellt. 1990 fand in New York das 'World Summit for Children' statt, 1993 in Wien die Wiener Menschenrechtskonferenz, 1994 in Kairo die Weltbevölkerungskonferenz, 1995 folgt dann – zentral – der Kopenhagener 'World Summit on Social Development', 1996 in Rom das 'Food Summit', kulminierend im UN Millennium Assembly 2000, von dem noch die Rede sein wird (vgl. Hulme 2010: 29-32).

Globale Organisationen beschäftigen sich in diesem Verlauf zunehmend mit sozia-

²²Etwa gleichzeitig mit dem 'World Development Report' der Weltbank erschien der erste 'Human Development Report' der UNDP. Auch dieser innovierte einen Indikator, der die Entwicklungspolitik nachhaltig beschäftigen sollte: den 'Human Development Index' (vgl. Browne 2011: 48-52).

len Fragen und verbreitern ihre sozialen Agenden. Die Weltbank publiziert 1994 'Averting the Old Age Crisis' (vgl. WB 1994), das einen globalen Alterssicherungsdiskurs anleitet, der weitreichende Folgen für Länderpolitiken zeitigt (vgl. Orenstein 2005). Hier werden numerische Technologien aller Wahrscheinlichkeit nach auch erstmalig in einem wesentlicheren Maße in der globalen Sozialpolitik eingesetzt (vgl. Dion 2008: 28). Mit 'PROST', dem 'Pension Reform Options Simulation Toolkit', entwickelt die Weltbank ein numerisches Tool, das es Ländern erlaubt, innerhalb einer Software verschiedene Reformoptionen zu simulieren und deren „fiscal implications“ (WB 2009b: 4) zu vergleichen. 'PROST' wurde 2009 bereits in über 90 Ländern eingesetzt (vgl. ebd.). „Though the tool does not promote certain reform options, it does encourage in-country bureaucrats to consider a wider range of reform options than they might otherwise have“ (Dion 2008: 28).²³

1998 wird der 9. Generalsekretär der ILO gewählt – Juan Somavia. In seiner ersten Rede an die 'International Labour Conference' 1999 prägt er den Begriff des 'Decent Work', der sich als nicht nur zentral für seine Amtszeit, sondern auch darüber hinaus erweisen sollte. Weite Teile der Arbeit der ILO werden in Folge mit dem Begriff 'Decent Work' in Verbindung gebracht. Dabei ist mit dem Begriff explizit keine Engführung auf 'labour', also formelle Beschäftigung, ausgedrückt. Die Vagheit des Konzepts ermöglichte, eine Vielzahl von ILO-Politiken mit 'Decent Work' verbinden zu können (vgl. Hughes/ Haworth 2011: 73-84).

In der Millenniums-Deklaration 2000, die – so die verbreitete Erzählung – den Abschluss der sozialen Weltkonferenzen der 1990er Jahre bildet, wurde die soziale Dimension der Entwicklungspolitik nochmals bekräftigt. Auch findet hier das Problem der globalen Armut schließlich seine weitreichendste Anerkennung, so dass heute von einem weitgehenden Konsens in der globalen Politik hinsichtlich der Einigung auf die Armutsbekämpfung als wesentliches Ziel gesprochen werden kann – der „new global politics of poverty“ (Noël 2006). Mit der 2001 erfolgten Verabschiedung der 'Millennium Development Goals' (MDGs) – einer Synthese der schon Jahre zuvor entwickelten 'International Development Goals' – verpflichtet sich die globale (Entwicklungs-)Politik auf ein Set von 18 Teilzielen, für deren Umsetzung 45 Indikatoren entwickelt wurden. Besonders relevant für unser Thema ist, dass die Ziele mit quantitativen und zeitlichen Vorgaben versehen sind. An erster Stelle steht das Ziel der Halbierung der weltweiten Armut bis 2015, gerechnet von 1990 an, da erst ab diesem Zeitpunkt entsprechende Zahlen zur Verfügung stehen (vgl. Nuscheler 2004: 575; Reddy/ Heuty 2008: 6). Die MDGs stellen zwar globale Zielwerte zur Armutsreduktion zur Verfügung, liefern aber noch keine weiteren Angaben zu präferierten Interventionsmaßnahmen der Entwicklungspolitik zur Erreichung dieser Ziele. Soziale Grundsicherung wird zwar häufig auf die Erreichung der MDGs rückbezogen (vgl. ILO 2010a: 121; ILO 2006: xi), andersherum existieren aber keine direkten Anschlüsse. Für das vorliegende Thema sind sie in zweierlei Hinsicht von Relevanz. Zum einen institutionalisieren

²³Die Behandlung von 'PROST' bei Dion (2008) stellt eine meiner Auffassung nach konservative Einschätzung der Wirkkraft eines numerischen Tools dar. Eine konstruktivistische Perspektive könnte davon sprechen, dass spezifische Problemkonstruktionen überhaupt erst durch das Tool gesetzt werden.

sie ein globales Monitoring, das Länder hinsichtlich ihrer Erfolge bei der Armutsreduktion miteinander vergleicht und in eine Rangfolge bringt (hierzu näher in Kapitel 4.2.3). Zum anderen bilden die MDGs auch eine wichtige Vorbedingung für die Bedeutungssteigerung numerischer Technologien. Sie stellen einen Ausgangspunkt für die entwicklungspolitische 'outcome-' und 'results-'Orientierung dar, die sich aus der Frage ableitet: „when the international community agreed to focus on addressing seven specific aspects of poverty, the inevitable question arose: how will we know we have succeeded?“ (OECD-DAC o.J. a), die gleichzeitig für den technisierten Diskurs verantwortlich zeichnet, der sich in der Frage manifestiert, wie viel die Erfüllung der Ziele an monetären und anderweitigen Ressourcen kostet (vgl. Reddy/ Heuty 2008; Vandemoortele 2011). Infolge der Einigung auf die MDGs fanden von der 'International Conference of Financing for Development' in Monterrey im Jahr 2002 bis zum 'Third High Level Forum on Aid Effectiveness' in Accra 2008 fast jährlich entwicklungspolitische Konferenzen statt, die den Fokus auf 'results' in der Entwicklungspolitik noch verstärkten (vgl. Hulme 2008: 12-19; OECD-DAC o.J. a).

Die Konferenz in Monterrey 2002 kann in einem weiteren Sinne als zentral für die Bedeutungssteigerung numerischer Technologien verstanden werden. So wurde hier eine Konkretisierung der MDGs gefordert, die sich insbesondere in der Evaluation der notwendigen Ressourcen manifestiert. Der Weltbank sollte dabei die Aufgabe zukommen, festzustellen, welche konkreten Kosten mit der Erfüllung der MDGs entstünden (vgl. Marshall 2008: 21). „What would it cost to achieve the goals, and how could the cost be financed?“ (ebd.). Der damit ausgedrückte Fokus auf die finanzielle Seite von Entwicklung ist auch in Bezug auf die Politik sozialer Grundsicherung deutlich sichtbar, entstehen die ersten globalen Vergleiche durch Simulationsstudien sozialer Grundsicherungssysteme doch erst vor dem Eindruck der Erfassung der Kosten ihrer Implementation, neben einer Klärung ihrer sozialen 'impacts' (vgl. ILO 2006, 2005a).

Der eigentliche Aufstieg sozialer Grundsicherung in die Agenden von ILO und Weltbank kann erst auf Anfang der 2000er Jahre datiert werden. Mit der Publikation der 'Social Protection Sector Strategy' der Weltbank (vgl. WB 2001b) und 'Social Security - A New Consensus' der ILO (vgl. ILO 2001) nimmt soziale Grundsicherung, erstmalig offiziell Einzug in die Agenden der beiden Organisationen. Die ILO-Strategie umfasst dabei eine konkretere Engführung auf soziale Politiken, wohingegen die Weltbank mit ihrem etwa gleichzeitig verabschiedeten 'Social Risk Management'-Ansatz ein breiteres Konzept von Entwicklung und Armutsreduktion verfolgt, das in seinem Fokus auf Risiken versucht, die Selbsthilfe der Armen zu stärken, mit diesen Risiken umzugehen (vgl. WB 2003). Im Verlaufe der 2000er Jahre entstehen zahlreiche weitere Publikationen zu Themen der sozialen Grundsicherung, die es erlauben, von einem sich abzeichnenden Konsens in der globalen Politik hinsichtlich der Armutsreduktion durch 'Social Cash Transfers' zu sprechen. 2008 veröffentlicht die Weltbank eine Publikation zu 'Safety Nets' und 'Conditional Cash Transfers' (CCTs), die den Fokus der Weltbankpolitik auf residuale und konditionierte Transfers bestätigt (vgl. WB 2009a, 2008b). 2009 verabschiedet die UN als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise eine Kampagne, die die Errichtung eines 'Social Protection Floor' beinhaltet, der die ILO -

neben der WHO – als Leitorganisation vorsteht (vgl. ILO/ WHO 2009). Ein solcher ‘Floor’, so wird in ‘Extending Social Security to All’ 2010 spezifiziert, drückt sich in der Einführung sozialer Grundsicherungssysteme in möglichst allen Ländern der Welt aus (vgl. *ILO 2010a*). 2012 wird die ‘Social Protection Floors Recommendation’ auf der International Labour Conference verabschiedet (vgl. *ILO 2012*) und die Weltbank legt ihre zweite ‘Social Protection Sector Strategy’ vor, die soziale Grundsicherung als wesentlichen Ankerpunkt der sozialpolitischen Agenda der Weltbank integriert (vgl. *WB 2012b*).

Da die ersten numerischen Technologien, die mit sozialer Grundsicherung zusammenhängen, erst im Zuge der Verbreitung der Grundsicherungsidee diskutiert und eingesetzt werden, bezieht sich der Hauptteil der vorliegenden Arbeit in einem zeitlichen Sinne auf die Zeit um und nach 2000. Eine Ausnahme bildet die bereits angesprochene ‘Entdeckung der globalen Armut’, die die Weltbank-Publikation des ‘World Development Reports 1990’ markiert, sowie historische Vorläufer der Idee, Armut messbar zu gestalten.

4.1.2 Bestandsaufnahme des Gegenstandsfelds

Mit der vorliegenden Übersicht erfülle ich nicht den Anspruch, eine umfassende Bestandsaufnahme numerischer Technologien in der globalen Sozialpolitik der ILO und der Weltbank anzufertigen, dafür ist das Feld zu unübersichtlich, ist durch Überschneidungen mit anderen institutionellen Feldern, die benachbart zu sozialpolitischen Themen liegen, nur undeutlich abzugrenzen und schlicht zu weiträumig. Für die Auswahl der konkreten Technologien und Tools wurde eine Auswahl getroffen, die sich an der Relevanz für die Fragestellung orientiert.

Die untersuchten numerischen Technologien der ILO stehen zum größten Teil im Kontext der Unterstützung der technisch-administrativen Seite des Designs und der Implementation nationaler Sicherungssysteme, die die Organisation als eine ihrer wesentlichen Aufgaben in Bezug auf die Politik sozialer Grundsicherung deklariert. Zu diesem Zweck stellt sie in erster Linie Analyse- und Simulations-tools zur Verfügung, die die finanziellen und ökonomischen Konsequenzen der potentiellen Einführung verschiedener alternativer Systeme zu beurteilen suchen. Sie werden sowohl durch die internationalen Organisationen selbst genutzt, als auch von Länderseite, um die finanziellen Kosten sozialpolitischer Maßnahmen zu simulieren. Viele der Tools erlauben gleichzeitig, den potentiellen Einfluss einer sozialpolitischen Maßnahme auf einen festgelegten Zielwert, etwa auf Armutsindikatoren und -kennziffern zu ermitteln, und somit einen Richtwert für den ‘Erfolg’ einer Maßnahme zur Verfügung zu haben (vgl. *ILO 2010a: 21*). Die ILO greift auf eine Reihe von Analyse- und Simulationsinstrumenten zurück, darunter die ‘Technique of Social Budgeting’, (vgl. *Scholz et al. 2000*), ‘Standardized Social Protection Expenditure and Performance Reviews’ (SPERs) (vgl. *Cichon et al. 2004: 450-451*), ‘Rapid Assessment Protocols’, sowie ‘Rapid Assessment Protocols +’ (vgl. *SPF o.J. a*). 2007 wurde das ‘Basic Social Protection Tool’ entwickelt (vgl. *ILO 2007b*) und 2011 das darauf basierende ‘Social Protection Floor Costing Tool’ (vgl. *SPF o.J.a*). Daneben beschäftigt sich die ILO seit etwa 2001 mit der Konstruktion auf globaler Ebene generalisierter universeller Indikatoren sozialer Sicherheit, um ein globales Monitoring der sozialen (Grundsicherungs-)Systeme der Welt durch-

führen zu können (vgl. *Cichon et al. 2004: 426, 428*). Zunächst allerdings zu den Simulationstools.

Konkret handelt es sich bei Social Budgeting um eine Technik, die, auf einem ‘Social Accounting System’ beruhend, ein „forecast of income and expenditure (budget projection), normally for a medium-term period, and/or simulations of social expenditures and revenues under alternative economic, demographic, and/or legislative assumptions“ (*Scholz et al. 2000: 4*) anfertigt.

SPERs wiederum sind ein umfassenderes Analyse- und Simulationstool. Ein SPER dient zunächst der Identifikation der durch existierende Sicherungssysteme abgedeckten Risiken und ‘needs’. Daraus erstellt es Angaben über ‘gaps’, also Mängel. Die Effektivität der ‘performance’ der existierenden Systeme wird in Hinblick auf ‘coverage’ (vgl. *ILO 2000*) – „in terms of the proportion of the relevant population covered and in terms of the levels/ quality of coverage“ (*ibd.*) –, analysiert. Der Fokus liegt dabei darauf, die ‘vulnerable groups’ zu identifizieren, die nicht abgedeckt werden. Um ‘performance’ dergestalt zu beurteilen, ist es notwendig, diese anhand klar definierter Zielkataloge und ihres Einflusses auf die jeweiligen Zielgruppen – die ebenfalls zuvorderst identifiziert werden müssen – zu bemessen. ‘Performance’ wird durch das Instrument in die drei Elemente ‘coverage’, ‘distributional performance’ und ‘governance and administrative performance’ differenziert. In einem finalen Bericht werden policy-Empfehlungen getätigt (vgl. *ibd.*), „necessary to enhance coverage and improve effectiveness of the overall social protection system and its individual schemes“ (*ibd.: 18*).

Auch das ‘Rapid Assessment Protocol’ und die Weiterentwicklung im ‘RAP+’ dient der Identifikation von „gaps and possible deficiencies of existing social protection programmes“ (*ILO 2013*), „fiscal resources“ (*ibd.*) und dem „impact on future social outcomes“ (*ibd.*). Ihm liegt der Gedanke zugrunde: „Establishing a vision of what a national SPF could be for the future shall be based on an understanding of the present“ (*ibd.*).

Ein simpleres Instrument, das explizit in Hinblick auf Benutzerfreundlichkeit erstellt wurde und auch von sozialpolitischen Experten der Länderadministrationen verwendet werden soll, ohne dass umfassende Trainings im Vorfeld nötig wären, findet sich in Form des ‘Social Protection Floor Costing Tools’, das 2011 von UNICEF und ILO gemeinsam entwickelt wurde (vgl. *SPF o.J. a*). Basierend auf dem ‘Basic Social Protection Tool’, soll es die „selection, modification and investment in social protection programmes“ (*UNICEF/ ILO 2010: 2*) unterstützen. Dafür simuliert es innerhalb eines interaktiven Excel-Spreadsheets die Kosten verschiedener Optionen von Sicherungssystemen, unter optionaler Eingabe von Präferenzen, sowie Einschränkungen in Hinblick auf Budget und Finanzierung. Das Tool ermöglicht die Berechnung vordefinierter institutioneller Lösungen sozialer Grundversicherungssysteme, darunter ‘Social Pensions’, ‘child benefits’, ‘disability benefits’, Bildungsstipendien, Einmalzahlungen für Geburten, Arbeitsmarktprogramme für junge Menschen, sowie Systeme, die auf Arbeitslosigkeit gerichtet sind, denen bereits eine bestimmte Problemkonstruktion zugrunde liegt. Verschiedene mögliche Wege zu einem ‘Social Protection Floor’ sollen auf diese Weise hinsichtlich ihrer Kosten und ihres ‘impacts’ auf Armutsreduktion verglichen werden. Zwar liegt der Fokus auf den Zwecken der Herstellung eines globalen ‘floors’, das Programm

ist aber auch explizit für andere sozialpolitische Kontexte nutzbar (vgl. *ebd.*; *SPF o.J. a*). Insofern das Tool als ‘user-friendly’ beschrieben wird, ist es eher für den schnellen Gebrauch bestimmt und soll keinen Ersatz liefern für „more context-specific cost estimating models“ (*UNICEF/ILO 2010: 2*).

Die Vorläufer solcher Simulationstools finden sich in Bezug auf die ILO in ersten Simulationsstudien, die diese 2005 für afrikanische Länder (vgl. *ILO 2005*) und 2006 für asiatische Länder (vgl. *ILO 2006*) durchgeführt hat. Darin wurden verschiedene Typen sozialer Grundsicherungssysteme mit unterschiedlichen ‘benefit’-Höhen und unterschiedlichen ‘coverages’ hinsichtlich ihrer voraussichtlichen Kosten berechnet. Insofern als diese Simulationen auf teils riskanten Vorannahmen der sozialen und ökonomischen Bedingungen in den untersuchten Ländern und Regionen basierten, wurden verschiedene Szenarien, einmal mit eher konservativen, einmal mit eher optimistischen Annahmen, in Bezug auf diese Bedingungen verfasst (vgl. *ILO 2006*). Sie liefern noch heute die Grundlage für den häufigen Rekurs auf die ‘evidence’, dass ein globaler ‘floor’ finanzierbar sei (vgl. *ILO 2010a: 1*).

Aufgrunddessen, dass der Fokus der vorliegenden Analyse auf den konstruktiven und nicht-intendierten regulativen Dimensionen numerischer Technologien liegt, wird auf Tools zum Zwecke der Simulation und Analyse, sowie solcher des Monitorings, inklusive spezifischer Indikatoren, denen eine Relevanz im Politikfeld zugemessen werden konnte, fokussiert. Obwohl auf Seiten der Weltbank auch Instrumente, die stärker auf die ‘lending’-Funktion der Organisation zielen, identifiziert werden konnten, denen eine bedeutende Rolle für die Finanzierungsdimension der Entwicklungspolitik zukommt, wurden diese in der vorliegenden Analyse exkludiert. Der – explizit intendierten – regulativen Dimension dieses Instrumententyps ist, wenngleich unter differierenden theoretischen Ausgangsperspektiven, in der Forschungsliteratur bereits umfänglich nachgegangen worden.²⁴

Selbst sieht die Weltbank ihre Rolle im Rahmen ihrer ‘Social Protection & Labor’-Strategie darin, „global leadership in research, analysis and data management“ (*WB 2012b: v*) zu bieten. Aufgrund ihrer spezifischen Kompetenzen in diesem Bereich könne sie als „global distiller, facilitator, and customizer of knowledge“ (*ebd.: xviii*) fungieren (vgl. auch Fuhr/ Gabriel 2004).²⁵ Zwar kann „the use of operational tools such as social assessments, poverty and social impact analysis and poverty reduction strategy papers“ (Hall 2007: 152) als ein wesentlicher Teil der sozialen Agenda der Weltbank betrachtet werden, nicht alle dieser tools und Instrumente können allerdings als ‘numerische Technologien’ im Sinne unserer Fragestellung bezeichnet werden (vgl. Fraser 2005).

In Bezug auf Analyse- und Simulationstools ist die Weltbank thematisch breiter als die ILO aufgestellt, sieht ‘modelling tools’ aber ebenfalls als hoch relevant an, „to assess the fiscal, behavioral, and welfare impacts of parametric reforms in SPL“ (*WB 2012b: 45*) und „to ultimately provide guidance on the type of reforms/ policy recommendations that can be considered in specific cases and to allow benchmarking of social protection systems“ (*ebd.: 57*). So liefert sie mit dem bereits

²⁴Zu nennen sind hier etwa Fraser 2005; Davis et al. 2012: 89-99; Davis/ Kingsbury 2011 und Eyben 2013.

²⁵Eine erste Selbstdarstellung als ‘knowledge bank’ erbrachte die Weltbank 1996 (vgl. *WB 2011*).

erwähnten 'PROST' den Vorläufer der heutigen Simulationstools und entwickelt in Folge das 'Unemployment Benefit Simulation model' (Ubsim),²⁶ propagiert in Bezug auf soziale Grundsicherung allerdings in erster Linie die Nutzung ihres Tools AdePT, einer 'software platform for applied economic analysis'. Die anderen beiden Programme tangieren Grundsicherung nur am Rande (vgl. *ebd.*: 44-47; *WB 2009b*: 4; *WB 2012c*: 39; *WB 2008c*).

Bei AdePT handelt es sich um ein Set von Programmmodulen, das unter anderem die Analyse von Armut und sozialer Sicherung in einem Land erlaubt. In Bezug auf soziale Sicherung kann es etwa die Verteilung von Empfängern über nutzerdefinierte Anteile der Bevölkerung analysieren (vgl. *WB 2010a*) oder die „generosity of a program or a combination of programs, expressed by the ratio of the benefits in the consumption of beneficiary households“ (*ebd.*: 3). Auch Simulationen geplanter Systeme sind möglich, samt Analysen des 'impacts' auf einkommensbasierte Armutsindikatoren. Laut Weltbank liegt der Vorteil dessen darin, verschiedene Sicherungssysteme gleichzeitig analysieren zu können. Angepriesen wird des Weiteren die automatisch ablaufende Analyse, die es dem Nutzer bloß abverlangt, die entsprechenden Rohdaten zur Verfügung zu haben, die allerdings vielfach auf globaler Ebene gesammelt und durch verschiedene Organisationen der globalen Politik zur Verfügung gestellt werden (vgl. *ebd.*). Ein relevanter Aspekt für unsere Untersuchung ist dabei auch, dass „it facilitates the benchmarking of benefit incidence information across countries by producing a standard output and using a consistent set of methods and assumptions“ (*ebd.*: 4). Insofern standardisiert AdePT die Analysen von Sicherungssystemen, systematisiert Indikatoren und erleichtert das 'benchmarking' über Zeit und ländervergleichend, potentiell auch in einem globalen Maßstab (vgl. *WB 2012b*: 44).

Auf Basis von AdePT hat die Weltbank 'ASPIRE', den 'Atlas of Social Protection – Indicators of Resilience and Equity' entwickelt. Dabei handelt es sich um ein 'benchmarking tool', das zur Evaluation der 'performance' von über 50 Ländern des globalen Südens dient. Die abgedeckten Sicherungssysteme umgreifen nicht nur soziale Grundsicherungen, sondern auch versicherungsbasierte Leistungen und Arbeitsmarktprogramme. Die zugrundeliegenden Daten stammen sowohl aus administrativen Quellen der Länder, wie auch zusätzlich aus 'surveys' der Haushalte von Leistungsempfängern selbst. Verfügbar sind global standardisierte 'performance'- und 'impact'-Indikatoren, bestehend aus der Höhe der Leistungen, 'coverage'-Indikatoren, der Verteilung der Leistungen über die Bevölkerung hinweg, ihrer 'generosity', der Höhe der Armutsreduktion und des 'cost benefit ratio' (vgl. *WB o.J. a*). Die resultierende „empirical evidence for social policy in the global world“ (*WB 2010b*) wird online einer potentiell globalen Öffentlichkeit zugänglich gemacht. In erster Linie richtet sie sich an 'country/ poverty economists', 'social protection specialists/ researchers' und die 'statistical community', aber daneben auch an „policymakers, civil society, World Bank staff“ (*ebd.*), also sowohl an eine Expertencommunity, als auch allgemein an Akteure aus der Politik.

²⁶Früher UISIM - 'Unemployment Insurance Simulation Model', das 2009 allerdings erst in vier Ländern getestet wurde (vgl. *WB 2009b*: 4).

4.2 Die globale Konstruktion von Armut und die Herstellung eines globalen Beobachtungshorizonts

Die globale Konstruktion von Armut stellt einen instruktiven Fall für die Konstruktion eines globalen Problems und eines globalen Beobachtungs- und Vergleichshorizonts dar, insofern sie es der globalen Politik erlaubt, die Institutionalisierung sozialer Grundsicherungen als policy-Instrument zu fordern und zu fördern. Die zentralen Fragen in diesem Kapitel sind: Wie wird das Globale in Bezug auf die Armutsfrage als ein *einzelner globaler politischer Raum* definiert und wie wird globale Armut als ein spezifisch *globales* Problem konstruiert? Wie wird *Vergleichbarkeit* hergestellt? Eine Teilfrage dessen ist, welche Einheit in welchem Sinne den wesentlichen Referenzpunkt markiert – Individuen, Nationalstaaten, die ‘Weltgemeinschaft’? Am letztgenannten Punkt zeigt sich etwa, auf welcher Ebene nach Problemlösungen gesucht wird.

4.2.1 Die Konstruktion globaler Armut als ein relationaler Vergleich von GDPs

Wie Speich (2011: 11) herausarbeitet, wurde die Grundlage für eine globale Armutskonstruktion erst Mitte des vergangenen Jahrhunderts geschaffen, durch die Arbeiten des Ökonomen Colin Clark. Dieser war der erste, der die Ökonomien aller Volkswirtschaften der Welt global zu vergleichen suchte und dafür ab 1920 die Daten von „national income statistics, (...) initially designed to make visible the structure of wealth within a given economic entity“ (ebd.) zusammenzutragen begann, um sie in einer Vergleichsstudie im Jahr 1940 schließlich umfassend in Beziehung zueinander zu setzen. Zwar handelte es sich bei den meisten seiner Daten um grobe Schätzwerte, da nicht für jedes Land der Welt entsprechende ökonomische Kennziffern bestanden und sich noch dazu nur schwerlich in das auf Basis westlicher Volkswirtschaften entstandene Arsenal einpassen ließen, im Ergebnis schienen in einem direkten Vergleich allerdings drastische Ungleichheiten zwischen westlichen Staaten und Ländern des globalen Südens auf. Insofern mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung demnach in Regionen der Welt lebte, deren durchschnittliche Einkommen einem Sechstel derer der Vereinigten Staaten entsprachen (vgl. Speich 2011: 7-8; Sachs 1990: 1-2), zog Clark das Fazit „the world is a wretchedly poor place“ (Clark 1940, in Speich 2011: 7). Dadurch wurde erstmals ein globaler Vergleichskontext gebildet, der – unter spezifischen, ökonomischen Vergleichskriterien – die gesamte Welt in einen Beobachtungshorizont einfasste und eine extreme Ungleichheit zwischen den Staaten der Welt aufzeigte, womit er die Grundlage für die Konstruktion des globalen Armutsproblems bildete, konzeptualisiert auf Länderebene. Der Vorteil einer solchen Vergleichsbeobachtung für die Politik lag, so Speich, darin, eine, von zeitlich variabler wirtschaftswissenschaftlicher Theoriebildung unabhängige, stabile Umwelt konstruiert zu haben, „in which economic facts about wealth and poverty could travel as immutable mobiles in space“ (Speich 2011: 20).

Bei der globalen Armutsdefinition handelte es sich um eine Übertragung nationaler Armutsdefinitionen auf die Weltebene, allerdings nicht in Bezug auf Individuen, sondern auf Länder:

„If within market societies the poor were defined as lacking what the rich

had in terms of money and material possessions, poor countries came to be similarly defined in relation to the standards of wealth of the more economically advantaged nations. This economic conception of poverty found an ideal yardstick in the annual per capita income“ (Escobar 1995: 23).

Infolgedessen wurde Armut nicht bloß erstmals in einer numerischen Form sichtbar gemacht, sondern als spezifisch ökonomisches Problem konstruiert, was alternative Definitionen zunächst ausschließt. Dabei muss darauf verwiesen werden, dass es sich hierbei um eine prinzipiell kontingente Entwicklung handelt. Zwar sind einkommensbasierte Armutsdefinitionen auch auf nationaler Ebene weit verbreitet und sind daher als Vorbild denkbar – obwohl theoretisch eine Vielzahl möglicher Unterscheidungen der Beschreibung von Armut zugrundeliegen können (vgl. Sachs 1990: 7) –, doch wurden auf globaler Ebene gerade *Länder* auf Basis ihrer *volkswirtschaftlichen Entwicklung* verglichen. Spezifisch dabei handelt es sich um einen Ansatz, der hinsichtlich Armutsbeschreibungen keine Äquivalenz auf nationalstaatlicher Ebene findet. Die Nutzung des singulären Indikators GDP muss deshalb als kontingent betrachtet werden und die Wahl als hochgradig selektiv.

Auf diese ökonomische Vergleichsbeobachtung, die zwar eine Welteinheit herstellt, diese aber auf die Differenz von ‘entwickelt’ zu ‘unterentwickelt’ bezieht, ist die Entstehung der Entwicklungspolitik zurückzuführen (vgl. Tyrell 2005: 3). Insofern eine globale Vergleichsbeobachtung *Vergleichbarkeit* präsupponiert, handelt es sich hierbei um einen bereits an sich bemerkenswerten Vorgang, da zum Zeitpunkt von Clarks Veröffentlichung und der Entstehung der Entwicklungspolitik noch immer koloniale Strukturen in der Welt bestanden, denen der Prozess der Dekolonialisierung erst noch bevorstand. Die globale Einheitsbeobachtung ließ eine Norm entstehen, anhand derer die einzelnen Länder zu vergleichen seien. Der „change in scale opened up new action frames of social engineering and new modes of legitimizing political power locally“ (Speich 2011: 9). Immerhin erschienen alle Länder damit bereits als die natürlichen Einheiten *einer Welt*, deren globale Differenz aber „verpflichtet, *praktisch* zu werden; sie verpflichtet zur tätigen Beseitigung der anstößigen ‘Unterentwicklung’“ (Tyrell 2005: 4; kursiv im Original):

Zu Beginn der europäischen Neuzeit und noch im 17. und 18. Jahrhundert (war) Modernisierung (...) kein Projekt (...), es gab keine Dringlichkeit in einer Programmatik gesellschaftlicher Veränderung. Und es gab diesen Zeitdruck nicht, weil man keine Vergleichsmöglichkeiten hatte. (...) Erst im 20. Jahrhundert wird die Differenzierung von (fortgeschrittenen) Zentren und (zurückgebliebenen) Peripherie zum Problem. Erst jetzt entsteht aus dem Vergleich von Zentren und Peripherien der Moderne die Erwartung und der Anspruch auf schnelle Aufhebung dieser im Konzept der modernen, allinklusiven Gesellschaft nicht zu rechtfertigenden Differenz (Luhmann 1995b: 20).

Das Programm der Entwicklungspolitik stellt so in den ersten Jahren – entsprechend der globalen Vergleichsbeobachtung auf Grundlage der GDPs von Volkswirtschaften – darauf ab, die globale wirtschaftliche Ungleichheit durch kollektive und strukturelle, vorwiegend *makroökonomische*, Maßnahmen und den Transfer von Technologien und Wissen zu bekämpfen (vgl. Hulme 2010: 24) und stärkt

durch den starken Länderbezug die Stellung des Nationalstaats in der Weltgesellschaft, insofern Nationalstaaten die Variablen des globalen Armutsvergleichs bilden. Es galt: „Poverty would be eradicated by rapid „trickle down“ as the benefits of economic growth and increased incomes created modern jobs and wealth through national populations“ (ebd.). Leisering (Davy et al. 2013b: 8) merkt an, dass sich ein solches Entwicklungsparadigma auch innerhalb westlicher Staaten als verbreitete Alternative zu Wohlfahrtsprogrammen entwickelte und auf kollektiven, investiven Interventionen basiert. Wachstum und Wohlstandssteigerung sind die primären Ziele einer solchen Politik, nicht Umverteilung.²⁷

Es lässt sich schließen, dass globale Armut bereits in seiner Entstehung eng mit einer numerischen Technologie verknüpft war, so wie wir sie in Kapitel 2.3.2 definierten. Erst ein kognitives Beobachtungsinstrument, das auf zahlenförmigen Darstellungen beruht, hat die Perspektive der globalen Politik auf globale Ungleichheiten gerichtet. Armut in den damaligen Kolonialgebieten und heutigen Entwicklungsländern mag bereits zuvor in Einzelfällen sichtbar gewesen und durch qualitative Beschreibungen, etwa von Ethnologen, konstruiert worden sein,²⁸ doch erst der globale numerische Vergleich schaffte das Bewusstsein für eine radikal ungleiche Welt. Statt die individuelle Ebene des Armen in den Vordergrund der Politik zu stellen, war mit der Vergleichspraxis vorgegeben, die Interventionseinheiten auf der Länderebene zu suchen. Die Abhängigkeit der gewählten Lösungsstrategie der globalen (Entwicklungs-)Politik von der gewählten Vergleichsbeobachtung von GDPs nationaler Volkswirtschaften scheint damit evident. Schetsche (2008: 61), in seinen Ausführungen zur Karriere sozialer Probleme, ist damit zu ergänzen: Deutungen, Ursachen und Bekämpfungsstrategien sozialer Probleme sollten nicht nur auf der Akteursebene gesucht werden – im Sinne der Frage, *wer* ein Problem zuerst auf die politische Agenda gesetzt hat –, sondern auch durch einen Blick auf diejenige *Praxis*, die die Beobachtung überhaupt erst strukturiert.

Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass der selbe Vergleich aufgrund der Deutungsoffenheit numerischer Signifikanten ausgesprochen Unterschiedliches bedeuten kann. „As with words, the purpose and meaning of numbers often change as they travel across time and social space. Subsequent uses and interpretations may bear little resemblance of what produced numbers in the first place“ (Espeland/ Stevens 2008: 406). Allein die Kommunikation entscheidet über die Bedeutung – und Kommunikation hängt ab vom Verstehen (vgl. Luhmann 2001). Eine Beobachtung globaler Ungleichheit anhand eines GDP-Vergleichs – also im Sinne eines relationalen Maßes – ließ somit nicht nur Armut entstehen. Es lässt sich mit dem selben Beobachtungsinstrument argumentieren, dass globale Ungleichheiten geradezu notwendig für die kapitalistische Wirtschaftsordnung sind, ebenso wie die Ausweitung des Beobachtungshorizonts und die Beobachtung globaler Un-

²⁷Um Arthur Lewis (1955: 9) zu zitieren, einen prominenten Entwicklungsökonom der 1950er Jahre: „First it should be noted that our subject matter is economic growth, not distribution“.

²⁸Speich (2013) merkt an, dass auch frühe vergleichende wirtschaftswissenschaftliche Studien das Medium qualitativ-dichter Beschreibungen wählten, um ihre Untersuchungsgegenstände zu analysieren und von anderen Ökonomien abzugrenzen. Die Festlegung auf eine 'natürlich Einheit Volkswirtschaft' und die Einigung auf numerische Maße waren in der ökonomischen Wissenschaft keineswegs immer schon konsensuelle Aspekte.

gleichheiten auf mögliche Investitionen hinweisen kann und somit Profitsteigerungen verheißen kann (vgl. Luhmann 1997: 404). Selbstverständlich beschränken sich die möglichen Deutungen nicht auf ökonomische Aspekte. Es soll bloß darauf hingewiesen werden, dass Vergleiche in den Grenzen von Kommunikationssystemen bestehen (vgl. Heintz 2010: 167) – oder, nicht-systemtheoretisch ausgedrückt, jeder Vergleich ganz unterschiedliche Bedeutungen tragen kann. Der globale Vergleich führte so keineswegs nur zu *einer* neuen Sicht auf die Welt, wie Speich (2011: 10) nahelegt, sondern zu *vielen* neuen Perspektiven auf die Welt. Wir beschränken uns im Folgenden allerdings auf die Konstruktion des Phänomens globaler Armut und damit in Folge auf eine politische Dimension, im Sinne der politischen Übernahme der Zuständigkeit für ein bestimmtes globales Problem.

4.2.2 Die Konstruktion globaler Armut als ‘1\$-a-day’

Mit der Individualisierung des globalen Armutsbegriffs um 1990 setzt sich eine radikale Neudefinition globaler Armut durch. Der ‘World Development Report 1990’ (vgl. *WB* 1990), der Armut als zentrales Thema auserkor, unternahm „the first serious attempt to count the world’s poor using a common measure“ (Hulme 2010: 29). Dieses ‘common measure’ sollte als ‘1\$-a-day’-Ansatz bekannt werden und im folgenden Jahrzehnt weithin in der Entwicklungspolitik Anerkennung gewinnen, auch wenn es – worauf wir noch eingehen werden – im Laufe seines Bestehens einige Modifikationen erfahren und vielfach kritisiert werden sollte.

In nationalstaatlichen Kontexten war Charles Booth der erste, der das Konzept numerischer Armutslinien auf Einkommensbasis nutzte, und Seebom Rowntree derjenige, der es um eine Erforschung der Ursachen für Armut ergänzte und mehrfach weiterentwickelte (vgl. Walker 2000: 142).

Keen to distinguish between households with incomes too low to achieve a non-poor life-style (primary poverty) from those living in visible poverty for other reasons (secondary poverty), Rowntree devised a threshold level of income below which people could not maintain physical fitness (ebd.: 142-143).

Im Prinzip stellt die Armutskonstruktion der Weltbank ein vergleichbares Unterfangen dar. Auch sie versucht sich an einem Maß absoluter Armut. Ein absolutes Armutmaß sei notwendig, als Armut nicht das selbe wie Ungleichheit sei. Armut behandle den absoluten Lebensstandard, Ungleichheit sei immer in Relation zur gesamten Gesellschaft zu betrachten (vgl. *WB* 1990: 26). Insofern definiert die Weltbank Armut in absoluten Termen „as the inability to attain a minimal standard of living“ (*WB* 1990: 26). Bestandteil dieses ‘minimal standards’ sind eine Reihe von „(food and non-food) consumption needs“ (*WB* 2008d: 2), darunter etwa Bekleidungs- und Wohnkosten. Bei der Armutslinie der Weltbank handelt es sich also um eine Orientierung an ‘consumption’, nicht an Einkommen.

Um den Fakt einzufangen, dass weltweit ganz unterschiedliche Kaufkraftbedingungen herrschen, suchten die Weltbank-Statistiker globale Vergleichbarkeit herzustellen, indem sie ‘Purchasing Power Parities’ (PPP) berechneten, die darauf basieren, die Kaufkraft des US-Dollars in nationale Kaufkraftbedingungen umzurechnen. Die Frage ist hier also nicht, wie ein Umrechnungskurs lokale Wäh-

rechnungseinheiten in einen US-Dollar umrechnet, sondern vielmehr, wie viel einer lokalen Währung nötig ist, um die selbe Anzahl von Gütern und Dienstleistungen zu bezahlen, die man sich von einem US-Dollar in den Vereinigten Staaten zu kaufen vermag. Insofern basiert der PPP auf einer gewaltigen Datensammlung globaler Preise für ausgewählte Güter und Dienstleistungen. Dieser Aufgabe ging das 'International Comparison Program' seit 1968 nach (vgl. *WB 2008d*: 4), in umfangreichen Haushaltsumfragen in Entwicklungsländern (vgl. *WB 1990*: 24). Seit 1990 bilden „elaborate systems for analyzing poverty at the country level“ (Marshall 2008: 54) eine weitere Grundlage, darunter länderspezifische 'poverty assessments' (vgl. *WB 2008d*: 4).

Der 1\$-a-day-Maßstab als Maß absoluter Armut entstand aus einer Orientierung an einer Reihe der ärmsten Länder, also solchen mit niedrigsten Durchschnittseinkommen. „The lower limit of the range coincides with a poverty line commonly used for India“ (*WB 1990*: 27). 2008 wurde der 1\$-a-day-Maßstab, von dem angenommen wurde, das er das Überleben sichert, durch das 1,25\$-a-day-Maß – ermittelt als der Durchschnitt der 15 ärmsten Länder, in Bezug auf GDP-Daten – als Maß für extreme Armut, sowie 2\$-a-day als der Median-Armutslinie aller als Entwicklungsländer klassifizierten Staaten, als neue Armutslinien ersetzt und differenziert (vgl. *WB 2008d*). Da ein solcher 'head count' bloß absolute Zahlen der weltweit Armen hervorbringt, können sie ergänzt werden durch 'headcount ratios' – also des Prozentsatzes der Bevölkerung eines Landes unterhalb der Armutslinie –, sowie dem 'poverty gap', der die durchschnittliche Distanz eines Armen zur Armutslinie und somit die Schwere der Armut kennzeichnet, als den verbreitetsten Ziffern (vgl. *WB 1990*: 24-29).

Zwar weist der Report darauf hin, dass es sich um eine deutungsabhängige Variable handelt, was als 'minimal standard of living' bezeichnet werden kann, verweist gleichzeitig aber zur Legitimation auf die umfangreichen statistischen Berechnungen der Weltbank. Und obwohl die globale Armutslinie ein simplifizierendes Armutsbild zeichnet, beschreibt schon der 1990er-Report Armut als multidimensional. Einkommens- und 'consumption'-Maße allein reichten nicht aus; Gesundheit, Lebenserwartung, Bildungsaspekte, sowie der Zugang zu öffentlichen Gütern zählten ebenso zum Lebensstandard (vgl. *ebd.*). „Because of these drawbacks, this Report supplements a consumption-based poverty measure with others, such as nutrition, life expectancy, under 5 mortality, and school enrollment rates“ (*ebd.*: 26), die allerdings nur zum Teil – über die Selektion bestimmter Güter und Dienstleistungen, die einen 'minimal standard of living' auszeichneten – in den Armut Indikator eingehen. Dennoch sei die Simplifizierung und Fokussierung auf einige wenige Dimensionen von 'welfare' vonnöten, um die Analyse von Armut 'manageable' zu halten. Die Weltbank verweist also auf eine Balance zwischen der Berücksichtigung von Multidimensionalität und der Konstruktion eines handhabbaren, nutzbaren Indikators (vgl. *WB 2008b*: 453).

Insofern als alle die genannten Aspekte des 'minimal standard of living' anhand einer Norm beurteilt werden, die zwar auf wissenschaftlichen Studien beruhen mag, gleichzeitig aber auch einer Auswahl unterworfen ist, kann die Selektion als kontingent betrachtet werden. Spezifische Wissensbestände werden selektiert und in einen Indikator gefasst. Spezifische Datenerhebungstechniken – Messtechniken

- bilden die Grundlage für die Konstruktionen. Die Weltbank war im konkreten Fall in großem Maße abhängig von der Verfügbarkeit entsprechender Daten auf Länderebene, um diese auf globaler Ebene aggregieren zu können. Die Konstruktion des Indikators ist damit wesentlich von der gewählten Leitunterscheidung der Beobachtung abhängig, die, sobald eine bestimmte Unterscheidung die (statische) Beobachtung leitet, eine Problemkonstruktion weiter zu festigen vermag. Sobald eine bestimmte Unterscheidung einer statistischen Erfassung zugrunde liegt, scheint auch ein Unterschied in den Daten auf. Als ein Beispiel kann die Unterscheidung von 'urban' und 'rural poverty' gelten (vgl. *WB 1990: 29*), aber auch die Konstruktion 'informeller Beschäftigungsverhältnisse' neben formeller Beschäftigung, in ihren Auswirkungen auf unterschiedliche Armutszustände.

Ein Indikator erhält also immer erst durch die Interpretation der Wirklichkeit eine bestimmte Bedeutung (vgl. auch Nullmeier 2005: 438). Die „geography of global poverty depends on the choice of indicator – does one use the \$1.25-a-day or \$2-a-day measure or a composite measure, such as the Human Poverty Index (comprised of educational, health and life expectancy measures)“ (Hulme 2010: 41). Werden keine Interpretationshilfen gegeben oder eine bestimmte Interpretation nahegelegt, so ist die Bedeutung allerdings immer erst durch den jeweiligen Adressaten bestimmt, also abhängig vom jeweiligen Verständnis. Dieses kann sich von der intendierten Interpretation unterscheiden (vgl. Davis et al. 2012: 77-78).

Bemerkenswert an dem Weltbankindikator ist in allererster Linie die Konstruktion einer globalen Armutslinie über Länder und Regionen hinweg, die nicht nur unterschiedliche wirtschaftliche Bedingungen in sich vereinen, die durch die Rechenoperationen der PPP-Bestimmung vergleichbar gemacht werden konnten, sondern die auch selbst eine Konstruktion darstellt, über andere kulturelle und soziale Unterschiede, sowie andere Armutdefinitionen und -vorstellungen der Weltgesellschaft hinweg. Insbesondere hinsichtlich der Tatsache, dass große Anteile der Bevölkerung in Entwicklungsländern stärker von Subsistenzwirtschaft geprägt sind und in geringerem Maße ein geldförmig organisiertes Wirtschaftssystem kennen (vgl. Speich 2011: 13-21), sowie ausgehend von der großen Diversität der Weltgesellschaft, handelt es sich hierbei um eine erstaunliche Entwicklung. Der globale Armutindikator „[pushes] the transient poor into chronic poverty“ (Hulme 2010: 19). Die technisierten Diskurse über Armutindikatoren finden in einem Bereich statt, der stark durch bestimmte Problemdeutungen geprägt ist und deshalb als politisiert bezeichnet werden muss. Der Begriff der Armut, der auf eine extreme Ausprägung materieller und sozialer Ungleichheit verweist, erfährt zwar in keiner der sozialpolitischen Ideologien und Weltanschauungen positive Konnotationen – anders als generelle soziale Ungleichheiten, die durchaus als legitim dargestellt werden können, etwa durch den Verweis auf 'Leistungsgerechtigkeit', gilt Armut immer als der gesellschaftlich untolerierbare und daher zu beseitigende oder abzumildernde Extremfall sozialer Ungleichheit –, im Rekurs auf die prinzipielle Deutungsoffenheit des Sozialen ist aber darauf hinzuweisen, dass die Definition dessen, wer als arm zu gelten hat, und wo die Grenzen zwischen tolerierbaren und nicht mehr akzeptierbaren Formen materieller und sozialer Ungleichheit liegen, durchaus erst als ein Produkt gesellschaftlicher Diskurse, Gerechtigkeitsideen, Werten und Normen des Sozialen, zu verstehen ist, also als so-

ziale Konstruktion (vgl. Leisering 1993). Gerade Armutsauffassungen können stark differieren, sowohl über zeitliche Kontexte hinweg, als auch über soziale und kulturelle Grenzen, sowie innerhalb nationaler 'societal communities'. Diese Unterschiede wurden mit der ökonomischen Definition gezielt ignoriert. Ein wesentlicher Unterschied zum vorherigen globalen Armutsvergleich stellt schlicht die Indikatorisierung dar, die darauf basiert, 'rohe Daten' zu simplifizieren, zu aggregieren und das Endresultat mit einem spezifischen Namen zu versehen, der seine Bedeutung kennzeichnet und diese damit festigt (vgl. Davis et al. 2012: 74).

Die unhinterfragte Geltung des Armutsindikators spricht für eine weitgehend verfestigte Problemkonstruktion auf der globalen Ebene. Um den Erfolg der Stabilisierung eines Phänomens als Problem zu bestimmen, lässt sich auf die Selbstverständlichkeit der Problemwahrnehmung rekurrieren. Je weniger alternative Problemdeutungen existieren, je selbstverständlicher ein Problem in einer bestimmten Form als Problem thematisiert wird und sich an genau dieser orientiert wird, aber auch bereits je schwieriger es wird, ein solches Konstrukt analytisch zu durchdringen, desto weiter hat sich ein Problemmuster in der öffentlichen Wahrnehmung verfestigt (vgl. Schetsche 2008: 44). Die numerische Armutsmessung stellt sich als eine reine objektive Faktenbestimmung dar. Die Konstruktion einer globalen Armutslinie impliziert, dass die politischen Aspekte der Problemkonstruktion bereits geklärt sind. Ihre Klärung wird zumindest vorausgesetzt, im Sinne dessen, dass die Problemkonstruktion, dass Bedürftigkeit auch auf globaler Ebene ein Hilfsanspruch zusteht und somit Armut ein soziales Problem darstellt, nicht näher thematisiert werden muss. So wird auch in der empirischen Literatur zumeist bloß darauf verwiesen: „Societal values and norms dictate that people in need should receive a certain level of assistance“ (Cichon et al. 2004: 14). Alternative Problemdeutungen werden zwar diskutiert, insofern mit dem Weltbankindikator allerdings globale Vergleiche ermöglicht werden, findet er weithin Verwendung und Anerkennung auch über die Weltbank hinaus, so etwa hinsichtlich seiner Einschreibung in die MDGs. Maßnahmen zur Armutsreduktion auf globaler Politikenebene setzen argumentativ und legitimatorisch ausschließlich an der Reduktion der Indikatorziffer an, ohne dass die Problemdeutung überhaupt weiter thematisiert wird (vgl. bsph. WB 2009a: 200).

Hinsichtlich der Frage, wie es zur spezifischen Konstruktionsweise des Indikators kam, lassen sich nur Spekulationen aufstellen. Im Rekurs auf seinen Zweck einer globalen Vergleichsherstellung ist anzunehmen, dass die Simplifizierung bewusst in Kauf genommen wurde. Die relative Einfachheit des Indikators lässt ein konsistentes Bild der Realität erscheinen, „so that the whole can be grasped in some orderly fashion as forming a structure or system“ (Escobar 1995: 56). Globale Politik operiert in einer Wirklichkeit, die zunächst ungeordnet erscheint und daher geordnet werden muss, damit politische Entscheidungen getroffen werden können. Mit der Konstruktion von Armut, als einer möglichen Zieldimension sozialer Politik, verfügt die globale Politikebene erst über die Voraussetzungen des Handelns. Komplexere Indikatoren unterliegen gleichzeitig einer größeren Interpretationsabhängigkeit. Je komplexer ein Indikator, desto mehr Interpretationsspielräume lassen sich finden und desto deutlicher entwickelt sich Widerstand, der sich an einzelnen Bestandteilen des Indikators orientieren kann (vgl. Nullmeier

2005: 438). Auch vermeidet ein Ansetzen an den sozialen Indikatoren, die Armut zu messen suchen, die Ursachensuche, also gewissermaßen die Orientierung 'am Problem selbst'. Hinsichtlich der Ursachen von Armut herrschen nicht nur in internationalen Organisationen weitreichende Meinungsverschiedenheiten, darüber hinaus sind 'Ursachen' vielfach nur schwerlich quantifizierbar.

Eine Reihe von Faktoren kann die Legitimation eines solchen Unterfangens begünstigen. In den 1990er Jahren hat sich im Anschluss an erste Arbeiten der Weltbank in den 1970er Jahren eine Armutsforschung ausdifferenziert (vgl. Reddy/Pogge 2003: 1), die diesen Vorstellungen zusätzliche Legitimation zu geben imstande sein kann, insofern sie auf Normen der Wissenschaftlichkeit verweisen kann. Auch der sich im Laufe der Jahrzehnte der Beschäftigung der Weltbank mit entwicklungspolitischen Fragestellungen ausdifferenzierte zugeschriebene Expertenstatus der 'development economics' kann als legitimitätsfördernd angenommen werden (vgl. St. Clair 2006b). Insofern als der Weltbankansatz anschließen konnte an eine auch im nationalstaatlichen Kontext lange zurückreichende wissenschaftliche Tradition der Armutsdefinition anhand von Einkommensbegriffen und 'consumption'-Maßen, lässt sich argumentieren, dass auch dies den positiven Anschluss anderer Akteure und der Öffentlichkeit erleichterte. Auch die Beschränkung des Konzepts auf 'extreme Armut' und somit auf die wissenschaftlich abgestützte Grenze, die das zum Überleben notwendige Minimum bezeichnet, sichert – so kann angenommen werden – weitere Anschlussfähigkeit. In Anbetracht einer Weltgesellschaft, die ganz heterogene Auffassungen von Bedürftigkeit umgreift, kann eine Armutsdefinition, die auf dem – vermeintlich – 'geringsten gemeinsamen Nenner' extremer Armut basiert, die Wahrscheinlichkeit für die Annahme einer solchen Definition möglicherweise erhöhen. Darüber hinaus legt die theoretische Literatur die Erwartung nahe, dass gerade die Transformation in *eine* Zahl Widerstände reduziert.

The neutrality and social authority accorded to the single figure is one that is set above the fray, apart from disputes and political interests, and endowed with a legitimacy that seems difficult to contest or dispute (Miller 1994b: 246).

Kritisiert wurde am Armutsindikator der Weltbank in erster Linie die Konstruktion auf Einkommens- und 'consumption'-Basis. Seltener wurde die offensichtliche Tatsache kritisiert, dass die numerische Armutskonstruktion das soziale Problem Armut auf der globalen Ebene generalisiert und alle Einheiten mit den selben Maßen konfrontiert – auch in der entwicklungskritischen Literatur wird zumeist davon ausgegangen, dass die Armen der Welt im Endeffekt von der Einrichtung einer solchen globalen Armutslinie profitieren, bloß die Form der Armutsmessung wird kritisiert. Als Gegenmodelle wurden daher Indikatoren wie der 'Human Poverty Index' entwickelt, der – in Anlehnung an den HDI – Bildungs- und Gesundheitsaspekte, sowie die Lebenserwartung einbezieht (vgl. Morse 2004: 83-117; Rio Group 2006). Trotz dieser Diskussionen wird, folgend auf ein Eingeständnis der Eindimensionalität eines rein einkommens-, respektive 'consumption'-basierten Indikators und der Multidimensionalität von Armut, zumeist der Nutzen eines einfacheren numerischen Indikators bekräftigt (vgl. *WB 2008b*: 453). Bemerkenswert ist an den alternativen Gegenentwürfen, dass sie die

numerische Form nicht ablegen und möglicherweise nicht ablegen können. In Form eines numerischen Indikators beruhen sie ebenfalls auf der Selektion spezifischer Wissensbestände unter Auslassung einer ganzen Reihe weiterer möglicher Alternativen. Heintz (2010) argumentiert, dass ein Diskurs, sobald er auf die numerische Ebene wechselt, nicht mehr ohne Weiteres in ein anderes Medium zurückübersetzt werden kann. Alle Vorschläge, die komplexere oder gar nicht-numerische Armutsdefinitionen für die globale Ebene institutionalisieren wollten, sind allerdings bislang dabei gescheitert, sich in der Form zu universalisieren, wie dies dem 1\$-a-day-Indikator der Weltbank und seinen Nachfolgern gelang.

Das absolute Armutskonzept umgeht die politischen Schwierigkeiten, die sich aus einer relativen globalen Armutslinie ergeben hätten, die die Einkommen der reichen westlichen Welt mit denen des globalen Südens in eine Relation gesetzt hätte und somit durch die direktere Visualisierung globaler *Ungleichheiten* – im Gegensatz zur bloßen Darstellung der absoluten Zahl der weltweit Armen oder der Armen in unterschiedlichen Ländern – einen deutlicheren politischen und moralischen Druck zur Reduktion dieser Ungleichheiten hätte erzeugen können. Das Fehlen einer solchen relativen Armutskonzeption weist darauf hin, dass der 'Weltbürger'-Status noch nicht die selbe Legitimität besitzt wie der des Staatsbürgers und also das globale Soziale in Hinblick auf die Herstellung einer normativen Integration und eines Anerkennungszusammenhangs noch nicht derart weit vorangeschritten ist.

In der Literatur wird der erneute Aufmerksamkeitsfokus der globalen Politik auf Armut mit den 'new global politics of poverty' erklärt, einem Konsens in der globalen Politik hinsichtlich der Konstruktion von Armut als wichtigstem Problem der Entwicklungszusammenarbeit. Es ist anzunehmen, dass also bereits diskursive Voraussetzungen bestanden, die die neue Armutskonzeption begünstigten; so wird diskutiert, dass diese von der menschenrechtlichen Diskussion wesentlich beeinflusst wurde, die den Armen als Individuum stärker in den Fokus rückt. So veröffentlichte die UNDP im selben Jahr wie die Weltbank ihren 'WDR 1990' einen 'Human Development Report', der sich ebenfalls dem Armutskonzept zuwandte und Alternativen zum 'neoliberalen', makroökonomistischen Programm entwickeln sollte. Darüber hinaus hätten auch Organisationen der globalen Politik in Anbetracht einer gescheiterten Politik des 'structural adjustment' in den 1980er Jahren, die auf Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen beruhte und nicht die erwünschten Effekte der Armutsreduktion zeitigte, nach Alternativen gesucht (vgl. Noël 2006).

Die Begründungen der Weltbank selbst für die Konstruktion eines globalen Armutskindikators beziehen sich allerdings eher auf Argumente der politischen Steuerung:

Knowledge about the poor is essential if governments are to adopt sound development strategies and more effective policies for attacking poverty. How many poor are there? Where do they live? What are their precise economic circumstances? Answering these questions is the first step toward understanding the impact of economic policies on the poor (...). Lifting them out of poverty will depend to a large extent on a better understanding of how many poor there are, where they live, and, above all, why they are

poor (*WB 1990: 24-25*).

Dies wird noch bestätigt dadurch, dass die Weltbank selbst als Zweck der Konstruktion eines globalen Armutsindikators angibt, dieser diene der ‘cross-country comparison and aggregation’ und sei nicht für Anwendungen innerhalb von Ländern vorgesehen, um etwa Entscheidungen hinsichtlich institutioneller Designs von Grundsicherungssystemen zu treffen. Hier wird auch von Seiten der globalen Akteure darauf verwiesen, dass nationale Armutsbegriffe und -linien den Ausschlag geben sollten (vgl. *WB 1990: 27*). Die Funktion des globalen Armutsindikators wird also begrenzt auf globale Vergleichsbeziehungen und damit verbundene Aspekte globaler Regulation.

Erst die Konstruktion eines solchen Indikators hat überhaupt das entwicklungspolitische Ziel der *Armutsreduktion* in Aussicht gestellt, insofern er einen Richtwert dafür darstellt, ob global Armut reduziert werden konnte, diese also sichtbar macht. Mit der Individualisierung der globalen Armut war Entwicklung „no longer about national development (economic growth and generalized improvements in welfare); rather it was synonymous with targeted poverty eradication“ (*Hulme 2010: 32*). Hinsichtlich spezifischer Instrumente zur Armutsreduktion macht der globale Beobachtungshorizont auf Basis von Armut zwar keine expliziten Festlegungen. Jedoch geraten natürlich vornehmlich solche Instrumente in den Blick, die auf die Bearbeitung dieses Problems gerichtet sind, wie etwa soziale Grundsicherung. Die Sichtbarmachung und die bereits genannten politischen Faktoren sind allerdings nicht die einzigen Konsequenzen der Herstellung des Beobachtungshorizonts für die Leistungsebene sozialer Grundsicherung. So mögen Gradmesser von Länderpolitiken in Hinblick auf Leistungshöhen und andere ‘coverage’-Aspekte im Wesentlichen die nationalen Armutsmaße sein und bleiben, wesentlich ist allerdings, dass die Herstellung einer globalen Problemkonzeptualisierung bedingt, dass Problemlösungen, ebenso wie die Ursachen, vermehrt auf der globalen Ebene gesucht werden, was die Verantwortung der globalen Politik betont und sie in Handlungszwang bringt.

Indem gemeinsame Orientierungswerte zur Verfügung stehen, entsteht ein globaler Selektionshorizont für nationalstaatliche policies – politische Entscheidungen in einem Land können nunmehr in Beziehung zu jedem anderen gesetzt werden, der Horizont der Beobachtung und damit der Horizont politischer Alternativen wird auf eine weltweite Ebene gestellt (vgl. zu Selektionshorizonten *Stichweh 2008: 346-347*). Dies ermöglicht ‘generalisierten Anderen’ die Analyse von ‘best practices’ und damit weitgehender Vorgaben für policies, anstatt auf lokaler Ebene detaillierte Ideen für spezifische lokale Situationen zu entwickeln, respektive entwickeln zu müssen. Der Vergleich mit Handlungsalternativen und Erfahrungen anderer Länder hat so Auswirkungen auf die Implementation sozialer Politiken auf der ganzen Welt.

Eine globale numerische Armutslinie unterstützt und ermöglicht gar erst die interventionistischen Politiken, die mit ‘benchmarks’ und numerisch spezifizierten ‘objectives’ operieren, „because they help make up the object domains upon which government is required to operate“ (*Rose 2004: 197*), indem sie mit der messbaren Armutsreduktion über einen Zielwert für ‘performance measurements’ verfügen (vgl. *Power 2004: 769-778*). Erst dadurch, dass Armut auf der globalen Ebene beo-

bachtbar wurde, können zum Einen nationalstaatliche Politiken global in Hinblick auf ihre Erfolge beurteilt werden, zum Anderen besitzen die Entwicklungspolitik und entwicklungspolitische Organisationen darüber einen (neuen) Maßstab für ihre Erfolgsmessung, der direkte Relevanzen in Hinblick auf die Finanzierung von Entwicklungsprojekten und Entwicklungsorganisationen haben kann. Damit bringt eine numerische Armutskonstruktion allerdings auch mit sich, dass sich der Fokus der Politik von der eigentlich angestrebten Armutsreduktion auf die Frage der *Messung* von Erfolgen und der *Darstellung* von Erfolgen der Armutsreduktion verschiebt; „while our common goal of poverty reduction is never disputed, we find it remarkably difficult to measure whether it is happening, and if so how fast“ (Chandy/ Gertz 2011: 2).

Mit der Orientierung an der numerischen Armutskonstruktion legt der globale Beobachtungshorizont technische Lösungsstrategien nahe, die an einer Reduktion des Indikators ansetzen, statt ‘am Problem selbst’ (vgl. *WB 1990: 46, 139*). Gleichzeitig werden individualisierte, an den Kennziffern direkt ansetzende, Maßnahmen implizit gefördert. Die Konstruktion globaler Armut und darauf aufbauende weitergehende Analysen zum ‘state of the world’s poor’ lassen unter diesen Bedingungen somit auch den traditionellen Fokus der ILO auf versicherungsartige Sozialleistungen, die auf die erwerbsfähige Bevölkerung gerichtet sind, ebenfalls nicht aufrecht erhalten, insofern die Leitunterscheidung arm/ nicht-arm bedingt, den Blick auch beispielsweise auf informell beschäftigte Arme zu richten, auf „more than half of the world’s population [that] is excluded from any type of social security legislation“ (Rodgers et al. 2009: 165). Es kann insgesamt daher gefolgert werden, dass der globale Beobachtungshorizont und die Konstruktion globaler Armut die weltweite Verbreitung sozialer Grundsicherung als policy-Instrument überhaupt erst ermöglicht haben.

4.2.3 Der MDG-Monitor

Ein institutionalisierter globaler Beobachtungs- und Vergleichshorizont auf Basis des Armutsindikators der Weltbank wurde erst mit den ‘Millennium Development Goals’ initiiert. Als Teil des MDG-Prozesses wurde ein Kontrollmechanismus – der ‘MDG-Monitor’ (vgl. *UNDP 2007*) – institutionalisiert, der Fortschritte der Staaten hinsichtlich der Erreichung der einzelnen quantifizierten Zielwerte öffentlich sichtbar in visueller und numerischer Form dokumentiert und in Folge die Staaten in hierarchische Rangfolgen einordnet.

Indem die gesamte Staatenwelt eines ständigen institutionalisierten ‘Monitorings’ zugeführt und einer regelmäßigen Aktualisierung der Resultate dieser Beobachtungen unterworfen ist, führt dies dazu, dass die entsprechenden Probleme *zeitlich stabilisiert* werden. Die Formulierung klarer Ziele und Bezugsgrößen entbindet eine politische Öffentlichkeit – Medien, (I)NGOs, IGOs – von der ständigen kommunikativen Thematisierung sozialer Probleme. Die Wahrnehmung des sozialen Problems der Armut, um das es hier vorrangig gehen soll, ist durch eine solche institutionalisierte Beobachtung nicht mehr auf einzelne Skandalisierungskommunikationen angewiesen, die wiederum zumeist noch die Aktualisierung spezifischer Ereignisse erfordern. Erfolgreiche Skandalisierungen sind vielfach an Ereignisse wie Hungerepidemien oder Naturkatastrophen gebunden, die Armut

und Not erst sichtbar machen lassen, dabei aber zumeist – dem Skandalcharakter entsprechend – auf die extremen Ausprägungen fokussieren (vgl. Holzer 2008; Rosga/ Satterthwaite 2012). Statt eine ‘colère publique’ zu erfordern (vgl. Luhmann 1993: 28-29), bietet das Monitoringverfahren der MDGs eine dauerhafte Aktualisierung des Problems und mit der Quantifizierung und dem ‘Performance Management’ eine Erinnerung der Notwendigkeit, es zu beheben. Die Staaten sind zu regelmäßigen Rechenschaftsberichten aufgefordert. Der MDG-Monitor entkoppelt damit die Thematisierung sozialer Probleme von ihren Dramatisierungsvoraussetzungen; allein durch die institutionalisierte, teils technisiert-automatische Beobachtung festgesetzter Indikatoren stellt er das Problem auf Dauer. Kritiken verschieben sich von der Anerkennung des Problems selbst auf die Messverfahren, wodurch das Armutsproblem weitere Festigung erfährt (vgl. Reddy/ Pogge 2003: insb. 2-5, 16-21).

Zwar sind die MDGs nicht direkt an ein spezifisches Instrument zur Zielerreichung gekoppelt – und also weder an soziale Grundsicherung, noch an andere sozialpolitische Instrumente –, aber da sie das Problem auf Dauer stellen, lässt sich nicht mit einzelnen Kriseninterventionen oder Nothilfen auf das Armutsproblem, so wie es durch den MDG-Monitor aktualisiert wird, reagieren. Die zeitliche Stabilisierung erfordert – im Gegensatz zu vereinzelt Skandalisierungskommunikationen, die ja zumeist an spezifische Ereignisse gebunden sind – dauerhafte Lösungen. Soziale Grundsicherung, so kann argumentiert werden, kann an eine solche Armutskonstruktion anschließen, insofern sie potentiell mit der Verteilung von Geldleistungen individuelle Einkommen über die globale absolute Armutsgrenze zu heben vermag (vgl. Chandy/ Gertz 2011: 13). Gerade soziale Grundsicherung scheint anschlussfähig an die MDGs, insofern präzises ‘targeting’ garantieren soll, dass die sozialen Leistungen ausschließlich auf die bedürftigsten Gruppen gerichtet sind. Mit der quantifizierten Forderung der globalen Armutsreduktion, ‘to halve global poverty by 2015’, stellen die MDGs des Weiteren ein gewichtiges ‘benchmark’ für die Politik sozialer Grundsicherung dar, das wegen ihres Charakters als ‘binding consensus’ eine nicht näher hinterfragte Legitimität besitzt. Von Seiten der Politik sozialer Grundsicherung finden sich auf diese Weise durchaus Anknüpfungen an die MDGs (vgl. Leisering 2009: 585; Leisering et al. 2006: 27). Ich möchte daher argumentieren, dass erst mit der zur Verfügung stehenden globalen Vergleichsmöglichkeit und der Einigung auf eine geteilte, gemeinsame Beobachtungskategorie der Armut die Basis für ein umfassendes globales ‘Programm’ sozialer Grundsicherung geschaffen wurde. Die Konstruktion einer Armutslinie über alle Länder und Regionen hinweg machte es möglich, Wahrscheinlichkeiten des Falls in Armut zu berechnen und umfassende Sozialprogramme auf Basis von Armutsdaten zu entwerfen.

4.3 Die Institutionalisierung globaler Vergleiche sozialer Grundsicherungssysteme

Für unseren weltgesellschaftstheoretischen Anspruch der Analyse der Globalisierung der Politik sozialer Grundsicherung ist es wesentlich, herauszufinden, wie ein globaler Vergleichshorizont dieses sozialen Leistungstyps gebildet werden

konnte. Mit den sozialen Dynamiken numerischer Technologien verfügen wir über eine mögliche Erklärung dieses unwahrscheinlichen Phänomens.

4.3.1 Eine historische Betrachtung: Globale Vergleiche in der Sozialpolitik

Was globale Vergleiche von Sozialpolitiken angeht, so hat sich schon sehr früh in der Entstehung staatlicher Sozialpolitik ein weiter administrativer Vergleichshorizont etabliert, der in der gegenseitigen Beobachtung sozialer Interventionen bestand. Dieser Vergleich bediente sich zumeist statistischer Darstellungen, boten diese doch ein allgemein anerkanntes Gerüst zur Beschreibung sozialer Tatbestände (vgl. Conrad 1996: 157). Nationale Systeme boten sich als Vergleichseinheiten an, da sie einer klaren anerkannten Abgrenzung entspringen und die Daten, wenn überhaupt, dann auf dieser administrativen Ebene gesammelt werden und zugänglich sind. Eine solche Konzeptualisierung auf Länderebene bewirkt, dass sich die Vergleichssysteme, sind sie einmal anerkannt worden, durch die immer wieder erfolgende Replikation festigen und ihre Einheiten und Kategorien ebenso selbstverständlich werden. Nicht zuletzt wird damit also auch die sozialpolitische Kategorie des Staates als Grundgesamtheit sozialer Interventionen in seiner Stellung gefestigt, und dies schwächt alternative, funktional äquivalente Formen sozialer Sicherung, die nicht auf staatlicher Ebene institutionalisiert sind, sondern etwa familiär (vgl. Conrad 1996: 158-159), wie sie in Entwicklungsländern als informelle Formen sozialer Sicherung weit verbreitet sind. Des Weiteren werden in der Betrachtung ganzer Nationen als Fällen und Zählseinheiten nationale Traditionen und kulturelle Unterschiede überdeckt (vgl. ebd.: 162).

Conrad (1996: 156) schreibt, dass bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts die

Orientierung an ausländischen Modellen und der Erfahrungsaustausch, aber auch die Konkurrenz um prestigereiche Rangplätze (...) vor allem auf Kongressen, Weltausstellungen und in internationalen Organisationen statt(fand) (...), ebenso dem Austausch wie der nationalen Selbstbehauptung (dienend),

was verdeutlicht, dass in diesen, weltregional auf die westliche Welt beschränkten, Kreisen der damals sozialpolitisch aktiven Länder, bereits historisch weit zurückreichende Vorläufer 'globaler' Vergleichshorizonte bestanden.

Bevor und während Wohlfahrtsstaaten aktiv werden, produzieren sie Wissen. Sie entwickeln und verbreiten Definitionen, Klassifikationen und Regeln von Risiken, Berechtigungen und Zielgrößen; sie sammeln ohne Unterlaß Informationen, um diese Kategorien zu füllen (Conrad 1996: 165-166).

Internationalen Organisationen, wie der ILO, waren schon damals gewichtige Rollen in diesem Vergleichsprozess vorgegeben, indem sie als Arena gegenseitigen Wissensaustauschs der staatlichen Administrationen fungierten und – aufgrund ihrer zugeschriebenen Legitimität – oftmals der bevorzugte Ansprechpartner waren, wenn es darum ging, neue sozialpolitische Systeme einzuführen. „From its creation onwards, the Office made great efforts to become the international point of reference for research and expertise in this field“ (Rodgers et al. 2009: 148).

Internationale Organisationen waren allerdings bereits zu Beginn dieser Vergleichshorizonte mit zunehmend globalem Charakter keine neutralen Sammler

von Informationen, sondern zeichneten sich durch spezifische Präferenzen hinsichtlich sozialpolitischer Lösungen aus, die sich im Laufe der Zeit wandeln konnten. Die „Objekte messender, klassifizierender oder vergleichender Beobachtung (...) [sind] nicht gegeben, sondern müssen selber als historische, variable und interessen geleitete Produkte verstanden werden“ (Conrad 1996: 165-166). Für die ILO war das deutsche Modell der Sozialversicherung in den Anfangsjahren das Vorbild (vgl. Rodgers et al. 2009: 144).

In promoting the compulsory contributory social insurance model in the interwar period, the ILO was not a trendsetter. It did not ‘invent’ this model, but reinforced and diffused basic principles that were already conceived and consolidated in national practices on an international scale (ebd.).

Eine Orientierung an bestimmten Kategorien des institutionellen Designs sozialer Sicherung hat daher selbstverständlich Auswirkungen auf die Gestalt anderer sozialer Sicherungssysteme, die sich an diesen orientieren und führt also infolgedessen zur Diffusion spezifischer Muster dieser sozialen Sicherungstypik.

First, information on very diverse social insurance schemes in many countries was collected and disseminated, and this work was reflected in numerous reports and international surveys – thereby facilitating the access of national labour administration officials and policy-makers to foreign experiences and data in an international comparative framework (Rodgers et al. 2009: 148).

Insofern lässt sich also davon sprechen, dass es schon früh einen von globaler Ebene aus institutionalisierten internationalen Austausch von Wissen und Erfahrungen von Ländern gab, durch die lokale Sozialpolitiken weltweit informiert werden konnten. Technisch-administrative Hilfen waren darüber hinaus bereits seit Bestehen der ILO Teil ihres Aufgabengebiets (vgl. ebd.: 148-149). Auf der Grundlage solcher wechselseitiger Beobachtungen, der Herstellung von Beziehungen und der Bildung und Institutionalisierung sozialpolitischer Kategorien auf globaler Ebene initialisierte sich also eine frühe ‘Verweltgesellschaftung durch Vergleiche’, die allerdings auf den Teil der sozialpolitisch aktiven Welt beschränkt war, die den globalen Süden im Allgemeinen nicht mitbetrifft (vgl. Alber 1982).

„Weltgesellschaftstheoretisch grundlegend bleibt die Frage, inwieweit nationale Grundsicherungssysteme und -bedarfe (...) in einen weltweiten Kommunikations- und Vergleichszusammenhang gestellt werden“ (Leisering et al. 2006: 305), da hiermit ein Mechanismus der Globalisierung eines Feldes angesprochen ist. Seit den 1950er Jahren generiert die ILO eine breite Vergleichsbasis sozialer Sicherungssysteme über eine umfangreiche statistische Informationssammlung, die eine zunehmend globale Reichweite annimmt. Sozialhilfeartige Leistungen sind dabei aber zumeist nicht Teil umfangreicher Statistiken gewesen. Grundsicherungssysteme wurden aufgrund des nach Ende des 2. Weltkriegs vorerst endgültig entschiedenen Fokus’ auf das Sozialversicherungsmodell in der ILO eher stiefmütterlich behandelt, im Gegensatz zur administrativ aufwendigeren Sozialversicherung (vgl. Rodgers et al. 2009: 140-150). Und in westlichen Staaten bedingte ihr randständiges Dasein, dass statistische Informationssammlungen über die Systeme bis

zu deren administrativen Reformen in den 1990er Jahren noch kaum vorlagen. Auf Grund ungenauer Standardisierungen, des Fehlens statistischer Klassifikationssysteme und entsprechender schlechter Datenlagen hatte sich in den Administrationen der Länder selbst – und erst recht auf globaler Ebene – kaum ein Land des globalen Nordens mit seinen sozialhilfeartigen Systemen auseinandergesetzt. Sie blieben ein ‘notwendiges’ Übel’, das zwar im Allgemeinen akzeptiert blieb, jedoch kaum einer sorgfältigen Administration zugeführt wurde (vgl. Leisering 2009: 578-579). Die erste wissenschaftliche Studie, die einen systematischen Vergleich westlicher Systeme der sozialen Grundsicherung tätigte, fand erst 1996 statt (vgl. Eardley et al. 1997). Gerade in Bezug auf Grundsicherungen und damit verbundene Problemkonstruktionen ist die Entstehung eines globalen Vergleichshorizonts also eine erstaunliche Entwicklung. Erst in den 2000er Jahren erweitert sich die Perspektive auch in Richtung sozialer Grundsicherungen im globalen Süden. Eine Reihe numerischer Technologien generiert heute globale Vergleiche sozialer Grundsicherungssysteme mit vielfältigen Effekten auf die Gestalt des globalen Sozialen.

4.3.2 Globales Monitoring ‘erfolgreicher’ sozialer Sicherungssysteme: Der ‘World Social Security Report’ und ‘ASPIRE’

Ein erstes solches Instrument stellt der ‘World Social Security Report’ der ILO von 2010 dar. Erst hiermit dient der globale statistische Vergleich ‘broader ambitions’ (vgl. *ILO 2010b*: 8). Statt auf einer rein deskriptiven Aufstellung statistischer Kategorien und der Einordnung der Systeme darin – „identifying difference without ranking“ (Davis et al. 2012: 76) –, soll der Report globale Vergleiche von Systemen sozialer Sicherung beinhalten, mit dem Ziel der Feststellung ‘erfolgreicher’ institutioneller Lösungen. Einen solchen Vergleich regt die ILO zwar bereits seit 2001 an, um aufzuzeigen, „where reform initiatives have been successful“ (*ILO 2001*: 105), um die Schwächen von Systemen zu verstehen und sie ‘gerechter’ zu gestalten (vgl. *ibd.*: 104-105), doch erst mit dem ‘World Social Security Report’ wird dieser institutionalisiert. Hierbei handelt es sich um eine Institution, die globale Fortschritte in Bezug auf ‘social security coverage’ messen und beurteilen soll.

In affirming that a fundamental objective of the ILO is that „all human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity“, the Declaration makes it the responsibility of the ILO to assess „all national and international policies and measures, in particular those of an economic and financial character“, and states that only those which are „held to promote and not to hinder the achievement“ of this fundamental objective should be accepted (*ILO 2010b*: 79).

Der Unterschied zur vorherigen, rein deskriptiven globalen Vergleichsbeobachtung in statistischen Systemen ist also der zwischen neutralem ‘innocent checking’ auf der einen und Praktiken der Beobachtung und Kontrolle auf der anderen Seite (vgl. Power 2008: 16). Statt die Systeme bloß zu evaluieren, als eine „investigation of what has happened, an analysis of effects“ (*ibd.*), „according to the standards of enquiry customised for specific applications“ (*ibd.*), und die Ergebnisse global

zugänglich zu machen, stellt der 'World Social Security Report' auf einen „check of conformity to pre-existing standards of 'best practice'“ (ebd.) ab.

Die Datengrundlage für ein solches globales Monitoring will die ILO aus Resultaten regelmäßigen Monitorings auf Länderebene beziehen. Einschränkend sei allerdings angemerkt, dass die ILO für den 2010er Report noch eine ungenügende Datenlage bemängelt, die verhinderte, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung bereits eine solche Analyse umfassend hätte durchgeführt werden können. Stattdessen konnte zunächst nur ein provisorisches globales Monitoring erfolgen, das mit regionalen Schätzwerten arbeitet (vgl. *ILO 2010b*: 25). Als Langzeitziel sieht die ILO allerdings gar die Bildung eines Indikators für 'basic protection' an. Aktuell sieht sie aufgrund ungeklärter methodologischer Aspekte und einer geringen Verfügbarkeit globaler Daten noch davon ab, dies weiter zu verfolgen (vgl. *ILO 2010b*: 99).

Bei ihrem globalen Monitoring differenziert die ILO zum einen zwischen 'legal', respektive 'statutory coverage' – also zunächst, inwiefern Personen im Prinzip ein Anspruch (etwa aufgrund von Zugehörigkeit zu einer als bedürftig deklarierten Gruppe, an die ein System gerichtet ist) oder gar ein (einklagbares) Recht auf soziale Sicherung zusteht –, sowie zwischen 'scope', 'extent' und 'level' tatsächlicher Abdeckung durch soziale Leistungen (vgl. *ILO 2010b*: 22). 'Scope' bezeichnet die „range (number) and type of social security branches (...) to which the population (...) has access“ (ebd.). 'Extent' referiert auf die „percentage of persons covered (...) within the whole population or the target group“ (ebd.). 'Level' schließlich „refers to the adequacy of coverage by a specific branch of social security“ (ebd.), gemessen anhand eines „selected benchmark value() such as previous incomes, average incomes, the poverty line, and so on“ (ebd.), je nach Sicherungstyp. Der Grund für die Unterscheidung zwischen 'legal'/'statutory' und 'effective coverage' gibt sie darin an, als dass die tatsächlichen Empfängerzahlen eines sozialen Sicherungssystems häufig, etwa aufgrund von Implementationsproblemen, niedriger sind, als das jeweilige Sicherungssystem eigentlich abdecken soll (vgl. *ebd.*: 99). Gleichzeitig scheint so allerdings auch die Präferenz der ILO für einen 'rights based'-Ansatz des Sozialen auf, der darauf basiert, den Menschen möglichst umfassend Rechte auf soziale Leistungen zukommen zu lassen, auf die diese im besten Falle ein einklagbares Anrecht haben.

Für jede Kategorie von social security benefits, also unter anderem in Bezug auf soziale Grundsicherung, können die einzelnen Länder, die die Einheiten bilden, im Prinzip sodann in Kategorien eingeordnet werden, die sich an den social security-Standards der ILO orientieren, die hierfür als 'benchmarks' fungieren. Kategorien sind Länder, die a) 'comprehensive social security protection' bieten, die b) 'basic social protection' (einen 'social protection floor') bieten, sowie die c) bloß 'partial basic or partial comprehensive coverage' bieten (vgl. *ILO 2010b*: 22; *ILO 2010b*: 19). Bemerkenswert ist, dass Länder zwar in 'performance'-Kategorien eingeordnet werden, diese sind allerdings noch weitgehend deskriptiv und erhalten erst durch eine zugehörige Interpretation einen normativ-wertenden Charakter. Die Interpretation bleibt abhängig vom Adressaten, also kommunikationstheoretisch ausgedrückt abhängig vom Verstehen (vgl. Luhmann 2001). Zwar wird eine solche durch die spezifische Formulierung nahegelegt, so wird 'comprehensive'

unmissverständlich als 'höher' bewertet als 'basic social protection', gleichzeitig erfolgt aber kein eindeutiges Ranking der Länder und kein 'naming and shaming', die bestimmten Ländern eine schlechte 'Performance' bescheinigte. Eine Interpretationshilfe lässt den 'basic social protection floor' als ersten Schritt zur Ausweitung sozialer Sicherung, also als Grundstein und Grundlage weiterer sozialer Sicherungsmaßnahmen, auf der diese aufbauen sollen, erscheinen und damit bereits als wertvoll an sich. Der 'Social Protection Floor' soll zwar nur eine residuale Grundsicherung zur Verfügung stellen, dafür aber möglichst umfassend in Bezug auf alle Sicherungsfunktionen, und als Basis fungieren für einen weiteren Ausbau der Sicherungssysteme (vgl. *ILO 2010a: 19-22*).

Ziel des globalen Monitoringunterfangens ist also, laut ILO, die Erfolgsvoraussetzungen sozialpolitischer Programme in einem solchen technisierten Beobachtungsprozess zu erfassen. Erfolg wird von der ILO als ein hohes Niveau der Bevölkerungsabdeckung und ein 'decent benefit level' konzeptualisiert (vgl. *ILO 2010b: 99*). Schon an der Konstruktion der Indikatoren zeigt sich, dass die ILO auf möglichst umfassende, universelle Abdeckung der Bevölkerungen von Staaten durch soziale Sicherung abzielt - „universal coverage of income security and health systems“ (*ILO 2010a: 17*), dessen Grundlage „benefits and poverty protection as a right“ (*ibd.*) darstellen. Mit seiner auf 'coverage basierenden Beobachtungsgrundlage' scheint ein zumindest kategorienuniversalistisches Verständnis sozialer Grundsicherung auf, insofern mit der Unterscheidung nach 'scope', 'level' und 'extent' und der darauf erfolgten Einordnung in eine Rangreihenfolge diejenigen Länder am besten abschneiden, die ihre Grundsicherungssysteme möglichst universell - zumindest auf die Armutsbevölkerung bezogen - angelegt haben. Alternative nationale Problemkonstruktionen, die darauf abzielen, die Bedürftigkeit bestimmter Gruppen in stärkerem Maße zu betonen, werden damit benachteiligt.

Ein weiterer Fall eines zwar nicht globalen, aber weite Teile des globalen Südens umgreifenden Vergleichs wurde von Seiten der ILO mit den Simulationsstudien basaler sozialer Grundsicherung von 2005-2006 unternommen (vgl. *ILO 2005; ILO 2006*). Simulationsstudien stellen einen interessanten Fall eines globalen oder zumindest regionalen Beobachtungshorizonts dar, insofern sie eine in die Zukunft ausgeweitete Beobachtung implizieren - insofern es sich bei sozialer Grundsicherung traditionell um eine Form der 'Nachsorge' handelt, findet sich hier ein relevanter Unterschied zum westlich-europäischen Verständnis (vgl. Baecker 1994: 98). Zwar handelt es sich hierbei nicht um numerische Technologien im engeren Sinne dieser Arbeit, doch wurde auf diesen Simulationsstudien aufbauend eine Software entwickelt, die als numerisches Instrument ebenfalls in die vorliegende Untersuchung eingeht - das 'Basic Social Protection Tool', weiterentwickelt im 'Social Protection Floor Costing Tool'. Auf Basis einer ähnlichen Software - AdePT - hat die Weltbank eine zum globalen Monitoring der ILO vergleichbare Technologie geschaffen: die globale Datenbank ASPIRE.

Erst 2008 hat die Weltbank ein erstes 'Benchmarking' sozialpolitischer Systeme anhand der Dimensionen 'coverage', 'impact' und 'performance' durchgeführt, publiziert in 'For Protection and Promotion' (vgl. *WB 2008b*). ASPIRE hingegen ist ein umfassenderes Vergleichsprogramm sozialpolitischer Systeme, das 2011 erstmalig der Öffentlichkeit vorgestellt wurde (vgl. *WB o.J. b*). Die zugrundelie-

genden Daten für ASPIRE entstammen Haushaltsumfragen auf der Ebene von Nationalstaaten. ASPIRE basiert darauf, soziale Sicherungssysteme anhand der Ergebnisse der analytischen ADePT-Software in Typen einzuordnen und auf dieser Grundlage 'harmonisierter Daten', deren Vergleichbarkeit als hergestellt gilt, ein 'Performance Management' zu initiieren (vgl. *ebd.*).

Die Kategorisierung der Sicherungssysteme erfolgt weitgehend automatisiert – im Gegensatz zum ILO-Monitoring, das auf die aktive Herstellung von Vergleichbarkeit angewiesen ist, ist diese Vergleichbarkeit im technischen Instrument ADePT, das die Grundlage für ASPIRE bildet, in die 'Software' eingeschrieben und findet damit zum Teil ohne Einwirkung des Nutzers statt (vgl. *WB o.J. b*). Die Grundlagen für Vergleichbarkeit mussten zwar auch hier hergestellt werden – durch die Programmierer der Software –, die Anwender des Tools können und müssen sich allerdings nicht mehr um die aktive Herstellung von Vergleichbarkeit bemühen; die Bedingungen der Vergleichbarkeitherstellung sind ihnen weitgehend intransparent. Mit der Objektivität des Numerischen erhält das Tool auf diesem Wege eine Deutungshoheit.

Die unterschiedenen Typen sind 'social assistance', also Grundsicherungssysteme, 'social insurance', sowie 'labour market'-Programme (vgl. *WB o.J. a*). Insofern schon der Kategorisierung in Typen eine kontingente Entscheidung zugrundeliegt und diese in einer automatisierten Form stattfindet, handelt es sich hierbei bereits um ein bemerkenswertes Unterfangen. Die Typenbildung, so kann angenommen werden, führt des Weiteren zur Institutionalisierung der Kategorien, auch weil sie als Basis für spätere Vergleiche dient und Orientierungen von Ländern an anderen – als erfolgreich evaluierten – Länderpolitiken anleitet.

In Bezug auf Vergleiche sozialer Grundsicherung scheint in den gewählten Vergleichsindikatoren die Präferenz der Weltbank für die Orientierung an Armutsindikatoren und residuale Transfers auf, die die Ebene der 'rights' im Gegensatz zur ILO nicht mitbetont. Die beste Bewertung erhalten diejenigen Systeme, die eine möglichst große Abdeckung der Armen aufweisen und es vermögen, den 'poverty headcount' und den 'poverty gap' – im Sinne des absoluten, globalen Armutsmaßes – weitestmöglich zu reduzieren, die beide als Indikatoren in der Analyse Verwendung finden (vgl. *WB o.J. a*). Gleichzeitig findet aber auch ein relatives Maß Eingang, das (relative) Armut schlicht als das ärmste Quintil der 'post-transfer welfare distribution' definiert. Ein weiteres Qualitätsmaß ist die 'cost-benefit-ratio', als „Reduction in poverty gap obtained for each \$1 spent in SPL programs“ (*ebd.*), also der Normorientierung an möglichst kostengünstigen Transfers bei hohen 'impacts' in Bezug auf die numerischen Armutsindikatoren. Schlussendlich soll es auch möglichst keine Überschneidungen zwischen sozialen Sicherungssystemen geben, was durch den 'Social Protection Overlap'-Indikator seinen Ausdruck findet (vgl. *ebd.*).

Als Ergebnis können die Länder, für die Daten zur Verfügung stehen – derzeit sind dies 56 Länder, die meisten davon Entwicklungsländer – in verschiedenen Visualisierungsformen und in einem numerischen Ranking hinsichtlich ihres 'Erfolgs' beurteilt werden. ASPIRE ist öffentlich im Internet abrufbar (vgl. *WB o.J. c*). Insofern offenbart sich nicht nur in den Indikatoren die Differenz zur ILO, sondern auch hinsichtlich des angestrebten Zwecks, der im Falle der Weltbank 'eva-

lative purposes' und 'pressure for improvement' integriert (vgl. Davis et al. 2012: 75).

Aus der theoretischen Literatur lässt sich ableiten, dass (selbst-)disziplinierende Wirkungen eines Rankings am besten erzielt werden können, indem ein möglichst weit definiertes Publikum adressiert wird, also etwa eine globale Öffentlichkeit, statt einer geschlossenen Expertencommunity. Ein weites anonymes Publikum stellt eine wirksame Kontrollstruktur zur Verfügung, insofern sich die gerankten Einheiten in Hinblick auf ihre externe Beobachtung selbst beobachten und Angleichungsprozesse an die im Ranking ausgedrückte Norm bestreben (vgl. Heintz 2010); „spaces are brought into existence, spaces which must calculate *about themselves* in certain ways because they are calculated about in certain ways *by others*“ (Rose 2004: 213; kursiv im Original). Es kann angenommen werden, dass die Orientierung an spezialisierte Publika im Gegenzug spezifischeren Zwecken zugrundeliegt – im Falle von Expertenzirkeln etwa, voneinander zu lernen. Reichweite und Adressatenkreis numerischer Kommunikation – ob intendiert oder unintendiert – tragen damit weitreichende Bedeutungen. Es lässt sich konstatieren, dass beide Monitoringunterfangen auf ein möglichst breites Publikum abzielen. Ein Unterschied besteht allerdings darin, dass das globale Monitoring der ILO kein inhärentes normativ-wertendes Ranking ausdrückt, sondern ein solches erst durch die Interpretation des Adressaten erhält. ASPIRE macht das Ranking offensichtlicher, indem es die Rangfolgen in deutlich sichtbarer Form visualisiert. ASPIRE stellt darüber hinaus mit seiner zentralen Positionierung auf der Webseite der Weltbank ein weitaus zugänglicheres Produkt dar, als der 'World Social Security Report' der ILO. Stellt ASPIRE mit seiner Möglichkeit der Visualisierung der Rangfolgen ein eindrückliches, leicht zu bedienendes Instrument dar, finden sich die Monitoringergebnisse der ILO in einer langen, teils mit den technischen Aspekten der Mess- und Auswertungsmethoden befassten Publikation. Disziplinierungswirkungen werden erst dann wirksam, wenn die Beteiligten an der Kommunikation die Zahlen als Symptome für Abweichungen gegenüber einem erwarteten Standard interpretieren (vgl. Vollmer 2007: 582). Insofern ist es notwendig, dass die Beteiligten über die Mittel verfügen, sie zu lesen und erwarten zu können, dass der jeweils Andere sie genauso liest. In Hinblick auf seine Interpretationsabhängigkeit ist also anzunehmen, dass das Monitoringprodukt der ILO weniger deutliche Disziplinierungswirkungen umgreift.

Als Exkurs bietet sich an dieser Stelle an, auf die Versuche der Operationalisierung und Quantifizierung des 'Decent Work'-Konzepts der ILO einzugehen, die hilft, dieses Ergebnis besser nachvollziehen zu können.

Dass sich die ILO überhaupt einem globalen Monitoring widmet, das darauf basiert, Länder auf der Basis der erhobenen Daten in einer Rangliste zu ordnen, ist in Anbetracht der Tatsache erstaunlich, dass ein solches Unterfangen noch Anfang des Jahrtausends kategorisch abgelehnt wurde. Im Jahre 2004 veröffentlichte das 'Socio-Economic Security Programme' der ILO einen Bericht, dem eine mehrjährige Beschäftigung zugrundelag, 'Decent Work' quantitativ zu operationalisieren (vgl. ILO 2004). Dem liegt die Kritik zugrunde, dass das Konzept in seiner Vagheit analytischer Präzision und substantieller empirischer Bedeutung mangelt (vgl. Rodgers et al. 2009: 233): „If we cannot measure progress towards decent work, it

is difficult to get beyond rhetoric and into the hard policy choices“ (ILO 2002: iv). Schon 2001 hat der damalige Generaldirektor der ILO, Juan Somavia, der das Konzept in einer Rede 1999 vor der ‘International Labour Conference’ prägte, angeregt, ‘Decent Work’ in quantitativer Form zu konkretisieren: „In order to effectively promote the goal of decent work for all, the Office must be able to measure and monitor progress and deficits“ (ebd.). Die ‘Advisory Group on Statistics’ hat 2001 vorgeschlagen, ein Set von Indikatoren zu entwerfen, um Decent Work zu messen, zum Teil zum Zwecke der internationalen Vergleichbarkeit (vgl. ebd.).

Der Report des ‘Socio-Economic Security Programme’ bezeugt, dass es sich hierbei um den ersten Versuch gehandelt habe, sozio-ökonomische Sicherheit von Individuen und innerhalb von Ländern in ihren verschiedenen Bestandteilen – ‘labour market security’, ‘employment security’, ‘job security’, ‘work security’, ‘skill security’ und ‘representation security’ – global übergreifend zu messen und als Ergebnis dessen einen ‘Economic Security Index’ zu erstellen, der ‘Decent Work’ zu konkretisieren versucht (vgl. ILO 2004). Im Index scheinen verschiedentlich die Präferenzen für eine umfassend staatlich geregelte Sozialpolitik auf, die die ILO seit jeher fordert und fördert. Klassische sozialdemokratische Ideen (‘full employment’) runden dieses Bild ab. Desgleichen wird das rechtliche ‘commitment’ der untersuchten Einheiten belohnt (vgl. ebd.). Auf die konkreten technischen Details soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden, zentral ist, dass mit der Indikatorisierung verbunden ist, Länder in normativ-wertende Kategorien zu sortieren, je nach individueller ‘Performance’. „If a country’s score is equal to or greater than the value of the sixth decile in one of the sub-indexes, the country is deemed satisfactory in that respect; if below, it is deemed unsatisfactory“ (Bonnet et al. 2003: 217). In Hinblick auf nationale Levels ökonomischer Sicherheit wurden so 90 Länder der Welt in vier Cluster eingruppiert: ‘pacesetters’, ‘pragmatists’, ‘satisficers’, sowie ‘much-to-be-done-countries’ (vgl. ILO 2004). Diese Bezeichnungen zeigen zum Teil bereits politischen Handlungsbedarf an. Auch die Anwendung auf weitere Ebenen, wie etwa eine Mesoebene von Wirtschaftsunternehmen wurde von Seiten des ‘Socio-Economic Security Programme’ geprüft (vgl. Standing 2002). In der ILO wurde der Report nicht gut aufgenommen und die Quantifizierung von Decent Work fand keinen Anschluss in der ILO-Politik. Insbesondere die Arbeitgeberrepräsentanten innerhalb der ILO, aber auch politische Vertreter aus Entwicklungsländern haben sich eines solchen wertenden Rankings von Ländern und Unternehmen verwehrt (vgl. Rodgers et al. 2009: 234). Immerhin gerieten die industrialisierten Länder so fast automatisch in die höchsten Kategorien und afrikanische niedrigentwickelte Länder zumeist in die untersten Kategorien. Das passe nicht zum Auftrag der ILO, die Lebensbedingungen in den niedrigentwickelten Ländern zu verbessern, sondern verschiebe eine einseitige ‘accountability’ auf diese. Seit diesem gescheiterten Monitoring wurden vereinzelt, und seit 2008 auch wieder systematisch, Versuche einer Wiederaufnahme der Quantifizierung von ‘Decent Work’ unternommen (vgl. ILO 2008). Bislang sind allerdings bloß beschreibende Indikatoren ohne ein impliziertes Ranking entstanden (vgl. Standing 2008). Es kann spekuliert werden, dass das globale Monitoring des ‘World Social Security Reports’ aufgrund seiner Vermeidung eines normativen Rankings und seiner deskriptiven Kategorien, die erst durch eine bestimmte Interpretation eine

Wertung erhalten, höhere Legitimität innerhalb der ILO besitzt.

4.3.3 Vereinheitlichung und Isomorphie oder Differenzierung?

Das Monitoring des 'World Social Security Reports' dient also weniger einer direkten regulativen Absicht, die mit Formen der (Selbst-)Disziplinierung im Rahmen eines 'Performance Management' arbeitet, sondern ist vielmehr Ausdruck eines technisierten Diskurses, der herauszufinden bestrebt, 'what works' in puncto Designs- und Implementationsaspekten sozialer Sicherung, erfüllt damit aber, wie im Folgenden gezeigt werden soll, auch regulative Funktionen. Der 'World Social Security Report' solle politische Entscheidungsträger dabei anleiten, ihre Entscheidungen unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen vergleichbarer Länder zu treffen. Globale Erfahrungswerte in Form von 'best practice'-Modellen auf der einen und technisch-administrative Hilfestellungen und Trainings, etwa durch die ILO, auf der anderen Seite erlaubten es einem Land, auf diese Erfahrungen zuzugreifen (vgl. *ILO 2010a: 17*).

In dieser Absicht manifestiert sich die Vorstellung der Vergleichbarkeit sozialer Sicherungssysteme über alle Länder hinweg, obgleich die Weltgesellschaft ganz unterschiedliche soziale, ökonomische und kulturelle Kontexte vereint. Zwar wird die Heterogenität der Welt in sozialer, ökonomischer oder demographischer Hinsicht betont, weshalb 'blue print'-Ansätze delegitimiert werden. So betont die ILO, dass es keinen einzig richtigen Weg in der Armutsreduktion oder der Entwicklung sozialer Grundsicherungen gäbe, diese seien vielmehr abhängig von demographischer und ökonomischer Entwicklung, sowie soziokulturellen Präferenzen und Traditionen (vgl. *ebd.*), jedoch scheint dies nach Auffassung der Organisationen nicht für die technischen Aspekte des Designs zuzutreffen. Hier gilt, dass „a range of often inter-related scheme parameters (...) can have a major impact on the effectiveness of the scheme and the efficiency of its administration“ (*ebd.*) und „many of the means to improve the effectiveness and efficiency of existing systems (...) [are] well documented“ (*ebd.*). Auch die Weltbank deklariert, dass die exakte Form von Systemen sozialer Sicherung und Arbeitsmarktprogrammen zwar über Länder hinweg variierte, viele 'basic functions' aber vergleichbar seien, weshalb sich auf „policy, program and administrative levels“ (*WB 2012b: xv*) gemeinsame Herausforderungen ausmachen ließen, die den Bedarf an 'knowledge sharing' erkennbar machten; „at the policy level, there is a need for affordable, fiscally sustainable approaches that can serve as a basis for meeting coverage gaps“ (*ebd.*), auf der Programmebene gehe es um die kosteneffektive Übermittlung von „benefits to the most vulnerable“ (*ebd.*) und auf der administrativen Ebene um die Vereinheitlichung von „citizen registries by household, age, and income“ (*ebd.*), um die Leistungen über verschiedene Programme hinweg koordinieren zu können. Länder sollten entsprechend fokussieren auf „observable and replicable interventions“ (*OECD-DAC 2008: 4*), was verdeutlicht, dass dieser Vorstellung eine ökonomische Rationalität eigen ist, die annimmt, dass die ökonomischen Modelle über eine direkte Verankerung in der Realität verfügen, weswegen sie über Kontexte hinweg replizierbar sind (vgl. Morgan 2004: 342). Insofern wird zwar davon abgesehen, Vergleichbarkeit hinsichtlich der sozialen, kulturellen und ökonomischen Bedingungen von Ländern zu postulieren, auf der administrativen

Ebene des Designs, die als ein Set technischer, von den oben genannten Faktoren entkoppelter, wissenschaftlich-objektiv behandelbarer Faktoren betrachtet wird, seien die Systeme hingegen durchaus vergleichbar. Als vergleichbar werden Länder betrachtet, die hinsichtlich demographischer Struktur, sowie sozialen und ökonomischen Bedingungen ähnliche Voraussetzungen vereinen (vgl. *ILO 2010b: 8; ILO 2010a: 21*). Die Weltbank sieht ihre Aufgabe darin, 'South-South knowledge exchanges', vor allem in Bezug auf Fragen des effektiven Designs und der Implementation, zu unterstützen (vgl. *WB 2012b: xviii, 9*).

Die Generierung von 'best practices' stellt einen interessanten Fall für die Anwendung eines solchen Vergleichbarkeitspostulats dar. Als 'best practices' gelten von globaler Ebene aus konstruierte Idealtypen sozialer Grundsicherungssysteme, die im Allgemeinen als Orientierungsstandard beworben werden (vgl. Martens/ Jakobi 2010: 9-12). Sowohl als Ergebnis theoretischer Simulationen, als auch als Auswertung von globalen Monitoringunterfangen – „even more convincing than theoretical exercises“ (*ILO 2010a: 27*) –, also als Produkt numerischer Technologien, konstruieren sowohl die ILO, als auch die Weltbank 'best practices', verstanden als vorbildliche soziale Grundsicherungssysteme, die zumeist die Grundlage detaillierter Beschreibungen des Designs und des Implementationsprozesses sozialer Grundsicherung bilden. 'Best practices' werden gezielt selektiert und in ihren institutionellen Details publiziert (vgl. *OECD-DAC 2008: 5*). Die Auswahl dieser 'flagship programmes' unterscheidet sich hinsichtlich der beiden Organisationen kaum. Bolsa Familia aus Brasilien, Oportunidades aus Mexiko, sowie MGNREGS aus Indien bilden die Idealfälle, an denen sich im internationalen Vergleich andere Grundsicherungssysteme messen lassen müssen (vgl. *ILO 2010b: 76-77; ILO o.J. b*), die also gewissermaßen als impliziter 'performance standard' fungieren. Die Weltbank betont neuerdings zusätzlich insbesondere, neben Bolsa Familia, 'Ethiopia's systems approach' als kosteneffektives Programm, das 'significant results' hätte erzielen können (*WB 2012b: xx*). Aber auch einzelne administrative Systeme oder institutionelle Bestandteile sozialer Grundsicherungen werden als 'best practices' deklariert, so etwa Mexikos 'CONEVAL', eine autonome 'agency', „responsible for monitoring poverty and assessing the performance of social policies and programs“ (*WB 2012b: 22*). Für die ILO haben die 'best practices' eine wesentliche Bedeutung darin, gezeigt zu haben, dass ein 'Social Protection Floor' einen dramatischen Effekt auf die Armutsverminderung haben könne und bezahlbar sei (vgl. *ILO o.J. b*). Die Orientierung an den 'best practices' und anderen erfolgreichen Programmen könne die „duplication of efforts“ (*ILO/WHO 2009: 17*) nationalstaatlicher Regierungen vermeiden und den Zugang zu 'relevanten Informationen' verbessern (vgl. *ebd.*).

Viele der üblichen 'best practices' sind 'Conditional Cash Transfers'. 'CCTs', die insbesondere von der Weltbank als Modell sozialer Grundsicherung entwickelt werden, sind die wohl am intensivsten evaluierte entwicklungspolitische Intervention, hinsichtlich ihres „impact on a variety of outcomes“ (*WB 2009a: 297*), darunter Armutsindikatoren, aber auch „labor market participation, (...) nutritional status, and schooling to name but a few“ (*ebd.*). Als 'results-oriented programs' und 'workfare programs' beinhalten sie integrierte Monitoring- und Evaluationsinstrumente, um ihren Zweck zu überwachen, die damit Daten über die 'Perfor-

mance' der jeweiligen Systeme produzieren und somit laut Weltbank „have generated robust evidence that the programs are well implemented and are achieving their intended results“ (WB 2008b: 181) und produzierten „feedback for improvements in productivity, effectiveness, and impact“ (ebd.). Die Weltbank postuliert selbst, dass Evaluationen ein wesentlicher Faktor für die Verbreitung sozialer Grundsicherungen über den globalen Süden gewesen seien, „[having] been important in making the case for individual programs and for safety nets being part of social policy“ (WB 2008b: 182). CCTs werden insofern vor allem deshalb als innovative policy bezeichnet, weil sie eine starke Evaluationskultur etablierten, als ein Aspekt überlegenen Managements. Die ILO weist dabei darauf hin, dass die Verfügbarkeit von Daten einen 'bias' gegenüber „well-established programmes“ (ILO 2010a: 96), als Programmen mit starker Evaluationsbasis, zur Folge habe. Diejenigen Typen sozialer Grundsicherung, über die eine breite Basis von simulations- und evaluationsgenerierten Daten zur Verfügung steht, sind also diejenigen Modelle, die eine bevorzugte Position in der globalen Politik sozialer Grundsicherung einnehmen. Dies sind zum einen diejenigen Systeme, die – etwa mittels numerischer Analyseinstrumente – eine leicht bestimmbare Kosten/ Nutzen-Gleichung ermöglichen. Zum anderen handelt es sich um solche Grundsicherungstypen, die hinsichtlich ihrer finanziellen Voraussetzungen eine möglichst umfassende Datenbasis generieren können, etwa angeleitet durch weltweite Vergleiche und deren Aufzeichnung in globalen Statistiken.

Aus der theoretischen Literatur lässt sich schließen, dass der 'best practice'-Konstruktion das Ideal experimentell-hypothetischer Wissenschaft zugrundeliegt, als einer „Wissenschaft idealisierter Objekte und Realitätssegmente“ (Krohn/Weyer 1989: 353). In der Orientierung an 'best practices' zeige sich eine gleichzeitige „Implementierung erprobten Wissens“ (ebd.: 349; kursiv im Original) mit der „Erprobung unsicherer Implementierungen“ (ebd.; kursiv im Original). Krohn und Weyer (1989) kennzeichnen damit eine wissenschaftsbezogene Praxis, die den Einsatz wissenschaftlicher Handlungstypiken in Anwendung auf die Gesellschaft zum Inhalt hat. Die sozialpolitischen Systeme werden als nicht unfehlbar betrachtet, weshalb ihre Implementation und Durchführung dauerhafter Verfahren des Monitorings und der Evaluation bedarf. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass als 'erfolgreich' evaluierte Programme gegenüber 'neuen Experimenten' zu bevorzugen seien, da sie ja 'bewiesen' hätten, dass sie 'funktionieren'. Eine derart vorgehende sozialpolitische Praxis entlastet sich damit gewissermaßen von den sozialen Konsequenzen von Irrtum und Misserfolg (vgl. ähnlich ebd.: 353) und liefert gleichzeitig eine Legitimation für ihr Handeln mit, die als 'what works'-Legitimation bezeichnet werden kann, sich auf professionelle oder wissenschaftliche Expertise berufend. Ermöglicht wird damit auch die nachträgliche Änderung nicht erwünschter Folgewirkungen sozialer Interventionen. Mit der Nutzung numerischer Simulationsinstrumente wird noch dazu versucht, schon diese Testimplementation zu ersetzen und damit einen Ersatz für 'Sozialexperimente' in der Politik herzustellen, um von Konsequenzen in der Realität einer erfolgten Einführung und der Verantwortungsübernahme dafür zu entlasten. Simulationen dienen der Symbolisierung von Möglichkeiten, „so daß der Selektionsprozeß nicht nur auf Wirkliches, sondern auch auf Mögliches oder auf Wirkliches in seiner

Möglichkeit, anders zu sein, reagieren kann“ (Luhmann 2012 [1975]: 81). Simulationsinstrumente steigern die „Fähigkeit, sich an Kontingenzen zu orientieren“ (ebd.), indem sie den Alternativenraum sichtbar machen. Hier zeigt sich eine wissenschaftsorientierte Praxis, die aufgrund des Fehlens von Laborbedingungen ausweicht auf Methoden der Simulation, des Monitorings und der Evaluation. Der Wandel liegt also in der ‘Einführung auf Probe’, die insbesondere in der Grundsicherung ein neuer Gedanke ist – traditionell wurden sozialhilfeartige Systeme in ihren administrativen Voraussetzungen kaum einer gründlichen Evaluation zugeführt (vgl. Leisering 2009) –, der spezifisch den globalen Zugang begleitet und in den zahlreich gewordenen ‘pilot projects’ ihren institutionellen Ausdruck findet, sowie der Einführung von Systemen in virtuellen Realitäten, in denen ein Spiel mit den Daten in einer virtuellen Welt ermöglicht wird, die von ‘realen’ Konsequenzen entkoppelt.

Ich möchte argumentieren, dass die in Monitoring- und Evaluationsmechanismen integrierten Komponenten und Indikatoren in besonderer Weise zur kulturelle und soziale Grenzen überwindenden Vergleichbarkeitsherstellung geeignet sind. ‘Best practices’ existieren nicht in einer dichten qualitativen Beschreibung, sondern in einer Ansammlung von Zahlen, die spezifische, festgelegte Charakteristika der jeweiligen Programme zu beschreiben suchen. Somit stellen die numerischen Technologien überhaupt erst die Grundlage für die Vergleichbarkeitsherstellung her, da erst die quantifizierte Kategorisierung, die eine Reihe von Aspekten selektiert, dabei allerdings einen Großteil der sozialen Komplexität schlicht ignoriert, ein solches Unterfangen als möglich und legitim erscheinen lässt. Sozialpolitische Kategorien tragen weder über die Zeit hinweg stabile Bedeutungen, noch lassen sie sich in einem globalen Vergleich, der kulturelle und länderspezifische Unterschiede nivelliert, universalisieren, ohne dass Aspekte dabei verloren gehen, respektive eine neu konstruierte Einheit entsteht (vgl. Conrad 1996: 166). Als Folge entsteht von der globalen Ebene aus eine Vereinheitlichung sozialer Problemdefinitionen und eine Standardisierung der Instrumente und Prozesse zu deren Lösung, also eine Standardisierung deren Zielsetzung und deren Form, die zwar nicht in regulatoriver *Absicht* geschieht, aber dennoch zu konstatieren ist. „Adequate measurement, clearly, means disciplining people as well as standardizing instruments and processes“ (Porter 1995: 28).

In the international arena, national characteristics are discursively generalised, not just by scientific researchers but by the participating national politicians and their experts, thus leading in part to new concepts. These international discursive processes act on preconceptions of the nature of welfare states, something which is rarely seen in cross-national comparative welfare state studies so far (Kaufmann 2012: 83).

„In this way, the social is redefined“ (Leisering 2011: 224). In diesem Sinne trägt die geschilderte ‘best practice’-Praxis nicht nur für die Länder, in denen das jeweilige Programm institutionalisiert ist, Bedeutung, sondern besitzt für die Verbreitung sozialer Grundsicherung und die Gestalt des globalen Sozialen an sich Relevanz.

Es kann angenommen werden, dass die Generierung von ‘best practices’ und der nachfolgend angeregte Vergleich die Bedeutung nationaler sozialer Pfadabhän-

gigkeiten, im Sinne existierender sozialer Sicherungsformen, aber auch nationaler sozialstruktureller Eigensinnigkeiten und politischer Präferenzsysteme, die Entwicklung sozialpolitischer Strukturen in den Ländern der Welt, nachhaltig verändert. Kulturelle Unterschiede werden durch das Postulat grundsätzlicher Kommensurabilität über die Länder des globalen Südens hinweg nivelliert. Alle Länder oder mindestens alle Länder einer bestimmten Kategorie – etwa ‘globaler Süden’ oder spezifische Regionen – werden von globaler Ebene aus als prinzipiell vergleichbar, ergo auch gleich behandelbar angesehen, insofern numerische Technologien auf der Design- und technisch-administrativen Ebene Vergleichbarkeit herstellen. Die Ergebnisse von Simulationen und Evaluationen werden in Bezug auf einen potentiell globalen Selektionshorizont politischer Entscheidungen gesetzt. Transnationale administrative Zusammenarbeit und Beobachtungen der Praxis anderer Administrationen war zwar schon lange Gang und Gäbe, prinzipiell sind Vergleiche dieser Art in der Sozialpolitik also nicht neu. Politische Akteure haben sich schon immer mit ihren jeweiligen Nachbarn verglichen und wie in Kapitel 4.3.1 ausgeführt, ist der Beobachtungshorizont schon seit Anfang des letzten Jahrhunderts beinahe global. Die institutionalisierte und generalisierte Form, in der das nun – und dazu von globaler Ebene aus, inklusive des bis dato weitgehend ignorierten globalen Südens – geschieht, stellt dennoch eine Neuheit dar, insofern nun südostasiatische Erfahrungen lateinamerikanische policies informieren und umgekehrt – angeleitet durch die globalen Informationssammlungen internationaler Organisationen. Mit dem globalen Vergleich nationaler sozialpolitischer Grundsicherungssysteme wird ein gemeinsamer, weltumspannender Beobachtungshorizont etabliert, der als Teil sozialer Verweltgesellschaftung gelten kann. Der globale numerische Vergleich sozialer Grundsicherung durch internationale Organisationen erlaubt den Vergleich dieser in neuen Narrativen und Statistiken, die in Folge eine Standardisierung von Implementationsprozessen und der Charakteristika sozialer Grundsicherung auf globaler Ebene in Gang zu setzen vermögen, die in einer neuen Weise geschieht und nicht lokalen Diversitäten folgt.²⁹

Numerische Technologien und Tools, wie das globale Monitoring durch ILO und Weltbank, sind diejenigen Gegenstände, die die Standardisierung in Gang bringen.

Standardization, the agreed upon rules for the production of a textual or material object, imposes a classification system that allows for replication over distance, over time, and over heterogeneity. It ensures a regularity of definitions or objects from one sphere or location to another, from one context to another, eradicating the local through extending the boundaries for practices (Townley 2008: 55),

in diesem Fall auf eine globale Ebene. Die Reichweite des Vergleichs wurde mit der Beobachtungspraxis numerischer Technologien auf eine globale Ebene ausgedehnt, so dass prinzipiell heute (fast) jedes System sozialer Grundsicherung im Kontext einer weiteren Umwelt des Sozialen beobachtet werden kann. Insofern

²⁹Möglicherweise – dies wäre weiteren Forschungen zu überlassen – lässt sich ein solcher Prozess erstmalig für die globale Sozialpolitik im globalen Alterssicherungsdiskurs nachvollziehen.

kann soziale Grundsicherung zunehmend als ein Produkt rationalisierter Anderer verstanden und analysiert werden, die mit Hilfe numerischer Tools die Kategorien, Narrative und Statistiken überhaupt erst entwerfen, an denen in Folge soziale Grundsicherungssysteme auf der ganzen Welt orientiert werden und sich orientieren.

Das Argument lautet allerdings nicht, dass die 'best practice'-Konstruktion zwangsläufig direkte Imitations- oder Kopieeffekte zur Folge habe. Eine ganze Literaturreihe in der politischen Wissenschaft beschäftigt sich mit Policy-Transfer und -Lernen. Aus dieser lässt sich ableiten, dass 'Imitation' eines 'best practice'-Modells nicht die unbedingte Folge seiner Konstruktion darstellt und darstellen muss. Zahlreiche Weisen des Umgangs, wie Kopie, Angleichung, Kombination oder Inspiration, sind ebenfalls möglich, die verschieden starke Übernahmen des jeweiligen Modells oder von Modellbestandteilen implizieren (vgl. als Übersicht Lütz 2007: 135-136). Insofern wird auch von der Adaption auf lokale Umstände gesprochen oder von 'translation', also Übersetzung (vgl. Ancelevici/ Jenson 2013). Ein simpler Mechanismus sollte aber anerkannt werden: die Definition sozialer Probleme und ihrer Lösungen auf globaler Ebene schränkt die Kontingenz gewählter Umgangsweisen auf der nationalen Ebene ein. Es lässt sich konstatieren, dass bereits die Konstruktion auf der einen Seite hochgradig generalisierter Standards – vergleichbar dem 3-Säulen-Modell der Weltbank in der globalen Alterssicherungspolitik (vgl. Orenstein 2005) – und auf der anderen Seite konkreter policy-Lösungen, wie Bolsa Familia, Oportunidades und anderen, aber auch das 'Herunterbrechen' dieser auf ein numerisches Skelett selektiver Variablen, Auswirkungen auf die globale Politik sozialer Grundsicherung haben. Mit unserer konstruktivistischen Grundlage können wir behaupten, dass die Konstruktion dieser Modelle bereits Wirkungen hat, bevor es überhaupt um Diffusionsfragen wie 'coercion' oder 'learning' geht (vgl. Dobbin et al. 2007), allein durch die Eingrenzung von Kontingenz. Ein Vergleich mit dem bereits angesprochenen Alterssicherungsdiskurs scheint instruktiv:

Discourse surrounding these reforms turned to a common set of concepts and issues, and policymakers began to conceive of pension systems in terms of „pillars.“ This common language and conceptual framework greatly facilitated the capacity of policymakers in one country to evaluate and learn from the reforms adopted in another (Brooks 2004: 71).

Einschränkend sei zum Abschluss dieses Kapitels allerdings darauf hingewiesen, dass bislang „der (...) Trend zu globaler Vereinheitlichung ('Uniformität') nicht zu einer 'Homogenisierung' geführt, sondern immer neue Differenzen ('Komplexität') hervorgebracht habe“ (Werron 2012: 104), dass also „globale Einheitlichkeit und [lokale] Vielfalt einander nicht ausschließen, sondern sich wechselseitig bedingen und aneinander steigern können“ (ebd.). In Bezug auf Isomorphiewirkungen durch numerische Technologien lässt sich also möglicherweise eine weitreichende lokale Entkopplung von globalen 'prescriptions' und Modellen diagnostizieren, die die Weltgesellschaftstheorie Meyers' in ihren Analysen als wesentliches Charakteristikum der Weltgesellschaft betont. Dies kann allerdings erst in weitergehenden Studien vertieft werden.

4.3.4 Die Konstruktion sozialpolitischer Kategorien durch numerische Technologien

Numerische Technologien basieren in ihren Quantifizierungen auf einer Komplexitätsreduktion. Zumeist werden bestimmte Klassifizierungen vorausgesetzt und durch die Operationen der numerischen Technologien gefestigt, so dass diese als Instanzen der Wirklichkeitskonstruktion betrachtet werden müssen.

Zunächst basieren viele numerische Tools in ihren Analyseoperationen auf etablierten Lebenslaufkategorien, die westliche Formen von Sozialpolitik bereits lange verwenden und daher ein vorgängiges Wissen über westliche Standards sozialer Grund-, respektive Grundsicherung erfordern. Verbreitet sind Unterscheidungen in Kinder, Menschen in arbeitsfähigem Alter und Alte. Dazu kommen zunehmend spezifische Gruppen wie Behinderte oder Witwen, teilweise Frauen im Allgemeinen, die quer zu diesen Lebenslaufkategorien liegen. Fortschritte in der Armutsanalyse, die, etwa durch die Betrachtung des 'poverty gap', erlaubten, ein Ranking der Armen in Bezug auf 'poverty stages' durchzuführen – haben seit der Konstruktion der 1\$-a-day-Armutslinie zur Differenzierung verschiedener Typen von Armut geführt. Die zunehmend differenzierteren Statistiken ermöglichten Analysen, die verschiedene Gruppen anhand ihrer Risiken, in Armut zu fallen, unterscheiden. Die Kategorie besonders anfälliger Gruppen wurde in Folge als 'Vulnerabilität' bekannt, unter die sowohl Kinder, als auch Alte, behinderte Menschen, sowie Witwen und teils Frauen im Allgemeinen gezählt werden. Mit dem 'World Development Report 2000/ 2001' wurde 'vulnerability' zur Grundlage eines verbesserten Armutsbegriffs auserkoren. Argumentiert wird hier, dass die Konzentration auf ex post-Armut gegenüber ex ante-Vulnerabilität benachteiligt ist, da sie nicht auf eine vorsorgende Funktion und also auf die Zukunft gerichtet ist (vgl. WB 2003: 1-2). Im 'Social Risk Management', der eine Zukunftsorientierung entwicklungspolitischer Maßnahmen reflektiert, wird das Konzept der Vulnerabilität weiter ausgearbeitet (WB 2009a: 2). „Absence of poverty is considered to be achieved when households have enough to consume both *now* and *in the future*“ (WB 2003: 4; kursiv im Original). Das Konzept hat sich allerdings noch nicht durchgesetzt, als Grundlage der Armutsmessung, da seine Quantifizierung im Gegensatz zum '1\$-a-day'-Indikator vor Schwierigkeiten gestellt ist (vgl. WB 2001a: 19).

Auf Grundlage der analysierten Dokumente lässt sich schließen, dass neben diesen grundlegenden Fortschritten in der Armutsforschung insbesondere eine Auswahl numerischer Technologien und Tools einen solchen Wandel der zentralen Kategorien sozialer Grundsicherungssysteme herbeigeführt haben, so eine Vielzahl von Sicherungssystemen die 'vulnerable groups' zur Grundlage ihres 'targetings' machen.

So basiert das globale Monitoring der ILO im 'World Social Security Report 2010' auf solchen Lebenslaufkategorien, insofern die Ergebnisse der Analysen anhand von vordefinierten Gruppen, beispielsweise älteren Menschen und Behinderten strukturiert werden (vgl. ILO 2010b: 22-24). Die 'Social Protection Expenditure and Performance Reviews' der ILO, die unter anderem die Effektivität der 'performance' der existierenden Sicherungssysteme eines Landes in Hinblick auf 'coverage' („in terms of the proportion of the relevant population covered and in terms of the levels/ quality of coverage“, vgl. ILO 2000: 1) analysieren sollen, dienen schwer-

punktmäßig der Identifikation nicht abgedeckter 'vulnerable groups'. In beiden Fällen wird die Vulnerabilität nicht selbst aus den Daten generiert, sondern stattdessen mit präkonstruierten Kategorien an diese herangetreten (vgl. *ebd.*).

Gewissermaßen können auch die Vorgaben hinsichtlich institutioneller Lösungen, die sich in Simulationstools wie dem 'Social Protection Floor Costing Tool' finden, als eine Form der Isomorphie durch die Etablierung von Kategorisierungen betrachtet werden. An den vordefinierten Grundsicherungssystemen, die sich an den oben beschriebenen Lebenslaufkategorien orientieren – also etwa Renten für alte Menschen, 'child benefits', sowie Programme im Falle von Arbeitslosigkeit – können Nutzer der Tools zumeist nur in bestimmten Rahmen Modifikationen vornehmen, so in Bezug auf die Höhe des 'benefits', der damit als ein zu variierender Faktor erscheint, der sich an den vorher festgelegten Ressourcen orientiert, die zur Finanzierung zur Verfügung stehen (vgl. *UNICEF/ILO 2010: 2; SPF o.J. a*). Dadurch werden spezifische Problemkonstruktionen über die Vorgaben der institutionellen Gestalt sozialer Grundsicherungen durch die numerischen Tools nahegelegt (vgl. *SPF o.J. a*).

In diesem Sinne festigen die numerischen Technologien und Tools sozialpolitische Kategorien von 'vulnerability' und 'deservingness', insofern diese die Beobachtung der Systeme als leitende Unterscheidungen strukturieren. Dabei reflektieren die Technologien nicht die unterschiedlichen kulturellen und sozialen Bedeutungen, die Lebenslaufunterscheidungen und andere vergleichbare Kategoriebildungen in unterschiedlichen Regionen der Welt einnehmen können. Die globalen Tools folgen standardisierten Definitionen, die lokale Unterschiede demzufolge nicht abbilden können. Gerade in Bezug auf Länder des globalen Südens, die deutlich durch informelle Arbeitsbeziehungen geprägt sind, in denen sich der westliche Lebenslauf, bestehend aus einer Phase der Kindheit, gefolgt von Ausbildung, Berufstätigkeit und schließlich Ruhestand, (noch) nicht in dem selben Maße etabliert haben mag, ist eine Setzung solcher Kategorien – theoretisch betrachtet – dazu imstande, wenn sich die Kategorien durch einen globalen sozialen Vergleichsprozess universalisieren, einen Wandel im Selbstverständnis der Bevölkerung auszulösen, indem sich die betroffenen Gruppen an den administrativen Kategorien orientieren.

Teils übernehmen numerische Technologien gar die Problemkonstruktion selbst. Sowohl im Falle der 'Social Protection Expenditure and Performance Reviews', als auch des 'Rapid Assessment Protocols' ist eine Identifikation von Risiken und 'needs' im existierenden sozialen Sicherungssystem mit der Aufdeckung von 'gaps' verbunden, also Mängeln, in Hinblick auf die 'coverage' eines Systems (vgl. *ILO 2000*). Insofern, als damit das Tool den sozialpolitischen Entscheidern eine bestimmte Wirklichkeitssicht nahelegt, in Bezug auf die Problemkonstruktion einen „clearing“ within which thought (...) can occur“ (Rose 1991: 676) produzierend, handelt es sich um eine gewichtige, eigenständige Instanz im sozialpolitischen Prozess. Numerische Technologien sorgen hier zum einen dafür, bestimmte Probleme überhaupt erst zu konstruieren und potentiell auf die politische Tagesordnung zu setzen, sie bieten auch ein integriertes 'framing', das auf einer impliziten Vorstellung über Ursachen und Hintergrund und expliziten Angaben zu möglichen Lösungsstrategien basiert. 'Costing exercises' und die Macht der Evidenz

bezeichnen nicht nur Probleme, sondern stecken auch den Bereich möglicher policies ab. Dies nimmt den beteiligten Akteuren Handlungsspielräume, führt aber gleichsam durch die Konstruktion von Optionen zur Reduktion von Komplexität und der Ermöglichung legitimer politischer Handlungen.

4.4 Semantiken und Wertideen numerischer Technologien im Politikfeld sozialer Grundsicherung

Numerischen Technologien in der globalen Politik sozialer Grundsicherung liegen soziale Prozesse zugrunde, die die sozialpolitische Praxis von Ländern beurteilen und in ihrer Beurteilung vergleichen. Sie beruhen also zunächst auf der Herstellung von Vergleichbarkeit über lokale, kulturelle und Ländergrenzen hinweg. Derartige Vergleichsordnungen bedürfen daher der Konstruktion eines oder mehrerer Indikatoren. Diese Indikatoren werden zunehmend in global operierenden internationalen Organisationen entwickelt. Trotz wiederkehrender Verweise auf die kulturellen und länderspezifischen Eigenheiten sozialer Politik, die zu berücksichtigen seien, etablieren die Organisationen hiermit nicht nur Prozessnormen 'guter' und 'richtiger' Sozialpolitik und somit der Formen und Funktionen nationaler Sozialpolitik, sondern verbreiten gleichzeitig normative Ideen und Vorstellungen dieser, insofern die Indikatorenkonstruktion spezifische Wissensselektionen erfordert und somit Gewichtungen auch normativer Art aufscheinen lässt. In den folgenden zwei Kapiteln wird auf diese normativen Aspekte numerischer Technologien im globalen Politikfeld sozialer Grundsicherung eingegangen.

4.4.1 Invisibilisierung und Generalisierung des Normativen

Das Soziale beinhaltet immer auch eine werthafte Dimension, insofern als soziale Politik in Hinblick auf die Verbesserung von Lebensumständen einer moralischen oder ethischen Beurteilung dieser Verbesserung bedarf. In den Zielen sozialer Politik manifestieren sich entsprechend die zugrundeliegenden Wertmaßstäbe. In Hinblick auf numerische Technologien ist auffällig, dass sich die betrachteten Organisationen in erster Linie eines Rekurses auf Effizienz- und Effektivitätsnormen unterwerfen, der werthafte Züge trägt. So behauptet die ILO in ihrer Begründung des Wertes von Simulationstools, dass Politiken der sozialen Sicherheit einer rationalen Basis bedürfen und eine finanzielle Abklärung ihrer Effizienz und ihrer Effektivität für 'long-term economic development' (vgl. *Cichon et al. 2004: 4*) benötigen, denen der Einsatz numerischer Tools Rechnung tragen soll. Die Effektivität der 'performance' drückt sich in einer numerischen Form aus, die zumeist in Hinblick auf die 'coverage' des sozialen Grundsicherungssystems bemessen wird – das heißt, „in terms of the proportion of the relevant population covered and in terms of the levels/ quality of coverage“ (*ILO 2000: 1*) also in Bezug auf den 'impact' einer sozialen Maßnahme (vgl. *ILO 2007c*). Je nach numerischem Tool wird diese Frage allerdings nicht nur in Bezug auf die Gesamtbevölkerung, respektive die Gruppe der als 'arm' definierten Bevölkerung, behandelt, sondern in Bezug auf spezifische, vordefinierte 'vulnerable groups' – ein Term, der, wie bereits ausgeführt wurde, eine große Bedeutung in Bezug auf numerische Bedarfsfeststellungen besitzt –, ebenso wie nach Geschlecht. Die ILO betont, dass es rein um eine

Kosten/ Nutzen-Abwägung zwischen eingesetzten Ressourcen und 'policy outcomes' gehe; je geringer erstere im Vergleich zu letzteren ausfielen, desto positiver sei die Beurteilung (vgl. *ILO 2010b*: 79, 87). In zahlreichen ILO-Reports werden 'sound financing' und 'effective design of benefit schemes' (vgl. *ILO 2010b*: 79) als Grundlagen erfolgreicher Grundsicherungssysteme gepriesen. Es sei notwendig, die „effects of scarce resources on the reduction of poverty and insecurity“ (*ILO/WHO 2009*: 4) zu maximieren. Bedachtes Wirtschaften, ein möglichst geringer Ressourceneinsatz für möglichst große 'outcomes', steht im Vordergrund des ILO-Ansatzes, bei dem numerische Simulationstools Unterstützung bieten sollen. Gerade für eine Organisation wie die ILO mit ihrer sozialdemokratischen ideologischen Orientierung scheint eine solche pragmatische Sicht auf den Nutzen sozialer Sicherungsmaßnahmen zunächst überraschend. Noch stärker wird diese Idee bei der Weltbank betont. Sie beschreibt, es ginge bei der Beurteilung sozialpolitischer Maßnahmen in erster Linie darum, „whether the benefits the program generates outweigh its costs to society“ (*WB 2008b*: 181), eine Frage, die sich durch Monitoring- oder Evaluationsmaßnahmen beantworten ließe (vgl. *ebd.*). Die 'outcomes' müssen für diesen Zweck natürlich exakt – in numerischer Form – spezifiziert werden. Bei der Weltbank ist der Rekurs auf rationale, 'results-, also 'messbare', Effekte und 'outcome-'orientierte Politik, angeleitet durch numerische Tools, noch deutlicher. Nicht nur ein Rekurs auf technokratische Werte, sondern auch Normen der 'good governance' werden transportiert, „setting clear objectives, evidence-based decision-making, transparency, and continuous adaptation and improvement“ (*OECD-DAC 2008*: 6).

Auch der Nachhaltigkeitssemantik ('sustainability'), ursprünglich aus der Umweltpolitik in den globalen sozialpolitischen Diskurs eingegangen (vgl. Leisering 2007: 202), die sich ebenfalls in vielen Publikationen nachweisen lässt, liegt ein Verständnis zugrunde, das sich auf finanzielle Aspekte rationalen und effektiven Designs, sowie gerechter Finanzierung bezieht (vgl. *ILO 2010b*: 79). Das finanzielle Budget von Regierungen soll möglichst effektiv eingesetzt werden: „rational and optimal investments of their reserves“ (Cichon et al. 2004: 9) sind von elementarer und wachsender Wichtigkeit in der Verwaltung nationaler Grundsicherungssysteme. Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, deren Gültigkeit für alle öffentlichen Politiken reklamiert wird, sollen sowohl Simulations-, als auch Monitoring- und Evaluationsmechanismen eingesetzt werden (vgl. *ILO 2010b*: 87). Meist wird der Bezug auf eine solche Nachhaltigkeitssemantik ohne genauere Klärung seines Inhalts vorgenommen, es deutet sich allerdings an, dass 'sustainability' sich in einer Analyse der Kosten sozialer Sicherungssysteme manifestiert – so diene es der 'sustainability', die Kosten verschiedener Maßnahmen über einen 20-jährigen Zeitraum in die Zukunft zu berechnen und damit Unsicherheiten zu reduzieren (vgl. *SPF o.J. a*). Auch die Norm der 'sustainability' nimmt damit eine konkrete numerische Form an.

Effizienz und Effektivität sind auf den Prozess bezogene Wertmaßstäbe, die sich auf Beziehungen zwischen Input und Output beziehen und bieten keinen Wertmaßstab für das Produkt sozialer Sicherheit an sich, für seine gesellschaftliche Bedeutung und Güte. Die ILO muss sich somit also etwa nicht darauf verlegen, die Armutsreduktion, die übereinkommend als die zentrale Zielbeschreibung sozialer

Grundsicherung formuliert wird, selbst wertbezogen zu rechtfertigen (vgl. Nullmeier 2005: 431). Im 'Performance Management' globaler Vergleiche sind die den Quantifizierungen zugrundeliegenden normativen Wertmaßstäbe invisibilisiert, auch wenn sie als Standards „against which people judge themselves“ (Porter 1995: 45) durchaus normative Bedeutung tragen. Sofern sie aufscheinen, beziehen sich Wertideen auf ein „cultural model of science“ (Power 2008: 19), das Rationalisierung, Evidenzen und Formalisierung bereits an sich positiv wertet.

Abseits dessen ist der Bezug auf allgemeine Werte verbreitet. Numerische Technologien dienen nicht nur der Verbesserung der Effektivität sozialer Sicherung, sondern sollten diese auch gerechter gestalten. Konkretere Semantiken als 'equity' (vgl. ILO 2001: 104-105) werden im Zusammenhang mit numerischen Technologien allerdings nicht verwendet, selten wird die Formel spezifiziert – „equity means that the burdens of financing social protection is shared fairly among population groups and generations“ (ILO 2004: 1) ist eine typische Formel, die nicht klar expliziert ab wann sie von 'fairly' spricht, die zugrundeliegenden Gerechtigkeitsnormen also dem Adressaten der Kommunikation gegenüber nicht spezifiziert.

Traditionell bildet Normatives in der sozialen Politik einen gewichtigen Teil des politischen Prozesses. Wertorientierte Entscheidungen und Problemkonstruktionen bedingen überhaupt erst sozialpolitische Handlungen. In numerischen Simulationstools werden normative Präferenzen allerdings zu einem variierbaren Parameter. Mit diesen ist eine sozialpolitische Praxis ermöglicht, die nicht mehr zu Beginn ihres Prozesses die Frage klären muss, welches soziale Problem durch eine institutionelle Lösung bearbeitet, wer als 'bedürftig' deklariert werden soll und welche 'benefit'-Höhe als gerecht angesehen wird, stattdessen kann auch zunächst ein „given level of financial resources“ (ILO 2007c) bestimmt und anhand dessen mit Hilfe des Tools evaluiert werden, wie hoch 'benefits' vor dem Hintergrund dieser finanziellen Dimension ausfallen können und an welche Bezugsgruppen diese gerichtet werden sollen (vgl. ebd.). Ein wesentliches Charakteristikum des europäisch-westlichen Verständnisses des Sozialen wird damit umgekehrt.

Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass numerische Technologien inhärent politisch sind, wenngleich sie sich auch als apolitisch gerieren mögen, denn

„political judgments are implicit in the choice of what to measure, how to measure it, how often to measure it and how to present and interpret the results“ (Alonso/ Starr 1987: 3),

und obgleich numerische Tools viele dieser Funktionen automatisiert oder weitgehend automatisiert erfüllen, wurden die Parameter von dem Konstrukteur des Tools zunächst programmiert und damit entschieden.

Der Rückzug auf Prozessnormen 'richtigen' Wirtschaftens und eine Etablierung vager Wertformeln ohne andere Seite der Unterscheidung, auf die sich Positionen vernünftigerweise beziehen könnten, spricht für eine weitgehende Invisibilisierung und Generalisierung des Normativen numerischer Technologien. Im Gegensatz zu Formeln wie 'Leistungs-' oder 'Bedarfsgerechtigkeit' verfügt eine schlichte Anknüpfung an 'Gerechtigkeit' nicht über eine andere Seite der Unterscheidung, die potentiell Unterstützung generieren könnte. Begründungs- und

bedeutungsoffene Wertideen sind so anschlussfähig für eine Vielzahl kulturell und sozial divergierender Werteordnungen und bieten sich daher speziell in einer globalen Perspektive an: in einer kulturell und sozial heterogenen Weltgesellschaft erfüllen solche offenen Wertformeln aufgrund ihrer weiten Interpretierbarkeit die Funktion, weitreichende Anschlussfähigkeiten zu sichern.

Zumindest nach dem frühen Luhmann dominieren auf der globalen Ebene kognitive Erwartungen und Wissensstile, im Gegensatz zu den auf nationaler Ebene primären normativen Erwartungsstilen, deren evolutionärer Vorteil gegenüber normativen Erwartungen in der Änderbarkeit der Erwartungen besteht.

Heute definieren Wirtschaft, Wissenschaft und Technik die in der Gesellschaft zu lösenden Probleme mitsamt den Bedingungen und Grenzen ihrer Lösungsmöglichkeit, und der Rang einer Politik bestimmt sich nicht aus ihr selbst oder aus eigenen normativen Vorstellungen heraus, sondern aus dem Abstraktionsniveau und dem Weitblick, mit dem sie sich ändernde Lagen in Pläne faßt (Luhmann 2005 [1975]: 72).

Gleichzeitig beobachten Hilgert und Werron (2010: 256) „Transformationen normativer Erwartungsstrukturen im Namen der Wissenschaft“, die wir in der Quantifizierung von Wertbegriffen wie ‘equity’ oder ‘sustainability’ bestätigen können.

4.4.2 Technisierung und Prozeduralisierung des Sozialen

Der zentrale Kern im europäisch-westlichen Verständnis der Politik – das Agenda Setting, die Aushandlung von Interessen, kurz: der demokratische Prozess – wird seitens der ILO, als ‘national dialogue’, zu einer Teilphase des Designs und der Implementation sozialer Grundsicherungssysteme degradiert. Vor dem ‘national dialogue’ stehen Phasen, in denen technische Bestandsaufnahmen, bedachte Planungsprozesse und Simulationen getätigt werden sollen (vgl. *SPF o.J. c*). Numerische Tools stellen wichtige Bestandteile dieses Prozesses dar. Eine ‘social protection coverage analysis’ und eine Identifikation von ‘coverage gaps’, sowie die Sammlung und Auswertung makroökonomischer Daten, Daten zu ‘household income & expenditure’ und der Armut in einem Land stehen ebenso vor der Phase des ‘national dialogue’, wie eine Simulation möglicher Kosten und des Bedarfs an sozialer Sicherung (vgl. *ILO/WHO 2009: 11*).

Der sozialpolitische Designs- und Implementationsprozess wird sorgsam in Phasen unterteilt, die analytische Akribie betonen und sowohl ‘taking stock’, darunter die Messung von Armut und weiterer wichtiger Indikatoren, als auch die Identifikation möglicher Alternativen und die Simulation verschiedener Optionen beinhalten (vgl. *ILO/WHO 2009: 10*). Ein solches Simulationstool auf Seiten der ILO sind die ‘Standardized Social Protection Expenditure and Performance Reviews’ (SPERs), die „financial relationships and their sustainability against the background of future demographic and economic developments“ (*ILO 2010a: 17*) evaluieren sollen. Grundlage dessen ist die Projektion staatlicher Ausgaben und Einnahmen in die Zukunft, sowie die Simulation alternativer ‘policy measures’ (vgl. *Cichon et al. 2004: 25*). Eine solche Planung inkludiert also eine „careful quantities analysis of the social cost of benefits for the different alternatives“ (*ILO 2010b: 84*). Eine technische Abklärung der zur Verfügung stehenden Optionen in

Bezug auf soziale Sicherung wird als ideologisch neutral betrachtet, die Lokalisierung von 'advantages' und 'disadvantages' bestimmter Designentscheidungen könne als objektiver Prozess funktionieren, der nicht auf normative Statements rekurrieren müsse (vgl. *Cichon et al. 2004: 5*). Es ist erkennbar, dass die ILO das Design nationaler Sicherungssysteme nicht als eine Frage normativer Präferenzen und Gerechtigkeitsvorstellungen betrachtet, sondern als rational-technisch bearbeitbar. Damit wird der Bedarf an sozialer Sicherung als eine technische Entscheidung konzipiert und nicht eine, die die Politik trifft. So entscheide sich, welchen Typs eine soziale Grundsicherung im Rahmen des 'Social Protection Floor' optimalerweise entsprechen sollte durch sorgfältige Analysen der ökonomischen und sozialen Voraussetzungen, wie des zur Verfügung stehenden Budgets und der Bevölkerungsstruktur und gilt nicht etwa als eine Entscheidung anhand normativer Präferenzen und sozialer Problemkonstruktionen (vgl. *SPF o.J. a*).

Der Einsatz numerischer Technologien zur Simulation von policies geht einher mit einer gewichtigen Modifikation des politischen Prozesses. Der politische Handlungsrahmen wird nicht mehr nur oder in höherer Priorität durch traditionelle demokratische Politikprozesse eingeschränkt, sondern ist an erster Stelle durch die vorangegangene Simulation geprägt. Insofern 'costing exercises' verschiedene vordefinierte Optionen sozialer Grundsicherungstypen berechnen können, geraten eine Reihe institutioneller Formate in den Selektionshorizont der Politik, die andernfalls möglicherweise überhaupt nicht thematisiert worden wären (vgl. *UNICEF/ ILO 2010*). Des Weiteren gibt eine Simulation anhand der numerischen Ressourcenaufstellung – Höhe des Budgets – klare Angaben hinsichtlich der möglichen 'benefit'-Höhe an. Insofern bedingen 'resource constraints' den 'policy space' (vgl. *ILO 2010b: 101*). Den Tools wird damit eine große Bedeutung im Politikgestaltungsprozess überantwortet, die über ihre rein technische Funktion hinausgeht.

Viele Parameter numerischer Technologien sind den Nutzern dabei gar nicht bewusst und nicht durch diese veränderbar. Als weitgehend technisierte Tools kann einer der Effekte ihrer Nutzung, nach Luhmann,

in der Entlastung sinnverarbeitender Prozesse des Erlebens und Handelns von der Aufnahme, Formulierung und kommunikativen Explikation aller Sinnbezüge, die impliziert sind [gesehen werden]. Im Grenzfall erreicht die Technik die Form einer Automatisierung und Kalkülisierung der Informationsverarbeitung, eines Operierens mit idealisierten Einheiten, ohne daß zugleich mit den Operationen deren weitläufiger Sinn bedacht werden müßte. Technisierung ermöglicht eine selektive Bearbeitung sehr komplexer Sachverhalte und damit eine Neuorganisation der Möglichkeiten der Welt, die mit den Grenzen des Bewußtseins und dem Status der Welt als Lebenswelt kompatibel bleibt (Luhmann 2012 [1975]: 80).

„Dieser Verzicht auf Nachvollzug und Prüfung aller zugrundeliegenden Sinnimplikationen macht gerade die handlungspraktische Ökonomie von Technologien aus und wird zur Bedingung ihrer sozialen Universalisierbarkeit“ (Stichweh 2006: 46). Viele der neueren Simulationstools sind explizit auf diesen Zweck hin programmiert worden. Sie können auch verwendet werden, ohne dass ein umfassendes Training in Bezug auf die technischen Details erforderlich ist, im Gegensatz zu

den ‘Social Protection Expenditure and Performance Reviews’, die noch von der globalen Organisation selbst angefertigt werden müssen. Die explizit als benutzerfreundlich bezeichneten Tools, wie das ‘Social Protection Floor Costing Tool’ richten sich an ein Publikum, das keiner oder kaum administrativer Vorkenntnisse bedarf. Um die Benutzerfreundlichkeit noch zu steigern, stehen ‘How to’-Anleitungen für die Programme zur Verfügung, und werden aktuelle Testerfahrungen von Länderministerien, die die Tools verwendet haben, in Form von Kurzberichten global abrufbar gemacht (vgl. *SPF o.J. a*).³⁰ In einem ähnlichen Sinne will die Weltbank ihr policy-Wissen „more accessible, through the development of easily digestible policy and „how-to“ guides“ (*WB 2012b: 58*) machen, um ‘bessere policy-Entscheidungen’ anzuleiten. Das ‘Social Protection Floor Costing Tool’ basiert auf einer Reihe von „in-built assumptions about how different parameters affect each other“ (*UNICEF/ ILO 2010: 4*). Diese können zwar im Prinzip modifiziert werden, eine solche Intervention in die komplexe Software eigne sich aber nur für erfahrene Nutzer. Voraussetzung dessen ist, sich mit der entsprechenden Methodik auszukennen und konkrete(re) Daten zur Verfügung zu haben (vgl. *ebd.: 3-4*). Passend dazu ermöglichen viele Simulationstools eine Übernahme von Statistiken internationaler Organisationen, die auf Knopfdruck in das Programm aufgenommen werden können, die eine Invisibilisierung der konkreten Herkunft der genutzten Zahlen bewirkt (vgl. *SPF o.J. a*). Die in die Konstruktion eingeschriebenen Parameter und die numerischen Operationen der Tools stellen für die Nutzer eine ‘black box’ dar, oft nur noch für Insider sichtbar (vgl. *Vollmer 2007: 583*).

Zwar sind technisierte Verfahren ökonomischer Analyse und der Simulation bereits lange in die Verwaltungspraxis zumindest entwickelter Staaten eingegangen, auf globaler Ebene zeigt sich damit allerdings eine Prioritätenverschiebung: der politische Primat im Rahmen des ‘Agenda Setting’ und der Problemkonstruktion liegt nicht mehr allein bei der nationalstaatlichen Regierung, ist aber auch nicht, wie vielleicht zu vermuten wäre, globalen Organen überantwortet. Stattdessen muss den numerischen Technologien selbst eine gewichtige Rolle im politischen Prozess der Problemkonstruktion und der Implementation zugesprochen werden. ‘National dialogue’ reduziert sich demgegenüber auf die reine Herstellung nationalen Konsenses (vgl. *ILO o.J.*) Wenn sich nach der Phase des ‘national dialogue’ herausstellen sollte, dass das Budget für eine gewählte Alternative nicht ausreicht, dann müsse nach anderen Optionen gesucht werden und der ‘national dialogue’-Prozess beginne von neuem (vgl. *ILO/WHO 2009: 11*). Die Frage nach ‘kann und soll eine soziale Grundsicherung eingeführt werden’ und ‘wie viel soziale Sicherung ist erforderlich’ wird ersetzt durch die prioritäre Frage ‘wie hoch können benefits angesetzt werden, wie viel kann sich ein Staat leisten’, die wesentlich durch numerische Analyse- und Simulationstools angeleitet wird (vgl. *UNICEF/ ILO 2010: 3; ILO 2007c*). Die Weltbank betont wiederum, dass offene Debatten und

³⁰Ein früher Ausdruck einer solchen ‘Manualisierung’ stellt ‘Financing Social Protection’ der ILO dar (vgl. *Cichon et al. 2004*), das als Manual für die technisch-administrativen Aspekte sozialer Politik fungiert und hinsichtlich seiner Anleitungen und der darin implizierten Kriterien und Kategoriensysteme universelle globale Bedeutung reklamiert. Da es kein numerisches Tool im engeren Sinne dieser Arbeit darstellt, findet es allerdings keinen Eingang in die vorliegende Untersuchung als eigenständiger Gegenstand.

Diskussionen sich an den Evidenzen funktionierender sozialpolitischer Lösungen zu orientieren hätten. 'Evidence' markiert den Bereich legitimer Kommunikation und legitimer Politiken. Mit ihrer Auffassung, dass „it is clear that consensus is not wisdom“ (WB 2011: 10) bestätigt sich, dass sie sich von klassischen Formen der demokratischen Politikgestaltung absetzt, die auf Interessenaushandlung und Konsenssuche basieren und setzt diesen ein Verständnis rationaler, auf 'what works' basierender Politik entgegen, die sich allein auf der Grundlage eines technokratischen Arguments des 'Funktionierens' legitimiert; „sometimes strong vested interests or engrained perspectives block more inclusive policies – necessitating courageous political choices and changing societal attitudes“ (WB 2012b: xvi).

Die Herausforderung liege darin, finanziell progressive Sicherungssysteme aufzubauen, die, wenn finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen, weiter ausgebaut werden könnten. Zwar solle die Höhe von Beiträgen in jeder Phase nationalen Entscheidungen überantwortet werden, dennoch zeigt sich eine gewisse Automatisierung des Prozesses: wenn 'fiscal space' zur Verfügung steht, dann soll ein Ausbau der Programme erfolgen. Diesen Faktor haben wir bereits in Kapitel 4.3.3 als 'unsichere Implementierung' angesprochen. In einem solchen Prozess wird die Implementation von Sicherungssystemen nie als abgeschlossen gelten, sondern wird einer ständigen Optimierung und – für die ILO auch im Idealfall – einem Ausbau der Leistungen unterworfen (vgl. ILO 2010a: 16). Eine solche Praxis ist in westlichen sozialhilfeartigen Systemen nicht weit verbreitet. Als in allen wesentlichen Weltanschauungen notorisch unbeliebtes, residuales System der sozialen Sicherung waren bis zur jüngsten Reformwelle in Europa in einigen Ländern nicht einmal die konkreten Empfängerzahlen der sozialen Grundsicherungssysteme bekannt (vgl. Leisering 2009).

Zu diesem Zweck fordern sowohl die Weltbank als auch die ILO die Länder zur Etablierung von Vergleichsroutinen in Form von Monitoring- und Evaluationsinstrumenten auf. Länderbasiertes Monitoring und Evaluation – eine 'performance culture' – seien essentiell für starke Systeme (vgl. OECD-DAC 2008a: 6-8), „to assess whether they are performing as designed and achieving their intended impacts“ (WB 2012b: xvii).

Inspection and monitoring of the different components of the social protection scheme and its effective impact, coverage and delivery is crucial for its efficient functioning and positive evolution and development. Poorly inspected or monitored schemes are bound to stagnate, move backwards or even run into crisis with negative social, financial and political consequences (ILO 2003: 48).

Auch die 'Recommendation 202 Concerning National Floors for Social Protection' mahnt die Mitgliedsländer an, ein regelmäßiges Monitoring der sozialen Grundsicherungssysteme zu implementieren. Die konkreten Mechanismen werden von Seiten der ILO dem jeweiligen Staat zur Beurteilung überlassen, sollen aber tripartistische Organisationen einschließen (vgl. ILO 2012: 5-6). Bei dieser Einschränkung handelt es sich um einen der wenigen Fälle in Bezug auf numerische Technologien, in denen die tripartistische Tradition der ILO aufgegriffen wird. Evaluations- und Monitoringmechanismen auf nationalstaatlicher Ebene sollen dabei

helfen, auch exkludierten Gesellschaftsmitgliedern eine Garantie auf 'social security benefits' zu sichern (vgl. *ILO 2010a: 21*). Bemerkenswert ist, dass der Adressat der Ergebnisse solcher numerischen Technologien die staatlichen Träger der Sicherungssysteme und die Sozialpartner sind. Eine darüber hinausreichende Öffentlichkeit wird nicht adressiert, auch die globale Nutzung der Ergebnisse, etwa zur Konstruktion von 'best practices' scheint nicht auf (vgl. *ILO 2010b: 87*), obgleich die tatsächliche Nutzung dem zuwiderlaufen mag. Die Weltbank orientiert sich auch hier allein an der Vorgabe 'what works' (vgl. *WB 2012b: xviii*). Aufgrund der Notwendigkeit dieses Monitorings und der Evaluation, bedürften nationale Grundsicherungssysteme exakt spezifizierter Zielkataloge, anhand derer ihre Erfüllung beurteilt werden könne. Diese Ziele sollten nationalstaatlich definiert werden und würden nicht global vorgegeben (vgl. *ILO 2010b: 87*). Auf Grundlage der Informationen eines Monitorings sollen die 'Manager' eines Systems mit Reformen reagieren, um es stetig zu korrigieren und zu verbessern (vgl. *WB 2008b: 183-184*).

Eine Kernaussage der durch numerische Technologien angeleiteten globalen Politik sozialer Grundsicherungen stellt die Behauptung dar, basale soziale Grundsicherung sei finanzierbar. So finden sich 'affordability'-Evidenzen seit der Publikation 'Financing Social Protection' (vgl. *Cichon et al. 2004*) in den meisten Veröffentlichungen der ILO. Im zentralen 'Guide Through Challenges and Options', erneut mit Ergebnissen numerischer Simulations- und Evaluationsinstrumente abgestützt, wird sie nochmals als Kernaspekt bestätigt (vgl. *ILO 2010a: 1*). Dabei argumentiert die ILO, dass es in der 'affordability-Debatte', arme Länder könnten sich soziale Sicherung nicht leisten, als übliches Argument gegen die Einführung oder Ausweitung sozialer Grundsicherungssysteme, gar nicht um die Finanzierungsfrage sozialer Sicherung gehe, sondern dass 'affordability' ein politischer Term sei: als 'affordable' könnten solche Systeme bezeichnet werden, die von der Mehrheit der Menschen befürwortet würden, wohingegen 'unaffordable' Systeme bezeichnet, die aus Sicht der Mehrheit eine schlechte 'Performance' aufwiesen und in Folge an Akzeptanz verlören. Die ILO schließt daraus, dass es darauf ankomme, durch rigorose administrativ-technische Simulationen von Kosten und eines rigiden Monitoring- und Evaluationssystems dafür zu sorgen, die Akzeptanz von Systemen zu verbessern (vgl. *ILO 2007c*). Numerische Technologien dienen also der Herstellung von Legitimität. Um als wesentlicher Bestandteil des Sozialsystems zu fungieren, benötige auch soziale Grundsicherung solcher Managementverfahren, damit es nicht – im besten Falle – nur als 'notwendiges Übel' betrachtet werde (vgl. *ebd.*). 'Affordability' bestehe also nicht nur aus der Feststellung der tatsächlichen Kosten einer sozialen Grundsicherung, sondern auch aus politischen Entscheidungen und Prioritätssetzungen hinsichtlich des Finanzbudgets (vgl. *UNICEF/ ILO 2010: 3*) und stelle damit eine eigentlich bloß verdeckte Debatte um die politische Akzeptanz von Transferinstrumenten dar (vgl. *Cichon et al. 2004: 50-51*). Numerische Technologien können in ihrer legitimitätsgenerierenden Funktion möglicherweise gar einen Ersatz für demokratische Figuren darstellen ('Zahlen statt Wahlen'). Eine technologieinduzierte Regulation im Rahmen von Selbstdisziplinierungen durch Rankings kann sich weitgehend als apolitische Praxis gerieren (vgl. auch *Leisering 2011: 224*). Doch auch in den Publikationen der untersuch-

ten Organisationen wird eine Darstellung der De-Politisierung unternommen. Empirisch zeigt sich diese an einer Opposition und dargestellten Differenz zu traditionellen Politikfiguren, denen die Hinwendung zu reiner ökonomischer Rationalität und De-Ideologisierung entgegengestellt wird (vgl. *WB 2011: 10; WB 2012b: xvi*; theoretisch Lebaron 2000: 211-212). Dies ist paradox, denn

„in the same process in which numbers achieve a privileged status in political decisions, they simultaneously promise a „de-politicization“ of politics, redrawing the boundaries between politics and objectivity by purporting to act as automatic technical mechanisms for making judgements, prioritizing problems and allocating scarce resources“ (Rose 1991: 674).

Der Bedeutungszuwachs numerischer Technologien kann als Ausweitung des ‘New Public Management’-Diskurses auf die globale Verwaltungsebene analysiert werden und damit als Teil einer stärkeren ‘results’-Orientierung der Entwicklungspolitik (vgl. auch Eyben 2013). Als Objekte des Verwaltungshandelns gelten dann die sozialpolitischen Ministerien der Länder. Bei ‘New Public Management’ handelt es sich um eine Charakterisierung des Wandels der Verwaltung von einer inhaltlichen Orientierung auf eine zunehmende Zielorientierung. Eine breite, vornehmlich kritisch ausgerichtete sozialwissenschaftliche Literatur hat die generelle Aufmerksamkeitsverschiebung hin zu quantifizierbaren Resultaten, anstelle der Berücksichtigung qualitativer Prozesse, die Einführung von ökonomisch-orientierten Kostenmanagement-Programmen, um öffentliche Gelder effizienter zu verwalten, und einer allgemeinen Tendenz zur ‘Managerialisierung’, Betriebswissenschaftlichung und Vermarktlichung umfassend beschrieben (vgl. Hood 2001; für eine soziologische Auseinandersetzung Vollmer 2002).

Representing the general movement toward ever-greater infusion of market imperatives into the management and governance of the public sector and to the mix between public and private, the new public management agenda has seen the introduction of measures which alter the public sector’s structure, elevate the importance of ‘strategic management’ and recast the notion of public ownership (Ramia 2003: 86).

‘Evidence’ zu generieren ist dementsprechend kein Selbstzweck, sondern dient der Suche nach der effektivsten Zielerreichungsstrategie, definiert als die bestmögliche Verbesserung im ‘benchmarking’. Die Sprache der Entwicklungszusammenarbeit ist bereits seit den 1990er Jahren eine, in der ‘deliverables’, ‘measurable performance indicators’ und damit gekoppelte ‘targets’ die Grundlage für die ‘accountability’ von Entwicklungsorganisationen bilden (vgl. Wallace 1997: 37-38). Soziale Grundsicherung reduziert sich so auf Aspekte des ‘coverage’, die normativen Elemente sozialer Sicherung stehen entsprechend zurück. Mit der Idee des ‘Managing for Development Results’, einer Kampagne, der unter anderem die Weltbank vorsteht und die im Anschluss an die Konferenzen der 2000er Jahre, die auf die Finanzierung der MDGs gerichtet waren, entstand, steht der Entwicklungspolitik ein entsprechendes Programm zur Verfügung, das diesen ‘results’-Fokus betont (vgl. *OECD-DAC o.J.*). Die ‘outcomes’ nationaler sozialer Sicherungsstrategien sind das Entscheidende, nicht die Wege und Mittel eines Landes, diese zu erreichen (vgl. *ILO 2010a: 17, 28, 34*). Auch in den Simulationen der ILO und den Metastudien, die Evaluationsergebnisse zusammentragen, sind die als mess-

bar bezeichneten ‘outcomes’ der entscheidende Faktor, auf den fokussiert wird (vgl. *ILO 2010b*). Beispielhaft lässt sich hierfür die vermehrt zum Einsatz kommende ‘accountability’-Semantik analysieren, die verdeutlicht, dass in der globalen Politik sozialer Grundsicherung nicht der demokratische politische Prozess, als europäisch-westliches Idealbild sozialer Politik, im Vordergrund steht, sondern ein ökonomisch-technisches Ergebnis. Mit der Semantik ist die Befolgung eines Ergebnisstandards verbunden, den die globale Ebene setzt (vgl. Gray/ Jenkins 1993: 56). Damit wird ‘accountability’ zu einer ‘managerial practice’ (vgl. Power 2008: 21). Internationale Organisationen

„attempt to hold states accountable (...). This „upward accountability“ implies that a transnational force can require „answerability“ from a national government, and can also impose sanctions in the event that the government does not justify its actions to the liking of the transnational institution“ (Sperling 2009: 12; kursiv im Original).

5. Fazit

In Anbetracht ihrer bedeutenden Rolle in der vorliegenden Analyse soll das Fazit insbesondere zwei Aspekte in den Mittelpunkt rücken, auf die bereits im Verlauf der Arbeit hingewiesen wurde: zum einen die Rolle internationaler Organisationen und der Konkretisierung des Gedankens ‘generalisierter Anderer’, zum anderen die Behandlung der These, ob und inwiefern numerische Technologien als konstitutiver Faktor des globalen Sozialen gelten können.

5.1 Globale Sozialpolitik als Politik der globalen Verwaltung

In den Politikwissenschaften, und auch in der globalen Sozialpolitikforschung, ist es verbreitet, internationale Organisationen entweder als reine Arena von *Staaten* zu untersuchen, welche entsprechend die zentralen Akteursrollen der globalen Politik einnehmen, oder es werden internationalen Organisationen eigene Interessen zugestanden, ohne aber deren Doppelfunktion als globale Verwaltungsorgane und Verhandlungsarena der Politik – inklusive oder exklusive einer eigenständigen Moderatorenrolle – zu reflektieren. Letztere spiegelt sich allerdings zumeist bereits in der organisationalen Struktur internationaler Organisationen wider, die

in sich ein Legislativorgan und/ oder Exekutivorgan (vereint), das aus Delegierten der Mitgliedstaaten besteht, und ein Administrativorgan, das aus internationalen Beamten gebildet wird und in der Regel als Sekretariat oder Verwaltungsstab bezeichnet wird (Liese/ Weinlich 2009: 495).

Dabei lässt sich eine Entwicklung in der globalen Politik postulieren, die den administrativen Organen innerhalb internationaler Organisationen zunehmende Autoritäten zugestehen lässt, die sie von den politisch-parlamentarischen Organen emanzipieren. Ursprünglich im Wesentlichen zur Aufrechterhaltung des zwischenstaatlichen Konferenzbetriebs eingerichtet (vgl. Fröhlich 2005: 42), also mit der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen intergouvernementaler Organe (vgl. Rittberger/ Zangl 2003: 107), sowie der Sammlung von Informationen und der Dokumentation ihrer eigenen Arbeit befasst, werden den Sekretariaten zu-

nehmend Aufgaben zugestanden, wie

Analysen, Berichte, Bereitstellung der Logistik (...), die relativ eigenständige Realisierung von speziellen Programmen (Friedensoperationen, finanzielle, technische und humanitäre Programme) im Rahmen der von zwischenstaatlichen Entscheidungen festgelegten Parameter (Programme, Budgets, Personal (Horn 2007: 11)

anzufertigen. Neben einer Einflussnahme über die Bereitstellung solcher Reports, die bereits Weber in seinen Analysen über die Arbeit von Verwaltungsbeamten problematisierte, und der eigenständigen Übernahme operativer Aufgaben, die weit über 'bloßes Verwalten' im Sinne der „Herstellung bindender Problem Entscheidungen unter der Voraussetzung schon reduzierter Komplexität“ (Luhmann 2010: 152) hinausgehen, hat die vorliegende Arbeit den Gedanken entwickelt, dass globale Verwaltungen unter anderem über die Entwicklung und den Einsatz numerischer Technologien konstitutiv und regulativ gestaltend in den politischen Prozess eingreifen. Einem solchen Einfluss wurde in der 'Global Social Policy'-Forschung bis dato kaum Rechnung getragen.

Zunehmend beschreiben internationale Organisationen wie die ILO und die Weltbank ihre Aufgabe im Bereich der internationalen Politik ex- oder implizit als 'knowledge agencies'. So schreibt die Weltbank auf ihrer Homepage:

Money alone cannot solve the world's problems. Knowledge combined with capital has made the most difference in solving the problems of growth and poverty reduction. Institutions like the World Bank play a combination of roles -- producer, customizer, and connector of knowledge (WB 2012d),

während die ILO sich der

collection and analysis of statistical information, the exchange of national and international experience through research and internet-based knowledge sharing, as well as the development of new technical tools that support the formulation of national policies (ILO 2010a: 31)

zu widmen sucht. Indem dieses Wissen voraussetzungsreicher wird, insofern es etwa, um verstanden werden zu können, spezifischer statistischer Kompetenzen oder wiederum von den jeweiligen Organisationen regulierten Wissens bedarf, wie etwa im Falle der 'development economics', die einen Wissensbereich darstellen, der vornehmlich von der Weltbank monopolisiert ist (vgl. St. Clair 2006a, 2006b), schaffen sich die Organisationen eine zentrale Rolle im politischen Prozess. Globale Sozialpolitik stellt ein solches Feld dar, in welchem ILO und Weltbank die administrativ-technischen Aspekte in zunehmendem Ausmaß in den Vordergrund ihrer Tätigkeit rücken und die normativ-ideellen Faktoren demgegenüber zurückstellen.

Ein Ausdruck dessen ist die Konstruktion und der Einsatz numerischer Technologien, sei es zum Zwecke der Analyse und Simulation sozialer Sicherungssysteme oder nationalstaatlicher Finanzbudgets oder zur Herstellung von Vergleich- und damit Regierbarkeit. Der Einsatz numerischer Technologien stellt nationale policies in einer neuartigen Weise in Abhängigkeit von internationalen Organisationen, die über die notwendigen statistischen Daten verfügen und die Technolo-

gien überhaupt erst entwickeln (vgl. St. Clair 2006a). Indem internationale Organisationen das Wissen zentral sammeln, global standardisieren und die zur Interpretation notwendigen Kompetenzen monopolisieren, betreiben sie 'action at a distance' (vgl. Power 1997: 53). Somit schaffen sich die Organisationen gleichsam ein Betätigungsfeld, in dem sie legitim operieren können:

The use of technical expertise and policy networks to influence domestic social policy is especially likely to occur when a social policy domain is highly complex or technical. IOs may provide technical expertise or advice on a policy in countries where bureaucratic staff are either under-trained or lack the skills necessary to formulate policy independently (Dion 2008: 28).

Gleichzeitig scheinen numerische Technologien mit ihren eingeschriebenen Mechanismen auch den Konstrukteur des Instruments selbst einzuschränken. Sie basieren nicht auf einer Entscheidung, einem bestimmten Objekt – nach bestimmten Regeln – eine Zahl zuzuweisen und damit Macht auszuüben, sondern verfügen über zum Teil automatisierte Funktionen. Die zunehmende Nutzung numerischer Instrumente kann und sollte also nicht schlicht als Form der technokratischen Herrschaft simplifiziert werden.

Im Anschluss an Foucault kann die Standardisierung von sozialpolitischen Kategorien in numerischer Form als eine Etablierung von Herrschaftsregimes begriffen werden. Gerade auf der globalen politischen Ebene stellt es sich für die internationalen Organisationen als notwendig dar, ihr Herrschaftsobjekt in dieser Weise überhaupt erst zu konstruieren, insofern die Weltgesellschaft sich als äußerst heterogen darstellt und sie nicht die zentrale Instanz zur Herstellung legitimer, kollektiv bindender Entscheidung darstellen (vgl. Porter 1994: 36). Um aus der heterogenen Welt ein homogenes Ganzes zu kreieren, erfassen sie diese mit Hilfe numerischer Technologien und reduzieren damit Komplexität – „knowing the exact dimensions of heterogeneity would compensate for the lack of homogeneity“ (Rose 2004: 218). Gleichzeitig beginnen sie,

to assume an overall monitoring role which emphasizes procedural values and which permits and encourages private interests to police each other. Centres maintain strategic control, exercised through policy levers of evaluation, audit, and inspection (...) to withdraw from the 'murky plain of overwhelming detail' (Power 1997: 53) –

Power beschreibt dies aus einer nationalstaatlichen Perspektive, auf der globalen politischen Ebene scheint dieser Aspekt allerdings in weitgehender Ermangelung von 'hard power' internationaler Organisationen noch weit fundamentaler zu wirken. Mit der gewichtigen Bedeutung der konstruktiven und regulativen Aspekte numerischer Technologien scheint 'soft power' keineswegs hinsichtlich politischer Effekte gegenüber 'hard law' benachteiligt zu sein; in der globalen Sozialpolitik reicht ihr Einfluss von der Konstruktion sozialpolitischer Modelle und Kategorien bis hin zur Konstruktion sozialer Probleme und der Instrumente zu deren Lösung. Mit der Invisibilisierung 'harter Regulierung' gerieren sich internationale Organisationen in der globalen Politik als desinteressierte 'generalized others', die vorgeben, abseits der Strukturen zu stehen, die sie behandeln und über die sie politisch-regulierend tätig sind.

Die Weltgesellschaftstheorie schweigt für gewöhnlich hinsichtlich der konkreten Mechanismen, wie die weltkulturellen Normen von den Agenten umgesetzt werden und auf die Akteure wirken. Mit der Analyse numerischer Technologien sollte ein möglicher Mechanismus den Schwerpunkt der Untersuchung bilden, der den globalen Organisationen 'Stimme und Gewicht verleiht' (vgl. Heintz/ Werron 2011: 363). Statt in diesem Fazit die Ergebnisse der Analyse schlicht erneut zu rekapitulieren, soll eine weiterführende Frage tentativ angerissen werden, auf die bereits zu Beginn der Arbeit hingewiesen wurde: inwiefern fungieren numerische Technologien und Tools als konstitutiver Faktor des globalen Sozialen?

5.2 Numerische Technologien und Tools als konstitutiver Faktor des globalen Sozialen?

Wie lässt sich eine konstitutive Bedeutung numerischer Technologien für das globale Soziale konzeptualisieren? Etablieren sich auf einer grenzüberschreitenden Ebene funktionale Äquivalente zum Nationalstaat in Bezug auf die Einbettung des globalen Sozialen? Ich argumentiere, dass ein gewichtiger Faktor dessen numerische Technologien in internationalen Organisationen darstellen.

Zunächst zur Rekapitulation. In der vorliegenden Arbeit wurde im Rekurs auf die neuere Weltgesellschaftstheorie der These gefolgt, dass die numerischen Technologien in besonderem Maße dazu in der Lage sind, eine Verweltgesellschaftung auf der Basis vergleichender Beschreibungen herzustellen und damit die Globalisierung sozialer Politik voranzutreiben. Der Einfluss numerischer Technologien bietet im Bereich der sozialen Politik also eine mögliche Antwort auf die Frage, woher Verweltgesellschaftung ihre globalisierende Dynamik gewinnen kann (vgl. Werron 2012: 99-100).

Numerische Technologien, so hat die Analyse gezeigt, haben eine gewichtige Bedeutung für die administrativ-prozessuale Ebene der Implementation sozialer Politik, indem sie einen Einfluss auf das Design sozialpolitischer Instrumente ermöglichen und auf die Etablierung von 'Prozessstandards', wie Monitoring und Evaluation. Sie können eine Standardisierung sozialpolitischer Instrumente, Einheiten und Prozesse bewirken. Ergo ist ihnen mittels konstruktiver und regulativer Funktionen ein gewichtiger Einfluss auf die Leistungsebene des Sozialen eigen.

Auf der Anerkennungsebene des Sozialen ist ihr Einfluss schwieriger zu bestimmen. Kaufmann (2012: 278) schreibt, dass

the growth of global interdependence does not bring with it any genuine realisation of the universalistic normative models of freedom, equality and solidarity (...); at any rate, no functional equivalents of the role of citizen are so far recognisable at the transnational level, to enable system integration and social integration to combine with one another.

Eine normative Integration des Sozialen ist in der sozial und kulturell heterogenen Weltgesellschaft schwer vorstellbar. Holzer (2008) betont in dieser Hinsicht den Einfluss ereignishafter Skandalisierungen. Wir haben hingegen herausgearbeitet, dass die Funktion numerischer Technologien viel eher in einer zeitlichen Stabilisierung des sozialen Problems Armut besteht, wodurch Skandalisierungen gerade eine weniger große Bedeutung zukommt. Der Armutsindikator der Weltbank

spricht für eine erstaunlich verfestigte Problemkonstruktion, zumindest wird er von den politischen Akteuren weitgehend unhinterfragt bestätigt und dadurch in seiner Funktion legitimiert. Empirisch lässt sich beobachten, dass sich auf der Anerkennungsebene grenzüberschreitend-globale Problemdefinitionen, und folgend Ideen über Bezugsgruppen, sowie Normen der 'deserving-' und 'undeservingness', etablieren. Sind wir also auf dem Weg in eine auch normativ-soziale Weltintegration, oder gibt es Alternativen für eine normative Anerkennungsdimension auf globaler Ebene? Etablieren sich insofern neue Formen genuin globaler, transnationaler politischer Inkorporation neben nationalstaatlich verfassten Integrationslogiken?

Ich möchte zugegebenermaßen tentativ argumentieren, dass auf der globalen Ebene mit der numerischen Konstruktion eines Armutsindikators und der Koppelung institutionalisierter Vergleiche eine wirksame Feststellung einer Anspruchsberechtigung für soziale Hilfen besteht. Die regulativen Wirkungen numerischer Kommunikation haben zur Folge, dass sich die Staaten einer solchen größtenteils beugen. Erst der MDG-Monitor und die globalen Vergleiche sozialer Grundversicherungen in einer standardisierten Form mit einem implizierten oder gar explizierten Ranking bedingen die angleichenden, disziplinierenden Dynamiken, die dazu zu führen scheinen, dass global soziale Grundversicherungen entstehen.³¹ Die globale technisierte Bedürftigkeitskonstruktion modifiziert damit die innerhalb der nationalen 'societal community' bestehende Anerkennung spezifischer sozialer Hilfsansprüche, die an die Staatsbürgerform geknüpft ist. Indem er alle Individuen der Welt - ermöglicht durch die numerische Komplexitätsreduktion, die sich über soziale und kulturelle Unterschiede hinwegsetzt - in einen potentiellen Vergleichszusammenhang bringt, erzeugt der Indikator eine ansprechbare Kollektivität (vgl. Nassehi 2003). In seiner numerischen und technisierten Form reduzieren sich also die problematischen Aspekte einer kulturell und sozial heterogenen Weltgesellschaft, die der kultur- und sozialunterschiedslose Zahlendiskurs überformt. Die numerische Bedürftigkeitskonstruktion muss ihre normativen Grundlagen nicht explizit machen und liefert damit kaum Reibungspunkte mit der normativen Vielfalt der Weltgesellschaft - zusätzlich kann angenommen werden, dass ihre Legitimation durch die Beschränkung auf die extremsten Formen von Armut, und somit der Annahme eines sozialmoralischen Minimums, erhöht wird, wodurch sie allzu normativ aufgeladene Diskurse zu 'deserving' und 'undeserving poor' umgeht (siehe Kapitel 3.2.2). Die These lautet, dass somit möglicherweise eine soziale Integration über ein kognitives Muster hergestellt werden kann. Meyer, der die Möglichkeit normativ-sozialer Integration auf der globalen Ebene bezweifelt und als wesentliche Bestandteile von Weltkultur stattdessen kognitive Modelle konzipiert (vgl. Wobbe 2000: 39), kann damit entsprochen werden.

In Bezug auf die Rolle des Nationalstaats zeigt sich, dass die Einnahme einer weltgesellschaftstheoretischen Perspektive hilfreich ist, weil sie es erlaubt, den Blick auf seine prinzipielle Kontingenz in seinen Funktionen für die Politik der Weltge-

³¹Ohne ein solches würden die verglichenen Einheiten bloß nebeneinander stehen, ihre Differenz würde numerisch festgestellt werden, ohne dass eine (Selbst-)Disziplinierung einsetzte.

sellschaft zu richten. Insofern als es mit der numerischen Anspruchsberechtigungs-zuschreibung von globaler Ebene aus eine hypothetische Alternative für national-sozialtäre Anerkennungskonzepte auf der Basis von Staatsbürgerschaft gibt, drückt sich ein möglicher Wandel der Rolle des Nationalstaats aus.

In seiner klassischen Form zeichnete sich der Nationalstaat durch eine institutionelle Kopplung von politischem Herrschaftsverband, Rechtsordnung und kollektiver Identität aus. In der Institution nationaler Staatsbürgerschaft, die politische und rechtliche Inklusion an nationale Identität knüpfte, kam diese Kopplung besonders deutlich zum Ausdruck (Koenig 2005: 375).

In der numerischen globalen Armutskonstruktion materialisiert sich eine Zuschreibung von sozialen Hilfrechten aufgrund von Bedürftigkeit (Armut), die zwar in erster Linie nicht an Staatszugehörigkeiten und -bürgerstatus gekoppelt ist (also etwa menschenrechtlich, rein auf Grundlage des Personenstatus, Rechte garantiert), andererseits aber wegen der Weltstaatslosigkeit der globalen Politik immer noch darauf angewiesen ist, auf nationalstaatlicher Ebene eingehalten zu werden – als eine Variante unter verschiedenen Möglichen durch die staatliche Institutionalisierung von Grundsicherungssystemen. Ein einklagbares Recht ist an die Bedarfsfeststellung in numerischer Form nicht gekoppelt. Der Nationalstaat wird damit also zum einen bestärkt und legitimiert – etwa durch die Notwendigkeit der nationalstaatlichen Umsetzung der Leistungsdimension des Sozialen –, zum anderen werden Strukturen auf der globalen Ebene geschaffen, die seinen Primat einschränken, durch die Ergänzung und Modifikation der nationalen Anerkennungsdimension des Sozialen und eine potentielle Angewiesenheit auf globale sozialpolitische Modelle.

5.3 *Desiderate*

Aufgrund zeitlicher und pragmatischer Beschränkungen konnte die Analyse viele Untersuchungsbereiche nicht oder nur knapp berücksichtigen. Eine Auswahl soll angeschnitten werden.

Forschungslücken bestehen zunächst in einer fehlenden Typenunterscheidung numerischer Technologien. Die vorliegende Arbeit hat dafür geworben, eine Anzahl von Gegenständen unter einen gemeinsamen Analysebegriff zu stellen, der üblicherweise in der Forschung nicht verwendet wird. Dadurch wurden die Differenzen der einzelnen Gegenstände eher vernachlässigt. Eine Typenkonstruktion numerischer Technologien könnte diese deutlicher machen, etwa hinsichtlich der Betonung konstruktiver oder regulativer Funktionen, unterschiedlicher Legitimitätskonstruktionen oder einer Unterscheidung verschiedener Weiten der Automatisierung, die hier nur angerissen werden konnten.

Ein weiteres Desiderat besteht in der Frage, welche Wirkungen numerische Technologien konkret für die nationalstaatliche Politik haben. Für eine genauere Abklärung dessen wären empirische Untersuchungen vonnöten, die stärker den nationalstaatlichen 'uptake' globaler Konstruktions- und Regulationsleistungen fokussieren. Welche Bedeutung hat eine numerische Armutskonstruktion auf der globalen Ebene konkret für die nationalen Politiken? Nationalstaatliche Fallstu-

dien könnten versuchen, herauszufinden, ob sich ‘decoupling’ feststellen lässt, dass also formale ‘compliance’ damit einhergeht, auf der Hinterbühne keine Angleichungen vorzunehmen (vgl. Meyer et al. 2005 [1997]: 99).

Auch wäre eine Ausweitung auf die Mikroebene sozialer Interaktion mit numerischen Technologien eine aufschlussreiche Forschungsperspektive. Anregungen hierfür könnten etwa bei den ‘Social Studies of Science & Technology’ gezogen werden oder bei den ‘Social Studies of Accounting’, wenn und insofern sie auf eine Mikroebene verweisen. So könnte stärker auf die These eingegangen werden, dass numerische Technologien sowohl ‘kulturalisiert’ würden, indem die Wissensbestände – das ‘know how’ – der Nutzer den Gebrauch der Artefakte beeinflusst, als auch dass die sozialen Handlungen der Akteure den Artefaktgebrauch reflektierten, sodass die Handlungspraxis ‘materialisiert’ erscheint, also eine Abhängigkeit der Handlungen von den Artefakten besteht, die nicht beliebig manipulierbar ist (vgl. Reckwitz 2003: 285).

Schließlich kann auch der Bereich untersuchter Organisationen erweitert werden. Blieb die vorliegende Arbeit auf die mitlaufende Frage beschränkt, inwiefern unterschiedliche ideologische Orientierungen einen Unterschied hinsichtlich der Nutzung numerischer Technologien bedeuten – ein Unterschied scheint zwar in den normativen Grundlagen numerischer Technologien ersichtlich zu sein, aber diese sind in den Gegenständen selbst größtenteils invisibilisiert –, wäre es eine interessante Erweiterung der Forschungsfrage, die Analyse auf weitere Organisationstypen auszudehnen, die in der globalen Politik aktiv sind. Hier ist etwa an Nicht-Regierungsorganisationen, wie HelpAge International zu denken. HelpAge verfügt mit dem AgeWatch-Index ebenfalls über ein numerisches Tool. Gerade Nicht-Regierungsorganisationen wie HelpAge scheinen starke normative Orientierungen auszuzeichnen, deren potentielle Universalisierung durch numerische Technologien auf der globalen Ebene eine ergiebige Forschungsfrage darstellen könnte.³²

Literaturverzeichnis

Wissenschaftliche Quellen

Alber, Jens (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Alber, Jens; Guy Standing (2000): Social Dumping, Catch-Up, or Convergence? Europe in a Comparative Global Context. *Journal of European Social Policy*, Vol. 10, No. 2, pp. 99-119.

Alonso, William; Paul Starr (ed., 1987): *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation.

Ancelovici, Marcos; Jane Jenson (2013): Standardization for Transnational Diffusion. The Case of Truth Commissions and Conditional Cash Transfers. In: Interna-

³²Die Institutionalisierung der westlichen Lebenslaufkategorie des ‘Alten’ mit der Kopplung an einen sozialpolitischen Leistungstyp, der sich auf diese stützt, scheint auf weltgesellschaftlicher Ebene erstaunlich.

- tional Political Sociology, Vol. 7, pp. 294-312.
- Anderson, Benedict (1983): *Imagined Communities*. London & New York: Verso.
- Baecker, Dirk (1994): Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 23, Heft 2, S. 93-110.
- Bahle, Thomas; Vanessa Hubl; Michaela Pfeifer (ed., 2011): *The Last Safety Net. A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*. Bristol: Policy.
- Bahle, Thomas; Michaela Pfeifer; Claus Wendt (2010): Social Assistance. In: Castles, Francis G.; Stephan Leibfried; Jane Lewis; Herbert Obinger; Christopher Pierson (ed.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. pp. 448-461.
- Bayly, Christopher A. (2006): *Die Geburt der modernen Welt. Eine Globalgeschichte. 1780-1914*. Frankfurt/ Main; New York: Campus Verlag.
- Bell, Simon; Stephen Morse (2010): *The Role of Sustainability Indicators Within Evidence-Based Policy for Sustainable Development in the European Union*. Conference Paper.
- Berger, Peter L.; Thomas Luckmann (1980 [1969]): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Frankfurt/ Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag.
- Berner, Frank (2008): *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*. Frankfurt/ Main; New York: Campus Verlag.
- Bezes, Philippe (2007): *The Hidden Politics of Administrative Reform. Cutting French Civil Service Wages With a Low-Profile Instrument*. In: *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, pp. 23-56.
- Boeckh, Jürgen; Ernst-Ulrich Huster; Benjamin Benz (2011): *Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boli, John; George M. Thomas (1997): *World Culture in the World Polity. A Century of International Non-Governmental Organization*. In: *American Sociological Review*, Vol. 62, No. 2, pp. 171-190.
- Bowker, Geoffrey C.; Susan Leigh Star (2000): *Introduction. To Classify Is Human*. In: id. (ed.): *Sorting Things Out. Classification and Its Consequences*. Cambridge: The MIT Press. pp. 1-32.
- Braun, Dietmar; Olivier Giraud (2009): *Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance*. In: Schubert, Klaus; Nils C. Bandelow (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag. S. 159-187.
- Brooks, Sarah M. (2004): *What Was the Role of International Financial Institutions in the Diffusion of Social Security Reform in Latin America?* In: Weyland, Kurt (ed.): *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Baltimore, MD & London: The Johns Hopkins University Press. pp.: 63-100.
- Browne, Stephen (2011): *The UN Development Programme and System*. London; New York: Routledge.
- Buhr, Petra (2009): *Zwischen Armutsvermeidung und Aktivierung. Sozialhilfesys-*

steme in westlichen Ländern. In: Obinger, Herbert; Elmar Rieger (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Festschrift für Stephan Leibfried. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Castles, Francis G. (2006): A Race to the Bottom? In: Pierson, Christopher; Francis G. Castles (ed.): *The Welfare State Reader*. Cambridge, UK: Polity Press. pp. 226-244.

Chandy, Laurence; Gertz, Geoffry (2011): *Poverty in Numbers. The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015. Policy Brief*. Washington DC: The Brookings Institution.

Clark, Colin (1940): *The Conditions of Economic Progress*. London: Macmillan.

Conrad, Christoph (2006): Vorbemerkung. In: *Geschichte und Gesellschaft*, Jg. 32, Heft 4, S. 437-444.

Conrad, Christoph (1996): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Historische und sozialwissenschaftliche Ansätze. In: Haupt, Heinz-Gerhard; Jürgen Kocka (Hrsg.): *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung*. Frankfurt & New York: Campus Verlag. S. 155-180.

Davis, Kevin E.; Benedict Kingsbury (2011): *Indicators as Interventions. Pitfalls and Prospects in Supporting Development Initiatives. A Report Prepared with Support from the Rockefeller Foundation*.

Davis, Kevin E.; Benedict Kingsbury; Sally Engle Merry (2012): Indicators as a Technology of Global Governance. In: *Law & Society Review*, Vol. 46, No. 1, pp. 71-104.

Davy, Ulrike (2013): Social Citizenship Going International. Changes in the Reading of UN-Sponsored Economic and Social Rights. In: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 22, pp. S15-S31.

Davy, Ulrike; Benjamin Davy; Lutz Leisering (2013a): The Global, the Social and Rights. New Perspectives on Social Citizenship. In: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 22, pp. S1-S14.

Davy, Ulrike; Benjamin Davy; Lutz Leisering (2013b): The Emergence of Global Social Policy. From „Development“ to „Social Rights“. Conference Paper.

Deacon, Bob (2013): *Global Social Policy in the Making. The Foundations of the Social Protection Floor*. Bristol: Policy Press.

Deacon, Bob (2008): Global and Regional Social Governance. In: Yeates, Nicola (ed.): *Understanding Global Social Policy*. Bristol: The Policy Press. pp. 25-48.

Deacon, Bob (2007): *Global Social Policy & Governance*. London: SAGE.

Deacon, Bob (2000): *Globalization and Social Policy. The Threat to Equitable Welfare*. UNRISD Occasional Paper No. 5.

Deacon, Bob; Paul Stubbs (2013): *Global Social Policy Studies. Conceptual and Analytical Reflections*. In: *Global Social Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 5-23.

Deacon, Bob; Anja P. Jakobi; Alexandra Kaasch (2009): *International Policy Networks and Basic Social Needs. Shaping Global Social Policy*. Conference Paper.

Deacon, Bob; Michelle Hulse; Paul Stubbs (1997): *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*. London: SAGE.

- Dingeldey, Irene (2008): Governance und Sozialpolitik. Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. In: Schuppert, Gunnar F.; Michael Zürn (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 313-329.
- Dion, Michelle (2008): International Organizations and Social Insurance in Mexico. In: Global Social Policy Vol. 8, No. 1, pp.: 25-44.
- Dobbin, Frank; Beth Simmons; Geoffrey Garrett (2007): The Global Diffusion of Public Policies. Coercion, Competition, or Learning? In: Annual Review of Sociology, Vol. 33, pp. 449-472.
- Drori, Gili S.; John W. Meyer (2006): Global Scientization. An Environment for Expanded Organization. In: Drori, Gili S.; John W. Meyer; Hokyung Hwang (ed.): Globalization and Organization. World Society and Organizational Change. Oxford: Oxford University Press. pp. 50-68.
- Eardley, Tony; Ian Gough; Jonathan Bradshaw; John Ditch; Peter Whiteford (1997): Social Assistance in OECD Countries. In: Journal of European Social Policy, Vol. 7, No. 1, pp. 17-43.
- Eliadis, Pearl; Margaret M. Hill; Michael Howlett (2005): Introduction. In: id. (ed.): Designing Government. From Instruments to Governance. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press. pp. 3-18.
- Escobar, Arturo (1995): Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World. Princeton/ New Jersey: Princeton University Press.
- Espeland, Wendy Nelson; Michael Sauder (2012): The Dynamism of Indicators. In: Davis, Kevin E.; Angelina Fisher; Benedict Kingsbury; Sally Engle Merry (ed.): Governance By Indicators. Global Power Through Quantification and Rankings. Oxford: Oxford University Press. pp. 86-109.
- Espeland, Wendy Nelson; Mitchell L. Stevens (2008): A Sociology of Quantification. In: European Journal of Sociology, Vol. 49, No. 3, pp. 401-436.
- Espeland, Wendy Nelson; Mitchell L. Stevens (1998): Commensuration as a Social Process. In: Annual Review of Sociology, Vol. 24, No. 1, pp. 313-343.
- Esping-Andersen, Ervik (1996): Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies. London: SAGE.
- Esping-Andersen, Ervik (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton/ New Jersey: Princeton University Press.
- Evers, Adalbert (2008): Investiv und aktivierend oder ökonomistisch und bevormundend? Zur Auseinandersetzung mit einer neuen Generation von Sozialpolitiken. In: Evers, Adalbert; Rolf G. Heinze (Hrsg.): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 229-249.
- Eyben, Rosalind (2013): Uncovering the Politics of 'Evidence' and 'Results'. A Framing Paper for Development Practitioners. Quelle: <http://bigpushforward.net/wp-content/uploads/2011/01/Uncovering-the-Politics-of-Evidence-and-Results-by-Rosalind-Eyben.pdf>; zuletzt abgerufen am 23.10.2013.
- Foucault, Michel (2000 [1978]): Die >>Gouvernementalität<<. In: Bröckling, Ulrich; Susanne Krasemann; Thomas Lemke (Hrsg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

S. 41-67.

Foucault, Michel (1977): *Der Wille zum Wissen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Fraser, Alastair (2005): Poverty Reduction Strategy Papers. Now Who Calls the Shots? In: *Review of African Political Economy*, Vol. 32, No. 104/ 105, pp. 317-340.

Fröhlich, Manuel (2005): Zwischen Verwaltung und Politik. Die Arbeit des UN-Sekretariats. In: Dicke, Klaus & Fröhlich, Manuel (Hrsg.): *Wege multilateraler Diplomatie. Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System*. Baden-Baden: Nomos. S. 41-63.

Fuhr, Harald; Johannes Gabriel (2004): Wissensmanagement in der Entwicklungszusammenarbeit. Das Beispiel der Weltbank. In: Edeling, Thomas; Werner Jann; Dieter Wagner (Hrsg.): *Wissensmanagement in Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 189-216.

Fuhse, Jan; Sophie Mützel (Hrsg., 2010): *Relationale Soziologie. Zur kulturellen Wende der Netzwerkforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gliszczynski, Moritz von (2013): *New Ideas of Basic Social Protection. How Social Cash Transfers Changed Global Development Agendas*. Bielefeld University, Dissertation.

Goodman, Roger; Gordon White; Huck-Ju Kwon (ed., 1998): *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*. London & New York: Routledge.

Gough, Ian (2001): Globalization and Regional Welfare Regimes. The East Asian Case. In: *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 2, pp. 163-189.

Gray, Andrew; Bill Jenkins (1993): Codes of Accountability in the New Public Sector. In: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 6, No. 3, pp. 52-67.

Greve, Jens; Bettina Heintz (2005): Die „Entdeckung“ der Weltgesellschaft. Entstehung und Grenzen der Weltgesellschaftstheorie. In: Heintz, Bettina; Richard Münch; Hartmann Tyrell (Hrsg.): *Weltgesellschaft. Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen*. Sonderheft der Zeitschrift für Soziologie. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlag. S. 89-119.

Hacking, Ian (1990): *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, Anthony (2007): Social Policies in the World Bank. Paradigms and Challenges. In: *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 2, pp. 151-175.

Hasse, Raimund; Georg Krücken (2005): *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld: transcript Verlag.

Heidenreich, Martin; Klaus Armingeon; Bernhard Ebbinghaus; Kerstin Martens; J. Timo Weishaupt (2013): Europäische und internationale Politik. In: Busemeyer, Marius R.; Bernhard Ebbinghaus; Stephan Leibfried; Nicole Mayer-Ahuja; Herbert Obinger; Birgit Pfau-Effinger (Hrsg.): *Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert*. Frankfurt/ Main; New York: Campus Verlag. S. 75-87.

Heintz, Bettina (2010): Numerische Differenz. Überlegungen zu einer Soziologie des (quantitativen) Vergleichs. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 39, Heft 3, S. 162-181.

- Heintz, Bettina; Tobias Werron (2011): Wie ist Globalisierung möglich? Zur Entstehung globaler Vergleichshorizonte am Beispiel von Wissenschaft und Sport. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 63, Heft 3, S. 359-394.
- Hilgert, Christian; Tobias Werron (2010): Verwissenschaftlichung als Globalisierungsdiagnose? In: *Soziale Systeme*, Jg. 16, Heft 2, S. 243-258.
- Hitzler, Ronald; Jo Reichertz; Norbert Schröer (1999): Das Arbeitsfeld einer hermeneutischen Wissenssoziologie. In: dies. (Hrsg.): *Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation*. Konstanz: UVK. S. 9-13.
- Holzer, Boris (2008): Das Leiden der Anderen. Episodische Solidarität in der Weltgesellschaft. In: *Soziale Welt. Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis*, Jg. 59, Heft 2, S. 141-156.
- Hood, Christopher (2001): Public Management, New. In: Smelser, Neil J.; Paul B. Baltes (Hrsg.): *The International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier. pp. 12553-12556.
- Horn, Albrecht (2007): *Vereinte Nationen. Akteure und Entscheidungsprozesse*. Berlin: Frank & Timme Verlag für wissenschaftliche Literatur.
- Hort, Sven E. O.; Stein Kuhnle (2000): The Coming of East and South-East Asian Welfare States. In: *Journal of European Social Policy*, Vol. 10, No. 2, pp. 162-184.
- Howlett, Michael; M Ramesh; Anthony Perl (2009): *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Hughes, Steve; Nigel Haworth (2011): *The International Labour Organisation (ILO). Coming In From the Cold*. London; New York: Routledge.
- Hulme, David (2010): *Global Poverty. How Global Governance is Failing the Poor*. London; New York: Routledge.
- Hulme, David (2007): *The Making of the Millennium Development Goals. Human Development Meets Results-Based Management in an Imperfect World*. BWPI Working Paper 16.
- Hurd, Ian (2011): *International Organizations. Politics, Law, Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobsson, Bengt; Kerstin Sahlin-Andersson (2006): Dynamics of Soft Regulations. In: Djelic, Marie-Laure; Kerstin Sahlin-Andersson (ed.): *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge/ UK: Cambridge University Press. pp. 247-265.
- Jakobi, Anja P. (2009): *International Organizations and World Society. Studying Global Social Policy Development in Public Policy*. TranState Working Papers, No. 81.
- Jenson, Jane (2010): Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. In: *Global Social Policy*, Vol. 10, No. 1, pp. 59-84.
- Jerven, Morten (2013): *Poor Numbers. How We Are Misled By African Development Statistics and What To Do About It*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kaasch, Alexandra (2013): Contesting Contestation. Global Social Policy Prescriptions on Pensions and Health Systems. In: *Global Social Policy*, Vol. 13, No. 1, pp.:

45-65.

Kalthoff, Herbert (2005): Practices of Calculation. Economic Representations and Risk Management. In: *Theory, Culture & Society*, Vol. 22, No. 2, pp. 69-97.

Kalthoff, Herbert (2004): Finanzwirtschaftliche Praxis und Wirtschaftstheorie. Skizze einer Soziologie ökonomischen Wissens. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 33, Heft 2, S. 154-175.

Kaufmann, Franz-Xaver (2012): *European Foundations of the Welfare State*. New York: Berghahn Books.

Kaufmann, Franz-Xaver (2005): *Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kaufmann, Franz-Xaver (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt/ Main: Suhrkamp Verlag.

Kaufmann, Franz-Xaver (2001): Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesarchiv (Hrsg.): *Grundlagen der Sozialpolitik*. Band 1. Baden-Baden: Nomos. S. 3-102.

Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaates? In: *Berliner Journal für Soziologie*, Jg. 7, Heft 1, S. 5-19.

Kelle, Udo; Susann Kluge (2010): Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Keller, Reiner (2013): Zur Praxis der Wissenssoziologischen Diskursanalyse. In: Reiner, Keller; Inga Truschkat (Hrsg.): *Methodologie und Praxis der Wissenssoziologischen Diskursanalyse*. Band 1: Interdisziplinäre Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 27-68.

Keller, Reiner (2007): Diskurse und Dispositive analysieren. Die Wissenssoziologische Diskursanalyse als Beitrag zu einer wissensanalytischen Profilierung der Diskursforschung. In: *Forum Qualitative Sozialforschung*, Jg. 8, Heft 2, Art. 19.

Knorr-Cetina, Karin (2002): *Wissenskulturen. Ein Vergleich naturwissenschaftlicher Wissensformen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Koch, Martin (2011): Non-State and State Actors in Global Governance. In: Reinalda, Bob (ed.): *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*. Aldershot: Ashgate. pp. 197-208.

Koch, Martin (2008): *Verselbständigungsprozesse internationaler Organisationen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Koenig, Matthias (2005): Weltgesellschaft, Menschenrechte und der Formwandel des Nationalstaats. In: Heintz, Bettina; Richard Münch; Hartmann Tyrell (Hrsg.): *Weltgesellschaft. Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen*. Sonderheft der *Zeitschrift für Soziologie*. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlag. S. 374-393.

Krohn, Wolfgang; Johannes Weyer (1989): Gesellschaft als Labor. Die Erzeugung sozialer Risiken durch experimentelle Forschung. In: *Soziale Welt*, Jg. 40, Heft 3, S. 349-373.

Krücken, Georg (2006): World Polity Forschung. In: Senge, Konstanze; Kai-Uwe Hellmann; Richard W. Scott (Hrsg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*.

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 139-149.

Lamnek, Siegfried (2010): *Qualitative Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.

Lascoumes, Pierre; Patrick Le Gales (2007): Introduction. Understanding Public Policy Through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-21.

Latour, Bruno (1987): *Science in Action*. Milton Keynes: Open University Press.

Lebaron, Frédéric (2000): The Space of Economic Neutrality. Types of Legitimacy and Trajectories of Central Bank Managers. In: *International Journal of Contemporary Sociology*, Vol. 37, No. 2, pp. 208-229.

Leisering, Lutz (2011): The Regulatory Policies of Private Pensions in the UK and Germany. Goals and Instruments of Regulation in a Welfare State Environment. In: ders. (ed.): *The New Regulatory State. Regulating Pensions in Germany and the UK*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp. 211-232.

Leisering, Lutz (2009): Die Entstehung globaler Sozialpolitik. Sozialhilfe als Testfall. In: Obinger, Herbert; Elmar Rieger (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*. Festschrift für Stephan Leibfried. Frankfurt am Main: Campus Verlag. S. 577-610.

Leisering, Lutz (2008): Social Assistance in the Global South. A Survey and Analysis. In: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 22, S. 74-103.

Leisering, Lutz (2007): Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat? In: Albert, Mathias; Rudolf Stichweh (Hrsg.): *Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 185-205.

Leisering, Lutz (2005): Soziologische Abklärung der Sozialpolitik. Laudatio auf Prof. Dr. DDr. h.c. Franz-Xaver Kaufmann anlässlich der Verleihung des Ludwig Preller-Preises für Sozialpolitik am 14.1.2005 in Frankfurt am Main. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 51, Heft 3, S. 245-272.

Leisering, Lutz (2003): Die Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien. Stichworte aus der neueren soziologischen Debatte mit perspektivischen Anwendungen auf Behindertenpolitik in Asien. In: von Maydell, Bernd; Rainer Pitschas; Bernd Schulte (Hrsg.): *Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Mit einem Beitrag zu den USA*. Baden-Baden: Nomos. S. 425-440.

Leisering, Lutz (2001): Nation State and Welfare State. An Intellectual and Political History. In: *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 175-185.

Leisering, Lutz (1993): Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft. In: *Soziale Welt* 44. S. 486-511.

Leisering, Lutz; Deborah Mabbett (2011b): Introduction. Towards a New Regulatory State in Old-Age Security? Exploring the Issues. In: Leisering, Lutz (ed.): *The New Regulatory State. Regulating Pensions in Germany and the UK*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp. 1-28.

Leisering, Lutz; Petra Buhr; Ute Traiser-Diop (2006): *Soziale Grundsicherung in*

der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Weltweiter Survey und theoretische Verortung. Bielefeld: transcript Verlag.

Lessenich, Stephan (2009): Krise des Sozialen? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 52, S. 28-34.

Lessenich, Stephan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld: transcript Verlag.

Lessenich, Stephan (2003): Soziale Subjektivität. Die neue Regierung der Gesellschaft. In: *Mittelweg*, Jg. 36, Heft 4, S. 80-93.

Lessenich, Stephan (2000): Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Allmendinger, Jutta; Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.): *Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*. Weinheim & München: Juventa. S. 39-78.

Leuffen, Dirk (2007): Fallauswahl in der qualitativen Sozialforschung. In: Gschwend, Thomas; Frank Schimmelfennig (Hrsg.): *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme - Strategien - Anwendungen*. Frankfurt/ Main: Campus Verlag. S. 201-221.

Lewis, William Arthur (1955): *The Theory of Economic Growth*. London: Allen & Unwin.

Liese, Andrea; Silke Weinlich (2009): Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfelds. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 37, S. 491-524.

Link, Jürgen (1998): *Versuch über den Normalismus. Wie Normalität produziert wird*. Opladen; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Lösch, Andreas (2012): Techniksoziologie. In: Maasen, Sabine; Mario Kaiser; Martin Reinhart; Barbara Sutter (Hrsg.): *Handbuch Wissenschaftssoziologie*. Wiesbaden: Springer VS. S. 251-264.

Lütz, Susanne (2007): Policy-Transfer und Policy-Diffusion. In: Benz, Arthur; Susanne Lütz; Uwe Schimank; Georg Simonis (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 132-143.

Luhmann, Niklas (2012 [1975]): *Macht*. Konstanz & München: UVK Verlagsgesellschaft mbH.

Luhmann, Niklas (2010): *Politische Soziologie*. Berlin: Suhrkamp Verlag.

Luhmann, Niklas (2009 [1987]): „Distinctions Directrices“. Über Codierung von Semantiken und Systemen. In: ders. (Hrsg.): *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 13-32.

Luhmann, Niklas (2006): *Einführung in die Systemtheorie*. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme-Verlag.

Luhmann, Niklas (2005 [1975]): Die Weltgesellschaft. In: ders.: *Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozi-

alwissenschaften. S. 63-88.

Luhmann, Niklas (2001): Was ist Kommunikation? In: ders. (Hrsg.): Aufsätze und Reden. Stuttgart: Reclam. S. 94-110.

Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. 2 Bände. Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag.

Luhmann, Niklas (1995a): Inklusion und Exklusion. In: ders. (Hrsg.): Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 237-264.

Luhmann, Niklas (1995b): Kausalität im Süden. In: Soziale Systeme, Jg. 1, Heft 1, S. 7-28.

Luhmann, Niklas (1993): Das Recht der Gesellschaft. Frankfurt/ Main: Suhrkamp Verlag.

Luhmann, Niklas (1991 [1984]): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/ Main: Suhrkamp Verlag.

Luhmann, Niklas (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog.

Marshall, Katherine (2008): The World Bank. From Reconstruction to Development to Equity. London; New York: Routledge.

Martens, Kerstin; Anja P. Jakobi (2010): Introduction. The OECD as an Actor in International Politics. Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy-Making? Oxford: Oxford University Press. pp. 1-25.

Martins, Herminio (1974): Time and Theory in Sociology. In: Rex, John (ed.): Approaches to Sociology. An Introduction to Major Trends in British Sociology. London: Routledge & Kegan Paul. pp. 246-294.

Marx, Ivo; Kenneth E. Nelson (ed., 2013): Minimum Income Protection in Flux. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Meier, Frank (2004): Der Akteur, der Agent und der Andere. Elemente einer neo-institutionalistischen Theorie der Beratung. In: Schützeichel, Rainer; Thomas Brüsemeister (Hrsg.): Die beratene Gesellschaft. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Beratung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 221-238.

Mennicken, Andrea; Hendrik Vollmer (2007): Einleitung. Fundstellen von Zahlenforschung. In: dies. (Hrsg.): Zahlenwerk. Kalkulation, Organisation und Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 9-17.

Merton, Robert K. (1975): Soziologische Diagnose sozialer Probleme. In: Hondrich, Karl Otto (Hrsg.): Menschliche Bedürfnisse und soziale Steuerung. Reinbek: Rowohlt. S. 113-129.

Meyer, John W. (2010): World Society, Institutional Theories, and the Actor. In: Annual Review of Sociology, Vol. 36, pp. 1-20.

Meyer, John W. (2005 [1997]): Der sich wandelnde kulturelle Gehalt des Nationalstaats. In: Meyer, John W.; Georg Krücken (Hrsg.): Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. S. 133-162.

Meyer, John W. (2000): Globalization. Sources and Effects on National States and Societies. In: International Sociology, Vol. 15, pp. 233-248.

- Meyer, John W. (1994): Rationalized Environments. In: Scott, Richard W.; John W. Meyer (ed.): *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: SAGE. pp. 28-54.
- Meyer, John W.; John Boli; George M. Thomas; Francisco O. Ramirez (2005 [1997]): *Die Weltgesellschaft und der Nationalstaat*. In: Meyer, John W. (Hrsg.): *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. S. 85-132.
- Miller, Peter (2001): *Governing By Numbers. Why Calculative Practices Matter*. In: *Social Research*, Vol. 68, No. 2, pp. 379-396.
- Miller, Peter (1994a): *Accounting as Social and Institutional Practice. An Introduction*. In: Hopwood, Anthony G.; Peter Miller (ed.): *Accounting as Social and Institutional Practice*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-39.
- Miller, Peter (1994b): *Accounting and Objectivity. The Invention of Calculating Selves and Calculable Spaces*. In: Megill, Allan (ed.): *Rethinking Objectivity*. Durham & London: Duke University Press. pp. 239-264.
- Miller, Peter; Nikolas Rose (2008): *Political Power Beyond the State. Problematics of Government*. In: id. (ed.): *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge/ UK: Polity Press. pp. 53-83.
- Morgan, Mary S. (2004): *Simulation. The Birth of a Technology to Create <<Evidence>> in Economics*. In: *Revue d'histoire des sciences*, Vol. 57, no. 2, pp. 339-375.
- Morse, Stephen C. (2004): *Indices and Indicators in Development. An Unhealthy Obsession With Numbers?* London: Earthscan.
- Nassehi, Armin (2003): *Inklusion. Von der Ansprechbarkeit zur Anspruchsberechtigung*. In: Lessenich, Stephan (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt/ Main; New York: Campus Verlag. S. 331-352.
- Noël, Alain (2006): *The New Global Politics of Poverty*. In: *Global Social Policy*, Vol. 6, No. 3, pp. 304-333.
- Nullmeier, Frank (2005): *Output-Steuerung und Performance Measurement*. In: Blanke, Bernhard; Stephan von Bandemer; Frank Nullmeier; Göttrik Wiewer (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 431-444.
- Nuscheler, Franz (2004): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz.
- Nye, Joseph S. (2004): *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Orenstein, Mitchell (2005): *The New Pension Reform as Global Policy*. In: *Global Social Policy*, Vol. 5, No. 2, pp. 175-202.
- Osterhammel, Jürgen (2009): *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*. München: Verlag C.H. Beck.
- Parsons, Talcott (1966): *Societies. Evolutionary and Comparative Perspectives*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- Passoth, Jan-Hendrik (2012): Dinge der Wissenschaft. In: Maasen, Sabine; Mario Kaiser; Martin Reinhart; Barbara Sutter (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftssoziologie. Wiesbaden: Springer VS. S. 203-212.
- Porter, Theodore M. (1995): Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life. Princeton: Princeton University Press.
- Porter, Theodore M. (1994): Making Things Quantitative. In: Power, Michael (ed.): Accounting and Science. Natural Inquiry and Commercial Reason. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 36-56.
- Power, Michael (2008): Research Evaluation in the Audit Society. In: Matthies, Hildegard; Dagmar Simon (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 15-24.
- Power, Michael (2004): Counting, Control and Calculation. Reflections on Measuring and Management. In: Human Relations, Vol. 57, No. 6, pp. 765-783.
- Power, Michael (1997): The Audit Society. Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press.
- Ramia, Gaby (2003): Global Social Policy, INGOs and Strategic Management. An Emerging Research Agenda. In: Global Social Policy, Vol. 3, No. 1, pp. 79-101.
- Reckwitz, Andreas (2003): Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken. Eine sozialtheoretische Perspektive. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 32, Heft 4, S. 282-301.
- Reddy, Sanjay; Antoine Heuty (2008): Global Development Goals. The Folly of Technocratic Pretensions. In: Development Policy Review, Vol. 26, No. 1, pp. 5-28.
- Reddy, Sanjay; Thomas Pogge (2003): How *Not* to Count the Poor. Conference Paper.
- Rieger, Elmar (2005): Die Eigenart der Sozialpolitik in der westlichen Welt. Religiöse Entwicklungsbedingungen des modernen Wohlfahrtsstaates in vergleichender Perspektive. In: JCSW 46, S. 165-205.
- Rieger, Elmar; Stephan Leibfried (1999): Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Ostasien. Der Einfluß von Religion im Kulturvergleich. In: Schmidt, Gert; Rainer Trinczek (Hrsg.): Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Soziale Welt, Sonderband 13. Baden-Baden: Nomos. S. 413-499.
- Rio Group – Expert Group on Poverty Statistics (2006): Compendium of Best Practices in Poverty Measurement. Rio De Janeiro.
- Rittberger, Volker; Bernhard Zangl (2003): Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. Opladen: Leske + Budrich.
- Robson, Keith (1992): Accounting Numbers as „Inscription“. Action at a Distance and the Development of Accounting. In: Accounting, Organizations and Society, Vol. 17, No. 7, pp. 685-708.
- Rodgers, Gerry; Eddy Lee; Lee Swepston; Jasmien van Daele (2009): The ILO and the Quest for Social Justice, 1919-2009. Geneva: International Labour Office.
- Rose, Nikolas (2004): Powers of Freedom. Reframing Political Thought. Cam-

bridge & New York: Cambridge University Press.

Rose, Nikolas (1991): *Governing by Numbers. Figuring Out Democracy*. In: *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 16, No. 7, pp. 673-692.

Rosga, AnnJanette; Margaret L. Satterthwaite (2012): *Measuring Human Rights. UN Indicators in Critical Perspective*. In: Davis, Kevin E.; Angelina Fisher; Benedict Kingsbury; Sally Engle Merry (ed.): *Governance By Indicators. Global Power Through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press. pp. 297-316.

Sachs, Wolfgang (1990): *The Archaeology of the Development Idea. Six Essays*. Intercultural Institute of Montreal.

Satterthwaite, Margaret L. (2012): *Rights-Based Humanitarian Indicators in Post-Earthquake Haiti*. In: Davis, Kevin E.; Angelina Fisher; Benedict Kingsbury; Sally Engle Merry (ed.): *Governance By Indicators. Global Power Through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press. pp. 365-391.

Sauder, Michael; Wendy Nelson Espeland (2009): *The Discipline of Rankings. Tight Coupling and Organizational Change*. In: *American Sociological Review*, Vol. 74, No. 1, pp. 63-82.

Schetsche, Michael (2008): *Empirische Analyse sozialer Probleme. Das wissenssoziologische Programm*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Soeffner, Hans-Georg (1999): *Verstehende Soziologie und sozialwissenschaftliche Hermeneutik. Die Rekonstruktion der gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit*. In: Hitzler, Ronald; Jo Reichertz; Norbert Schröer (Hrsg.): *Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation*. Konstanz: UVK. S. 39-49.

Soeffner, Hans-Georg; Ronald Hitzler (1994): *Hermeneutik als Haltung und Handlung. Über methodisch-kontrolliertes Verstehen*. In: Schröer, Norbert (Hrsg.): *Interpretative Sozialforschung. Auf dem Wege zu einer hermeneutischen Wissenssoziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 28-54.

Speich, Daniel (2013): *Die Weltkarte der Wohlstandsunterschiede. Weltinnenpolitik und statistisches Wissen im Zeitalter der Dekolonisation*. Vortrag vom 15.01.2013, im Rahmen der Vortragsreihe „Signaturen der Weltgesellschaft“ am Institut für Weltgesellschaft der Universität Bielefeld. Eigene Mitschrift.

Speich, Daniel (2011): *The Use of Global Abstractions. National Income Accounting in the Period of Imperial Decline*. In: *Journal of Global History*, Vol. 6, No. 1, pp. 7-28.

Sperling, Valerie (2009): *Altered States. The Globalization of Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Standing, Guy (2008): *The ILO. An Agency for Globalization?* In: *Development and Change*, Vol 39, No. 3, pp. 355-384.

St. Clair, Asunción Lera (2006a): *Global Poverty. The Co-Production of Knowledge and Politics*. In: *Global Social Policy*, Vol. 6, No. 1, pp. 57-77.

St. Clair, Asunción Lera (2006b): *The World Bank as a Transnational Expertised Institution*. In: *Global Governance*, Vol. 12, No. 1, pp. 77-95.

- Stichweh, Rudolf (2010): Funktionale Differenzierung der Weltgesellschaft. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 50, S. 299-306.
- Stichweh, Rudolf (2008): Das Konzept der Weltgesellschaft. Genese und Strukturbildung eines globalen Gesellschaftssystems. In: Rechtstheorie, Vol. 39, No. 2-3, S. 329-355.
- Stichweh, Rudolf (2006): Die Universität in der Wissensgesellschaft. Wissensbegriffe und Umweltbeziehungen der modernen Universität. In: Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie. Jg. 12, H. 1, S. 33-53.
- Strang, David; John W. Meyer (1993): Institutional Conditions for Diffusion. In: Theory and Society, Vol. 22, No. 4, pp. 487-511.
- Strauss, Anselm; Juliet Corbin (1996): Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Stubbs, Paul (2003): International Non-State Actors and Social Development Policy. In: Global Social Policy, Vol. 3, No. 3, pp. 319-348.
- Sutter, Tilmann (1997, Hrsg.): Beobachtung verstehen, Verstehen beobachten. Perspektiven einer konstruktivistischen Hermeneutik. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Tag, Miriam (2013): The Cultural Construction of Global Social Policy. Theorizing Formations and Transformations. In: Global Social Policy, Vol. 13, No. 1, pp. 24-44.
- Townley, Barbara (2008): Reason's Neglect. Rationality and Organizing. Oxford: Oxford University Press.
- Tyrell, Hartmann (2005): Singular oder Plural. Einleitende Bemerkungen zu Globalisierung und Weltgesellschaft. In: Heintz, Bettina; Richard Münch; Hartmann Tyrell (Hrsg.): Weltgesellschaft. Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen. Sonderheft der Zeitschrift für Soziologie. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlag. S. 1-50.
- Vandemoortele, Jan (2011): The MDG Story. Intention Denied. In: Development and Change, Vol. 42, No. 1, pp. 1-21.
- Vanderstraeten, Raf (2006): Soziale Beobachtungsraster. Eine wissenssoziologische Analyse statistischer Klassifikationsschemata. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 35, Heft 3, S. 193-211.
- Vollmer (2008): Zahlenspiele und Regierungsphantasien. In: WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung, Jg. 5, Heft 1, S. 102-115.
- Vollmer (2007): How To Do More With Numbers. Elementary Stakes, Framing, Keying, and the Three-Dimensional Character of Numerical Signs. In: Accounting, Organizations and Society, Vol. 32, No. 6, pp. 577-600.
- Vollmer, Hendrik (2004): Folgen und Funktionen organisierten Rechnens. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 33, Heft 6, S. 450-470.
- Vollmer (2003): Bookkeeping, Accounting, Calculative Practice. The Sociological Suspense of Calculation. In: Critical Perspectives on Accounting, Vol. 14, No. 3, pp. 353-381.
- Vollmer (2002): Ansprüche und Wirklichkeiten des Verwaltens im Reformdiskurs der neunziger Jahre. Die diskursive Ordnung von Reformkommunikation. In:

Zeitschrift für Soziologie, Jg. 31, Heft 1, S. 44-65.

Vollmer, Hendrik; Andrea Mennicken; Alex Preda (2009): Tracking the Numbers. Across Accounting and Finance, Organizations and Markets. In: Accounting, Organizations and Society, Vol. 34, No. 5, pp. 619-637.

Walker, Robert (2000): Welfare Policy. Tendering for Evidence. In: Davies, Huw T.O.; Sandra M. Nutley; Peter C. Smith (ed.): What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services. Bristol: The Policy Press. pp. 141-166.

Wallace, Tina (1997): New Development Agendas. Changes in UK NGO Policies & Procedures. In: Review of African Political Economy, Vol. 24, No. 71, pp. 35-55.

Werron, Tobias (2012): Schlüsselprobleme der Globalisierungs- und Weltgesellschaftstheorie. In: Soziologische Revue, Jg. 35, Heft 2, S. 99-118.

Werron, Tobias (2011): Ist 'der Nationalstaat' ein Produkt oder ein Opfer 'der Globalisierung'? Sieben Thesen zur Beziehung von Nationalstaatsmodell und Globalisierungsprozessen. In: Recherche – Zeitung für Wissenschaft 3.

Werron, Tobias; Boris Holzer (2009): „Public Otherhood“. World Society, Theorization and Global Systems Dynamics. Working Paper.

White, Harrison C. (2008): Identity and Control. How Social Formations Emerge. Princeton: Princeton University Press.

Wimmer, Andreas (2002): Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity. Cambridge: Cambridge University Press.

Wobbe, Theresa (2000): Weltgesellschaft. Bielefeld: transcript Verlag.

Zacher, Hans F. (2001): Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesarchiv (Hrsg.): Grundlagen der Sozialpolitik. Band 1. Baden-Baden: Nomos. S. 333-684.

Empirisches Quellenmaterial

Bonnet, Florence; José B. Figueiredo; Guy Standing (2003): A Family of Decent Work Indexes. In: International Labour Review, Vol. 142, No. 2. pp. 213-238.

Cichon, Michael; Wolfgang Scholz; Arthur van de Meerendonk; Krzysztof Hagemeyer; Fabio Bertranou; Pierre Plamondon (2004): Financing Social Protection. Geneva: International Labour Office.

ILO (2013): Assessing the Feasibility, Fiscal Cost and Impact of National Social Protection Floors. Turin: International Training Centre of the International Labour Organization.

ILO (2012): International Labour Conference – Provisional Record. 101st Session. Fourth Item on the Agenda: Elaboration of an Autonomous Recommendation on the Social Protection Floor. Geneva: International Labour Organization.

ILO (2011): Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization. Report of the Advisory Group Chaired By Michelle Bachelet. Geneva: International Labour Office.

ILO (2010a): Extending Social Security to All. A Guide Through Challenges and Options. Geneva: International Labour Office.

ILO (2010b): World Social Security Report 2010/ 2011. Providing Coverage in

Times of Crisis and Beyond. Geneva: International Labour Office.

ILO (2008): Measurement of Decent Work. Discussion Paper for the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work. Geneva: International Labour Office.

ILO (2007a): Progress Evaluation of the Global Social Trust Pilot Project. Quelle: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_084171.pdf; zuletzt abgerufen am 27.09.2013.

ILO (2007b): Determining the Cost of Social Protection Measures. Description of an Electronic Tool That Provides Assistance for Determining These Costs in a User Friendly Way. Geneva: International Labour Office.

ILO (2007c): Assessing Current and Future Costs of Social Protection Transfers. Presentation.

ILO (2006): Costing of Basic Social Protection Benefits for Selected Asian Countries. First Results of a Modelling Exercise. Issues in Social Protection Discussion Paper 17. Geneva: International Labour Office.

ILO (2005): Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise. Issues in Social Protection Discussion Paper 13. Geneva: International Labour Office.

ILO (2004): Economic Security for a Better World. Geneva: International Labour Office.

ILO (2003): Social Protection. A Life Cycle Continuum Investment For Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development. Version 1.0. Geneva: International Labour Office.

ILO (2002): Measuring Decent Work with Statistical Indicators. Working Paper No. 2.

ILO (2001): Social Security. A New Consensus. Geneva: International Labour Office.

ILO (2000): Social Protection Expenditure and Performance Reviews. Methodological Note on Definitions, Classifications and Performance Indicators.

ILO (o.J.): Social Protection Floor (SPF). Implementation. Website. Quelle: <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2527#00>; zuletzt abgerufen am 22.10.2013.

ILO; WHO (2009) Social Protection Floor Initiative. Manual and Strategic Framework for Joint UN Country Operations. Geneva: International Labour Office.

OECD-DAC (2008): Emerging Good Practice for Managing for Development Results. 3rd Edition. Washington DC.

OECD-DAC (o.J.): About Managing for Development Results. Website. Quelle: <http://www.mfdr.org/1About.html>; zuletzt abgerufen am 22.10.2013.

Scholz, Wolfgang; Michael Cichon; Krzysztof Hagemeyer (2000): Social Budgeting. Geneva: International Labour Office.

SPF - Social Protection Floor Gateway (o.J. a): Tools and Data. Website. Quelle: <http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/24.htm>; zuletzt abgerufen am

22.10.2013.

SPF – Social Protection Floor Gateway (o.J. b): Affordability. Website. Quelle: <http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/124.htm>; zuletzt abgerufen am 22.10.2013.

SPF – Social Protection Floor Gateway (o.J. c): Implementation. Website. Quelle: <http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/132.htm>; zuletzt abgerufen am 22.10.2013.

Standing, Guy (2002): From People's Security Surveys to a Decent Work Index. In: International Labour Review, Vol. 141, No. 4, pp. 441-454.

UNDP (2007): MDG-Monitor. Website. Quelle: <http://www.mdgmonitor.org/>; zuletzt abgerufen am 23.10.2013.

UNICEF; ILO (2010): Social Protection Floor Costing Tool. Explanatory Note.

World Bank (2012a): Global Pension Systems and Their Reform. Worldwide Drivers, Trends, and Challenges. Social Protection & Labor Discussion Paper No. 1213. Quelle:

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/1213.pdf>; zuletzt abgerufen am 22.10.2013.

World Bank (2012b): Resilience, Equity and Opportunity. Social Protection and Labor Strategy. Washington DC: The World Bank.

World Bank (2012c): Building Social Protection and Labor Systems. Concepts and Operational Implications. Social Protection & Labor Discussion Paper No. 1202.

World Bank (2011): Knowledge for Development 2011. The State of World Bank Knowledge Services. Washington DC: The World Bank.

World Bank (2010a): User Manual for ADePT Social Protection (ADePT SP).

World Bank (2010b): Social Protection Atlas. Benchmarking Social Protection Systems with ADePT. Presentation.

World Bank (2009a): Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. A World Bank Policy Research Report. Washington DC: The World Bank.

World Bank (2009b): Social Protection and Labor at the World Bank, 2000-2008. Washington DC: The World Bank.

World Bank (2008a): Social Safety Nets in World Bank Lending and Analytical Work. FY2002-2007. Social Protection & Labor Discussion Paper No. 0810.

World Bank (2008b): For Protection and Promotion. The Design and Implementation of Effective Safety Nets. Washington DC: The World Bank.

World Bank (2008c): Unemployment Insurance Simulation Model (UISIM). World Bank Employment Policy Primer No. 11.

World Bank (2008d): Dollar a Day Revisited. Policy Research Working Paper 4620. Washington DC: The World Bank.

World Bank (2003): Social Risk Management. The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World. Washington DC: The World Bank.

World Bank (2001a): World Development Report 2000/ 2001. Attacking Poverty. Oxford: Oxford University Press.

World Bank (2001b): Social Protection Sector Strategy. From Safety Net to Springboard. Washington DC: The World Bank.

World Bank (1994): Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford: Oxford University Press.

World Bank (1990): World Development Report 1990. Poverty. Oxford: Oxford University Press.

World Bank (o.J. a): Frequently Asked Questions About ASPIRE. Quelle: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/0,,contentMDK:23312676~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282637,00.html>; zuletzt abgerufen am 23.10.2013.

World Bank (o.J. b): SPA. The Social Protection Atlas. Mapping SP Systems Around the World. Overview. Quelle: http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SPAtlas_Overview.pdf; zuletzt abgerufen am 23.10.2013.

World Bank (o.J. c): ASPIRE: The Atlas of Social Protection. Indicators of Resilience and Equity. Quelle: <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>; zuletzt abgerufen am 23.10.2013.

World Bank (o.J. d): About Us. Knowledge. Website. Quelle: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:23173777~pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html>; zuletzt abgerufen am 22.10.2013.