



Research Programme

SocialWorld – World Society, Global Social Policy and New Welfare States

University of Bielefeld, Germany · Institute for World Society Studies

Lutz Leisering

Social Policy Learning und Wissendiffusion in einer globalisierten Welt

SocialWorld – Working Paper No. 6

2004

Presented at:

Tagung „Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung im Rechtsvergleich zwischen China und Deutschland“, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Schloss Ringberg, 28.06.-02.07.2004

Social Policy Learning und Wissensdiffusion in einer globalisierten Welt^{*)}

Wenn von „Globalisierung“ die Rede ist, besonders in der sozialpolitischen Diskussion, so ist meistens wirtschaftliche Globalisierung gemeint, verbunden mit der Frage, wie nationale Sozialpolitik sich auf diese einzustellen habe. In diesem Beitrag geht es um einen anderen, in Bezug auf Sozialpolitik nicht minder machtvollen Strang von Globalisierung, die globale Verbreitung von Wissen, von kulturellen, normativen und kognitiven Modellen. Unter den Bedingungen von Weltgesellschaftlichkeit hat sich die weltweite Kommunikation verdichtet, und dies betrifft auch die Verbreitung sozialpolitischer Ideen und Modelle. Zugleich ist die Nachfrage nach solchem Wissen in den „Übergangs-“ und „Entwicklungsgesellschaften“ gestiegen. In der Nachkriegszeit haben sich immer mehr Regionen als Nationalstaaten formiert und das Ziel nationaler Entwicklung auf ihre Fahnen geschrieben. John W. Meyer sieht Nationalstaatlichkeit nicht als Gegensatz zu Weltgesellschaftlichkeit, sondern im Gegenteil als eines ihrer Strukturelemente (Meyer u.a. 1997). Nationalstaaten konstruieren sich weltweit als rationale Akteure, die sich nationale Ziele setzen (etwa in Verfassungen) und entsprechende Instrumentarien zur Zielerreichung entwickeln, wie Ministerien und Verwaltungsstrukturen. Die Entstehung der Weltgesellschaft nach dem 2. Weltkrieg schafft in diesem Sinne also eine verstärkte Nachfrage nach entwicklungsrelevantem Wissen. Die „Übergangsgesellschaften“, die sich seit den 1980er Jahren vor allem in Ostasien, Osteuropa und Lateinamerika formiert haben, orientieren sich stark an westlichen Modellen. Dies gilt auch für das Gebiet der Sozialpolitik, so dass in der wissenschaftlichen Forschung in Bezug auf diese drei Weltregionen von „neuen Wohlfahrtsstaaten“ geredet wird (Esping-Andersen 1996, Hort/Kuhnle 2000, Leisering 2003).

Dass der Aufbau sozialpolitischer Institutionen in Übergangsgesellschaften sich unter dem Einfluss ausländischer und internationaler Modelle vollzieht, ist nicht überraschend. In diesem Beitrag versuche ich spezifischer zu zeigen, dass eine systematische Berücksichtigung internationaler Wissensdiffusionen und Lernprozesse zu einer Veränderung herkömmlicher, am Nationalstaat orientierter Erklärungen von Sozialpolitik zwingt: Der Faktor ‚Wissensdiffusion‘ erweitert herkömmliche Erklärungsmodelle sozialpolitischen Wandels (Abschnitt 1) und erfordert neuartige Methoden und empirische Analysen (Abschnitt 3). Auch stellt sich die Frage, ob sich Wohlfahrtsstaaten bzw. nationale Sozialpolitik im Zuge der Globalisierung immer ähnlicher werden (Konvergenz), auf neue Weise (Abschnitt 5). Zudem bedarf es begrifflicher Anstrengungen, um Diffusionsprozesse zu konzeptualisieren (Abschnitt 2) und zu analysieren (Abschnitt 4). Für einzelne Länder stellt sich die Aufgabe, die jeweils relevanten Diffusionsprozesse zu identifizieren, was hier anhand des Beispiels China skizziert werden soll (Abschnitt 6).

1. Wissensdiffusion als neuer Erklärungsfaktor wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung

Herkömmliche Erklärungen führen die Entstehung und Ausdehnung staatlicher Sozialpolitik auf nationalstaatliche Faktoren zurück (siehe zusammenfassend z. B. Alber 1982, Lessenich 2000), folgen also einem „methodologischen Nationalismus“

(Zürn 1998). Drei Typen von Erklärungen, die in integrierten Erklärungsmodellen kombiniert werden, können unterschieden werden: *Funktionalistische* oder (im engeren Sinne) modernisierungstheoretische Erklärungen führen die Entstehung und Ausdehnung staatlicher Sozialpolitik auf *sozioökonomische* Faktoren zurück. Sie sehen Sozialpolitik als „Antwort“ auf Probleme wie Industrialisierung, Urbanisierung und Migration. *Konflikttheoretische* Erklärungen betonen dagegen den Einfluss politischer Faktoren, etwa von Herrschaftseliten (Konflikttheorie ‚von oben‘), oder von Mobilisierungsprozessen im Zuge von Demokratisierung und sozialen Bewegungen (Konflikttheorie ‚von unten‘). Konflikttheoretische Erklärungen relativieren funktionalistische Erklärungen, insoweit nicht der sozioökonomische Entwicklungsstand eines Landes, sondern spezifische politische Faktoren als Determinanten von Sozialpolitik namhaft gemacht werden. So wurde Deutschland unter Bismarck zum Pionier staatlicher Sozialpolitik, obwohl Deutschland, vor allem im Vergleich zu England, wirtschaftlich ein Nachzügler war. Ein drittes, *institutionalistisches* Erklärungsmodell betont die Rolle institutioneller Faktoren jenseits sozioökonomischer und politischer Faktoren. Einmal geschaffene Institutionen entwickeln eine institutionelle Trägheit, wodurch eine „Pfadabhängigkeit“ konstituiert werde (s. Pierson 2000). Kaufmann (2003a) weist in einer vergleichenden Studie nach, dass nationale „Staatstraditionen“ die sozialpolitische Entwicklung in einem Land nachhaltig prägen.

Die Einführung weltweiter Diffusionsprozesse erweitert das Repertoire von Erklärungen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Die genannten nationalstaatlichen Erklärungen werden nicht nur ergänzt, sondern teilweise relativiert und, fallabhängig, widerlegt. Insoweit kann man, wenn ein kausaler Einfluss internationaler Faktoren behauptet wird, von einer „Diffusionsthese“ reden. So weist John W. Meyer, der wichtigste einschlägige Weltgesellschaftstheoretiker, nach, dass bestimmte bildungspolitische Modelle wie Curricula, Teilhabe an höherer Bildung und das generelle Ziel der Entwicklung individueller Fähigkeiten sich weitgehend *unabhängig vom ökonomischen Entwicklungsstand eines Landes* wie auch von nationalen politischen Konstellationen weltweit verbreiten. In dieser Sicht stellt die „Weltgesellschaft“ eine eigene, wirkmächtige Ebene sozialer Organisationen dar, wozu auch globale kulturelle und organisationale Muster gehören, die sich weltweit verbreiten.

Diffusionstheorien in der Tradition von Meyer relativieren nicht nur nationalstaatliche, sondern auch rationalistische Politikerklärungen. Funktionalistische (nationalstaatsbezogene) Erklärungen sind rationalistisch, insoweit sie Sozialpolitik als rationale Antwort auf Modernisierungsprobleme (als sachbezogene Problemlösung) interpretieren. Aber auch internationale Wissensdiffusionen werden teilweise als Formen rationaler Problemlösung, nämlich als Suche nach den besten Modellen, interpretiert. Der Begriff „Policy Learning“ wird vielfach in diesem engeren, rationalistischen Sinne verstanden (s. unten, Abschnitt 2). Demgegenüber betont die konstruktivistische Theorie von Meyer, dass die Übernahme von Modellen durch kulturelle Deutungen und politische Prozesse vermittelt ist. Soweit Modelle als rational, als beste Lösungen von Problemen nationaler Entwicklung, vorgestellt werden, handelt es sich um Rationalitätskonstruktionen sozialer Akteure. Dies ist etwa der Fall, wenn Weltbank oder Internationaler Währungsfonds darauf zielen, in allen Ländern dieselben wirtschaftlichen und sozialen Modelle zu installieren, die als universelle Optimallösungen gelten. Meyer weist etwa darauf hin, dass Bildungsministerien und Bildungsplanungsmodelle auch in unterentwickelten

Ländern wie Botswana eingeführt werden, obwohl sie von der Realität des Landes weitgehend losgelöst sind. Auch kulturelle Traditionen, etwa eine historische Nähe Japans zur deutschen Rechtstradition, können Diffusionsprozesse beeinflussen unabhängig von einer Rationalität übernommener Modelle. Bei der deutschen Einigung 1990 wurde gar explizit auf ein rationales Policy Learning verzichtet, insoweit mit dem Bruch mit dem DDR-System die Übernahme einzelner leistungsfähiger Sozialmodelle nicht in Betracht gezogen wurde. Ein anderes Beispiel: Deutschland tut sich schwer, in der Sozialpolitik von US-amerikanischen Modellen zu lernen. Die ideologische Ablehnung der amerikanischen Sozialpolitik verstellt den Blick darauf, dass die USA auf der Ebene von Sozialtechnologien fruchtbare Anregungen geben können.

2. Zur Konzeptualisierung von Wissensdiffusion

Die Konzeptualisierung von Prozessen der Wissensdiffusion ist nicht einfach, die Begriffsverwendung in der Literatur nicht einheitlich. Zu konzeptualisieren ist insbesondere die Sozialdimension – Akteure und Akteursbeziehungen im Diffusionsprozess – und die Sachdimension – was diffundiert.

In der Sozialdimension liegt es nahe, den Diffusionsprozess zunächst durch ein einfaches *Sender-Empfänger-Modell* zu konzeptualisieren. Welche Akteure (Akteurstypen) treten als Empfänger auf, welche als Sender?

Empfänger sind in unserem Zusammenhang Nationalstaaten. Dies ist eine thematische Beschränkung, denn selbstverständlich gibt es nicht nur Diffusionsprozesse in Hinblick auf Nationalstaaten. So gibt es Diffusions- und Lernprozesse innerhalb von Nationalstaaten, etwa geplante Lernprozesse in Form „experimenteller Politik“. Auch gibt es Diffusionen zwischen subnationalen Einheiten, so die von Roland Koch vorangetriebene Übertragung von Reform Erfahrungen in der Sozialhilfe von Wisconsin auf Hessen, oder die Übernahme des sogenannten „Tilburger Modells“ und des Konzepts der niederländischen Arbeitsvermittlungsfirma „Maatwerk“ auf viele deutsche Kommunen. Des Weiteren gibt es ‚Ebenensprünge‘ bei Diffusionsprozessen, wenn etwa globale nicht-gouvernementale Organisationen direkt auf subnationale Einheiten, etwa nationale soziale Bewegungen, durchgreifen. Auch wenn in diesem Aufsatz und im überwiegenden Teil der einschlägigen Forschung Nationalstaaten als Empfänger von Wissensdiffusion im Vordergrund stehen, sind subnationale Einheiten für die Wirksamkeit nationalstaatlicher Diffusionsprozesse oft von Bedeutung.

Auf der Seite der Sender ist eine Vielzahl von Akteurstypen in Betracht zu ziehen:

- andere Nationalstaaten („inter-nationale“ Diffusion)
- internationale gouvernementale Organisationen (IGOs) wie ILO, Weltbank und Internationaler Währungsfonds
- Entwicklungsorganisationen wie die Asiatische Entwicklungsbank (ADB, weltregional basiert) und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, national basiert mit internationalem Wirkungsfeld)
- supranationale Einheiten, im engeren Sinne nur die Europäische Union (EU); die asiatische Staatengemeinschaft ASEAN und die lateinamerikanische Gemeinschaft Mercosur sind dagegen sehr viel losere, diffusionsschwächere Einheiten.

- transnationale (nicht-gouvernementale) Akteure, vor allem internationale nicht-gouvernementale Akteure (INGOs) und soziale Bewegungen (wie Attac, Amnesty International und Greenpeace), international operierende private Beraterfirmen (Stubbs 2003), private Anbieterfirmen wie internationale Versicherungs- und Gesundheitskonzerne (Holden 2003) und professionelle und epistemische Gemeinschaften, deren Rolle bei der Verbreitung globaler kultureller Muster insbesondere von John W. Meyer betont wird, etwa Bildungsplaner, Entwicklungsexperten, Verwaltungsfachleute (z. B. die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, IVSS)
- nicht organisierte oder nicht akteursartig formierte, genuin weltgesellschaftliche Strukturen, vor allem die Weltöffentlichkeit und global operierende Medien, sowie charismatische Einzelpersonlichkeiten wie Rupert Neudeck (Cap Anamur).

Diese Aufzählung macht deutlich, dass sehr unterschiedliche Typen sozialer Systeme und unterschiedliche Ebenen der Weltgesellschaft Diffusionsprozesse antreiben. Zwischen unterschiedlichen Systemtypen – etwa zwischen internationalen gouvernementalen Organisationen wie der Weltbank und sozialen Bewegungen wie Attac – und auch zwischen Akteuren unterschiedlicher Ebenen können Konflikte aufgrund konkurrierender Wissensdiffusionen auftreten. Innerhalb eines Politikfeldes, etwa der Alterssicherung, können unterschiedliche Diffusionen wirksam werden, so im Bereich staatlicher Alterssicherung eher Einflüsse anderer Nationalstaaten und internationaler Organisationen und bezüglich privater Sicherung der Einfluss globaler privatwirtschaftlicher Akteure.

Der Einfluss nicht akteursförmiger weltgesellschaftlicher (nicht „internationaler“) Faktoren, vor allem der Weltöffentlichkeit, verweist zudem auf die *Grenzen eines Sender-Empfänger-Modells*. Die Komplexität des Feldes einschlägiger Akteure und Strukturen erfordert eine komplexere Begriffsbildung als die herkömmliche Unterscheidung von Sender und Empfänger, zumal auch die Konnotation von Intentionalität im Begriff des Senders und die Unterstellung von Zielorientierung im Begriff des Empfängers der Diffusität von Diffusionsprozessen nicht gerecht wird. Wenn etwa eine neue Generation von Chinesen in Leitungspositionen in großem Umfang im westlichen Ausland studiert hat, so dürfte dies erhebliche, durch Sender-Empfänger-Modelle jedoch nicht voll erfassbare Diffusionswirkungen haben.

Aus der Vielzahl der in der Literatur (nicht einheitlich) verwendeten Begriffe und Bezeichnungen scheinen uns vor allem drei wichtig zu sein:

- Politiktransfer (Policy Transfer),
- Diffusion im engeren Sinne (s.u.) und
- politisches Lernen (Policy Learning).

„Diffusion im engeren Sinne“ meint eine spezifische Variante des Phänomens, daneben verwenden wir aber weiter den Terminus „Diffusion“ als Oberbegriff für den hier behandelten Phänomenbereich, also als Politiktransfer, Diffusion im engeren Sinne und Policy Learning umfassend. Diese doppelte Verwendung des Terminus Diffusion scheint uns in Ermangelung anderer Termini hinzunehmen zu sein.

Politiktransfer: Dieser Begriff bezeichnet die Übertragung einer spezifischen Politik (policy), woran meistens gedacht sein dürfte, wenn man von internationaler Verbreitung politischer Modelle spricht. Bei spezifischen Episoden des

Politiktransfers ist das Sender-Empfänger-Modell gut anwendbar, obwohl auch hier komplexere und längerfristige Beeinflussungsprozesse am Werke sein können. Unterscheidet man in Anlehnung an Peter Hall drei Dimensionen von policies, so werden drei Dimensionen von Policy Transfer erkennbar: Die Übertragung von policy-Zielen ist unter Umständen relativ leicht möglich, insoweit sich Ziele nur auf die programmatische Ebene von policies beziehen. Die Übertragung ganzer Modelle oder Institutionen ist dagegen unwahrscheinlicher und schwerer zu bewerkstelligen. Dagegen dürfte die Übertragung einzelner Instrumente wiederum leichter gelingen.

Diffusion im engeren Sinne: Hiermit ist die Verbreitung allgemeiner kultureller Muster gemeint, etwa von Menschenrechten (zu globalen sozialen Menschenrechten s. Kaufmann 2003b), der Idee des Individualismus (einschließlich spezifischer Ausformungen wie der Idee der Bildbarkeit und Entwicklungsfähigkeit von Individuen, Meyer 1986, 1992), Universalismus, Rationalität (etwa Nationalstaatlichkeit als Konstruktion kollektiver Rationalität) und der soziale Fortschrittsglaube. Diffusionsprozesse (im engeren Sinne) sind methodisch und empirisch schwieriger zu fassen als Transferprozesse, sowohl was Kausalität angeht (Ursachen, Urheber, Sender) als auch die Form der Übermittlungsprozesse und die Folgen. Allgemeine kulturelle Muster stellen einerseits ‚schwache‘ Strukturierungen dar, andererseits können sie, je nach den Umständen ‚starke‘, tiefgehende Folgen zeitigen als Transfers spezifischer Politiken. Der Begriff „internationale Sozialisation“ in der Politikwissenschaft (Schimmelfennig 2003) verweist auf derart tiefgehende, kulturell ‚sozialisierende‘ externe Einflüsse auf Nationalstaaten. Tatsächlich ist die These von John W. Meyer, dass Diffusionen allgemeiner globaler Muster nachhaltige Wirkungen haben und spezifische Policy Transfers erst ermöglichen und rahmen (Strang/Meyer 1993).

Policy Learning: Dieser Terminus meint zunächst etwas Ähnliches wie der Terminus Policy Transfer, beinhaltet oft jedoch eine rationalistische Selbst- (unter Umständen Fremd-)deutung von Policy Transfer-Prozessen, nämlich als intentionale und rational orientierte Auswahl unter verschiedenen, international angebotenen Lösungen für im Empfängerland sich stellende soziale Probleme. Policy Learning in diesem spezifischen Sinne beinhaltet also ein rationalistisches Erklärungsmodell, das durch die allgemeineren und neutraleren Begriffe Policy Transfer und Diffusion (im engeren Sinne) gerade überwunden werden soll.

Bei der Analyse von Diffusionen und Diffusionsprozessen ist ferner die Unterscheidung von *Ergebnissen* und *Prozessen* wichtig, was nicht selten übersehen wird. Empirisch werden Diffusionen allgemeiner Muster oft nur über die Ergebnisse eines Diffusionsprozesses identifiziert, ohne dass dieser näher bekannt wäre. Schon vom Wort her lässt „Diffusion“ sowohl die Auslegung als Ergebnis und als Prozess zu. Für die konkrete Analyse ergeben sich hieraus zwei Warnhinweise. Zum einen gibt es das Phänomen von „Scheindiffusionen“ (spurious diffusion), d. h. des Auftretens ähnlicher oder gleicher Muster in unterschiedlichen Ländern, ohne dass diese Ähnlichkeit auf eine gemeinsame externe Quelle (Sender) zurückzuführen ist. Scheindiffusionen dürften aber im sozialen Leben eher selten sein. Zum anderen, empirisch nicht selten, können Transfers und Diffusionen scheitern (s. u. Abschnitt 4). Insofern ist es nicht ganz korrekt, Policy Transfers als „Übertragung“ zu definieren. Die Untersuchung gescheiterter Transfers und Diffusionen kann ebenso instruktiv sein wie die Untersuchung erfolgreicher Transfers.

3. Methoden der Diffusionsforschung und Beispiele empirischer Studien

Die Rolle von Wissensdiffusion bei der Entwicklung von Sozialpolitik ist empirisch überprüfbar. Der Aspekt Diffusion bringt ein neues Element in das Erklärungsdesign sozialpolitischer Analysen ein (Abschnitt 1). In der empirischen Forschung werden zwei grundlegende Methoden verwendet, die auch in anderen Bereichen sozialwissenschaftlicher Analyse unterschieden werden können: *Fallorientierte* Analysen gelten einzelnen Ländern, benutzen meist qualitative Methoden und erlauben eine genaue Sicht auf den Verlauf eines Diffusionsprozesses.

Variablenorientierte Analysen untersuchen eine größere Zahl von Ländern, verwenden meist quantitative Methoden und zielen darauf, anhand statistischer Kausalmodelle allgemeine Gesetzmäßigkeiten bezüglich der Beziehungen zwischen bestimmten Variablen zu identifizieren. Als abhängige Variablen (Explananda) werden vor allem betrachtet: der Zeitpunkt (Jahr) der Einführung eines sozialen Sicherungssystems in einem Land; die Expansion eines Sicherungssystems; die Reihenfolge der Einführung bestimmter Systeme, z. B. der unterschiedlichen Zweige der Sozialversicherung; die Wirkung einer Maßnahme, z. B. der Konventionen der ILO über Kinderarbeit. Als unabhängige Variablen (Explanans) werden verwendet: der wirtschaftliche Entwicklungsstand in einem Land (dessen Einfluss es in Diffusionsanalysen zu relativieren gilt); die räumliche Nähe von Nationalstaaten; kulturelle Nähe; und insbesondere die Einbindung von Nationalstaaten in internationale Organisationen und globale Zusammenhänge. Fall- wie variablenorientierte Vorgehensweisen haben jeweils ihre Vor- und Nachteile. Variablenorientierte Analysen zielen auf eine höhere Allgemeinheit und Repräsentativität der Ergebnisse, geben jedoch in der Regel keinen Einblick in die genauen Vermittlungsprozesse, mit denen internationale Organisationen auf bestimmte Politiken in Nationalstaaten einwirken.

Variablenorientierte Analysen

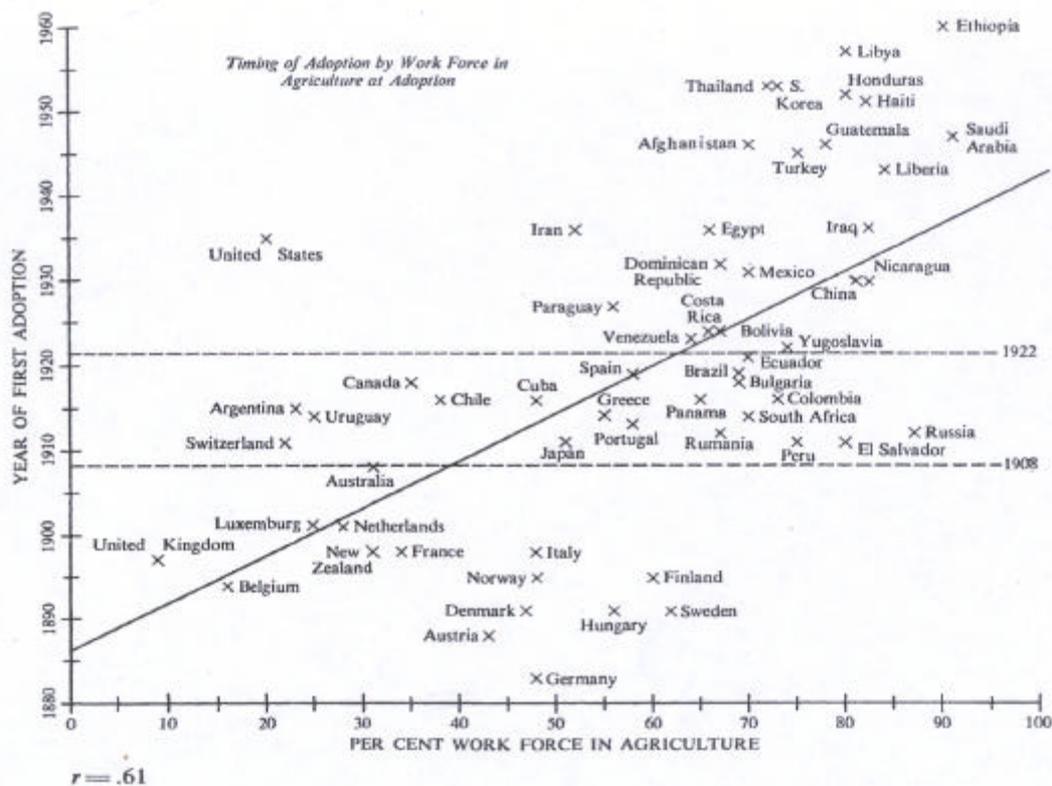
Die vorliegenden variablenorientierten Analysen bestätigen den Einfluss von Prozessen der Wissensdiffusion und relativieren insoweit funktionalistische Erklärungen (siehe Abschnitt 1), teilweise wird sogar der dominante Einfluss von Diffusion im engeren Sinne nachgewiesen, also die Rolle der Verbreitung allgemeiner kultureller Muster noch vor isolierbaren Prozessen der Übertragung spezifischer Modelle in einem gegebenen Zeitpunkt (Policy Transfer).

Die Analyse von Collier und Messick (1975) zielt darauf, die *Einführungszeitpunkte* (Jahre) von Sozialversicherungssystemen in zahlreichen Ländern der Welt zu erklären. Schaubild 1 zeigt, wie erwartet, dass das Einführungsjahr sozialer Sicherungssysteme statistisch durchaus mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes korreliert. Es sind jedoch auch starke Inkonsistenzen erkennbar, nämlich genau die Länder, die im Schaubild nicht auf der Regressionsgeraden liegen. Manche Länder haben soziale Sicherungssysteme ‚zu früh‘ eingeführt (die Länder unterhalb der Regressionsgeraden), in dem Sinne, dass sie auch bei niedrigem Entwicklungsstand (gemessen anhand des Anteils der im landwirtschaftlichen Sektor Beschäftigten) soziale Sicherungssysteme eingeführt haben. Das prominenteste und, wie im Schaubild erkennbar, extremste Beispiel ist Deutschland. Andere Länder haben Sicherungssysteme ‚zu spät‘ eingeführt (in der Graphik die Länder, die oberhalb der Regressionsgeraden liegen), d. h. auf einem wirtschaftlichen Entwicklungsstand, der sehr viel höher liegt als der anderer Staaten

zum Zeitpunkt der Einführung. Das extremste Beispiel hier sind die USA. Meistens handelt es sich um eine ‚hierarchische Diffusion‘ (Collier/Messick 1975) von entwickelten zu Entwicklungsländern.

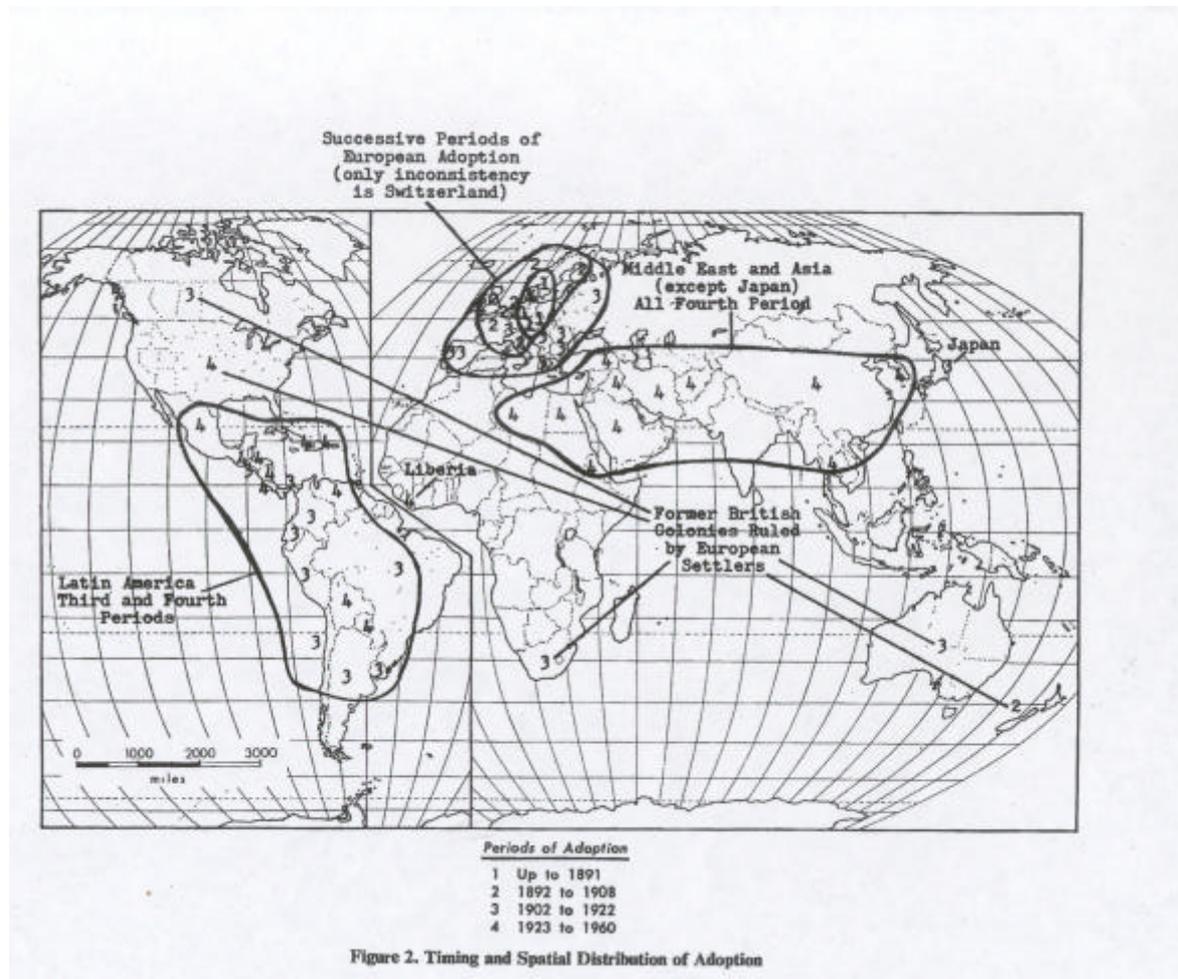
Schaubild 2 verweist auf sozialräumlich und kulturell-politisch bedingte Diffusionsprozesse, relativiert also erneut die Vorstellung einer direkten Abhängigkeit der Einführung von Sicherungssystemen vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand. Identifiziert wurden vier Phasen der Einführung von Sicherungssystemen. Vorreiter waren die Länder Nord- und Mittelwesteuropas, was u.a. auf die dort vorfindlichen starken Staats- und Verwaltungstraditionen (Kaufmann 2003a) und sozialstrukturelle Eigenheiten wie religiöse Spaltungen (Stein Rokkan, s. Flora/Alber/Kohl 1977) zurückzuführen sein dürfte. In einer späteren Phase wurden in anderen europäischen Ländern sowie in britischen und zum Teil iberischen Kolonien Sicherungssysteme eingeführt. Andere Weltregionen, vor allem USA und Asien, folgten später. Diese Analyse basiert auf Daten, die bis 1960 reichen. Seit den 1980er Jahren ist, wie erwähnt, ein weiterer Schub des Ausbaus von Sicherungssystemen in Ostasien, Osteuropa und Lateinamerika zu beobachten („Neue Wohlfahrtsstaaten“).

Schaubild 1: Jahr der Einführung des ersten sozialen Sicherungssystems in Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand (Entwicklungsstand gemessen durch Anteil landwirtschaftlich Beschäftigter)



Quelle: Collier/Messick 1975: 1309

Schaubild 2: Phasen der Einführung sozialer Sicherungssysteme nach Weltregionen



Quelle: Collier/Messick 1975: 1312

Andere Untersuchungen gelten der Ausdehnung sozialer Sicherungssysteme, ihrer *Expansion* und der *Reihenfolge* der Einführung. In Deutschland wurden die unterschiedlichen Zweige der Sozialversicherung in der Reihenfolge Krankheit – Unfall – Alter – Arbeitslosigkeit eingeführt. Für Ostasien kommen Hort und Kuhnle (2000) zu dem Ergebnis, dass in diesen Ländern die Sozialversicherungszweige in einer ähnlichen Reihenfolge eingeführt wurden wie in Europa. Zudem weisen sie nach, dass auch in den Zeiten forcierten Wirtschaftswachstums der 80er und 90er Jahre (bis 1997) die soziale Sicherung ausgebaut worden ist, die These einer negativen Korrelation von Wirtschaftswachstum und Sozialstaatlichkeit (*social dumping, race to the bottom*) also nicht bestätigt werden kann. Zudem ist die soziale Sicherung auch nach der Asienkrise 1997 ausgebaut worden, was funktionalistischen, sozioökonomisch orientierten Erklärungen widerspricht. Bei der Analyse einer größeren Zahl von Ländern haben Abbott und DeViney (1992) den Befund einer ähnlichen Einführungsreihenfolge nur teilweise bestätigen können. In einem elaborierten Forschungsdesign weisen sie zudem nach, dass nicht spezifische

Policy Transfers, sondern allgemeine Diffusionsprozesse (Diffusion im engeren Sinne) ausschlaggebend sind für die Einführungsreihenfolge.

Seltener ist untersucht worden, inwieweit nicht nur sozialrechtliche Maßnahmen, sondern auch dadurch angestrebte *Wirkungen* in einem Land tatsächlich durch globale Diffusionsprozesse beeinflusst sind. Miriam Abu Sharkh (2002), eine Schülerin von John W. Meyer, hat dies anhand quantitativer Analysen, die alle Länder der Welt, zu denen Daten vorliegen, abdeckt, getan. Gegenstand der Untersuchung ist der Einfluss der ILO auf die Verminderung von Kinderarbeit. Zunächst ist eine weltweite Konvergenz festzustellen in Bezug auf die Tatsache, dass in allen Weltregionen, auch in Afrika, die Kinderarbeit in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zurückgegangen ist. Ein Ergebnis des statistischen Kausalmodells ist, dass die ILO-Konventionen zur Kinderarbeit und ihre Ratifizierung in Einzelstaaten die Kinderarbeit nicht vermindert haben, sondern dass internationale non-gouvernementale Organisationen (INGOs) und Prozesse in der Weltöffentlichkeit dies bewirkt haben. ‚Weiche‘ Faktoren erweisen sich in diesem Fall als stärker als ‚harte‘, rechtliche Faktoren.

Fallorientierte Analysen

Fallorientierte Analysen gelten meist Politiktransfers, nicht Diffusionen im engeren Sinne. Es gibt eine Reihe (gelungene wie gescheiterte) Politiktransfers, sowohl innerhalb Europas als auch zwischen Europa und anderen Staaten. Im Verhältnis zwischen Deutschland und Großbritannien sind drei Episoden verdichteter Austauschbeziehungen identifizierbar, bei denen es jedoch in keinem Fall zu einem gelungenen Transfer kam. Dies könnte durch den „Eigensinn“ nationaler Wohlfahrtsstaaten erklärbar sein (Kaufmann 2003a), der generell eine Grenze von Diffusionsprozessen markiert und in soweit die starken Homogenitäts- und Konvergenzannahmen von John W. Meyer relativiert (s.u., Abschnitte 4 und 5). Um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert wurde die Bismarcksche Sozialversicherung von britischen Reformern stark beobachtet (Hennock 1987, Leibfried 1988), jedoch wich die britische Sozialversicherungsgesetzgebung (1908/1911) in wesentlichen Grundprinzipien von dem Bismarckschen Modell ab. In der unmittelbaren Nachkriegszeit (1946) übte das stärker egalitäre Modell sozialer Sicherung von Beveridge, gestützt durch ähnliche Vorstellungen der deutschen Gewerkschaften, einen Einfluss auf die deutsche Reformdebatte aus, geriet aber bald gegenüber der Restaurierung des alten Bismarckschen Systems in den Hintergrund (Hockerts 1980). Das „Schröder/Blair-Papier“ von 1999 markierte eine Übertragung von policies von Großbritannien nach Deutschland, jedoch primär bezogen auf Ziele (wie Eigenverantwortung), aber selbst dieser Transfer scheiterte und verpuffte im deutschen sozialpolitischen Diskurs, da die britischen Ideen hier als fremd empfunden wurden. Auch auf der Ebene der Policy-Instrumente – Formen des *welfare to work* – stießen Lernprozesse an ihre Grenzen (Leisering/Hilkert 2000). Eine gewisse Konvergenz ist festzustellen, wobei es sich jedoch möglicherweise um eine Scheindiffusion oder um eine Diffusion i.e.S. (weltweite Verbreitung allgemeiner Muster, hier ‚Selbstverantwortung‘, statt einen spezifischen Policy Transfer) handelt.

Osteuropa nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ist ein Paradebeispiel politisch gesteuerter Policy Transfers. Im Zeichen des Neoliberalismus wirkte der Internationale Währungsfonds in Richtung einer direktiven und diskontinuierlichen („Schocktherapie“) Übernahme von als rational und optimal dargestellten Modellen

sozialer Sicherung. Die westeuropäischen Staaten und die EU, obwohl geografische Nachbarn von Osteuropa und Ursprungsregion von Sozialstaatlichkeit („europäisches Sozialmodell“), übten vergleichsweise weniger Einfluss aus. Die deutsche Einigung 1990 ist der seltene Fall einer freiwilligen Übernahme eines kompletten Sozialstaats an einem einzigen Tag.

In der Reform der west- und nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten spielen Verweise auf Reform Erfahrungen anderer Länder seit den 90er Jahren eine große Rolle, vor allem im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, der Alterssicherung, des Gesundheitswesens und, öffentlich weniger wahrgenommen, auch im Bereich kommunaler Sozialpolitik. Außerhalb Europas ist Chile und Lateinamerika ein ungewöhnlich reines Beispiel eines ideologisch gefärbten Politiktransfers. Im Jahre 1981 wurde in Chile unter dem Einfluss der liberalökonomischen Chicago-School die bestehende öffentliche Alterssicherung in Chile abgeschafft und durch ein obligatorisches System privater Vorsorge ersetzt. In neoliberaler Sicht war dies ein rationales Policy Learning. Ähnliche Reformen fanden in den anderen Ländern Lateinamerikas statt. Dass hier ein rational konstruiertes System Ländern übergestülpt wurde, die dafür nicht geeignet waren, zeigte sich darin, dass die Systeme schwerwiegende Funktionsmängel aufweisen (Mesa-Lago 2002). In Ostasien war Japan das Land, das auch in sozialpolitischer Hinsicht am frühesten von westlichen Ländern lernte. Zuletzt hat Japan etwa Teile der deutschen gesetzlichen Pflegeversicherung detailliert übernommen. Historisch spielte Japan in Ostasien auch die Rolle einer vermittelnden Transferinstanz. Japan beeinflusste die Sozialpolitik in Korea und in Taiwan.

4. Formen und Erfolgsbedingungen von Diffusionsprozessen

Formen

In der Sozial-, Sach- und Zeitdimension können unterschiedliche Formen von Diffusionsprozessen unterschieden werden. Zunächst sind empfängerbasierte Wissensdiffusionen von senderbasierten zu unterscheiden (sofern überhaupt Empfänger und Sender identifizierbar sind). Die Grundform einer *empfängerbasierten Diffusion* ist die Beobachtung ausländischer und internationaler Modelle durch einen Nationalstaat. Diese Beobachtungen sind selektiv und durch Interpretationen vermittelt, auch wenn sie durch die Beobachter als rationale Suche nach besten Lösungen (also als Policy Learning) gesehen werden (zur Wahrnehmung etwa des skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodells durch Chinesen siehe Lin 2001). *Senderbasierte Diffusionen* gehen dagegen typischerweise aus von Institutionen, zu deren Aufgabenbereich es zählt, Wissen zu diffundieren oder die die Übernahme bestimmter Modelle zur Bedingung anderer Maßnahmen machen. Eine kombiniert empfänger- und senderbasierte Diffusion liegt vor, wenn z.B. ein Entwicklungsland sich an eine Entwicklungsorganisation wie die Asiatische Entwicklungsbank wendet, um eine Expertise in Bezug auf eine sozialpolitische Problemstellung anzufordern.

In der Sozialdimension können Diffusionen in sehr unterschiedlichem Maße *direktiv* oder *non-direktiv* ablaufen. Die direktivste Form ist das Führen eines Krieges, um zur Übernahme eines westlichen Modells zu zwingen. So wurde der Irak-Krieg durch die USA unter anderem mit dem Ziel begründet, die Demokratie zu verbreiten. Eine rechtliche Oktroyierung von Maßnahmen und Modellen durch die EU, sei es durch die Kommission oder durch den europäischen Gerichtshof, ist auch sehr direktiv,

wobei die Grenze zwischen „Diffusion“ und „Rechtssetzung“ in supranationalen Einheiten verschwimmt. Einen mittleren Direktivitätsgrad weist ein Instrument der ILO auf, die „Konventionen“, die der Ratifizierung durch Nationalstaaten bedürfen, die ihrerseits in unterschiedlichem Maße innerstaatlich umgesetzt werden. Bei Weltbank und internationalem Währungsfond können Zuwendungen konditioniert werden, also an die Übernahme bestimmter politischer Strategien und Modelle durch die Empfängerländer geknüpft werden. Informeller politischer Druck wird ebenfalls als Mittel eingesetzt, spezifische Modelle in anderen Ländern zu verbreiten. In der EU hat in den letzten Jahren die „offene Methode der Koordinierung“ an Bedeutung gewonnen, also eine ‚weiche‘, non-direktive, dabei potenziell sehr wirksame Methode. Aus Fachkreisen ist zu hören, dass auch in der ILO eine ähnliche Koordinierungsform die Konventionen ersetzen oder ergänzen soll.

In der Sachdimension ist eine unterschiedliche Nähe eines zu transferierenden Modells zu der im Empfängerland implementierten Form festzustellen. Ein externes Modell einfach zu *kopieren* ist eher selten, kommt am ehesten bei rechtlich gerahmten Diffusionen in supranationalen Einheiten wie der EU vor. Ein historisch seltener Fall einer vollständigen Kopie war die Übertragung der bundesdeutschen Sozialordnung auf Ostdeutschland im Jahre 1990. Auch Japan kopiert Teile westlicher, besonders deutscher Sozialgesetze. Verbreiteter ist die Form der Teilübernahme und *Anverwandlung* eines externen Modells, wobei Teile, die im Empfängerstaat nicht eingepasst werden können, nicht übernommen werden können. Eine noch stärker gebrochene Beziehung zwischen Sender und Empfänger besteht im Fall der *Anregung* durch externe Modelle. Ein externes Modell trägt in diesem Fall zur Problemsensibilisierung und –dimensionierung bei, löst aber eine ganz anders geartete Reform aus. Schließlich, nicht selten, gibt es die Form des ‚*Negativlernens*‘, wenn also ein externes Modell als abschreckendes Beispiel gesehen wird, das gerade nicht eingeführt werden soll. Auch eine Ablehnung von externen Modellen kann international diffundieren (Abbott/DeViney 1992).

Schließlich kann eine Diffusion in der Zeitdimension unterschiedlich verlaufen. Ein *kontinuierliches* Aufnehmen fremder Ideen, verbunden mit internen Lernprozessen durch experimentelle Gesetzgebung, scheint für die erfolgreiche Entwicklung im China der letzten 20 Jahre typisch gewesen zu sein. Hier wurden Diffusionen als Teil inkrementeller, wenn auch im Ergebnis sehr schneller Veränderungen eingesetzt. Im Osteuropa nach 1989 wurde dagegen teilweise eher das Konzept einer „Schocktherapie“ eingesetzt. Welche Zeitlichkeit für Diffusionen am effektivsten ist, ist fallabhängig.

Bedingungen erfolgreicher Diffusionen

Wann kann eine Wissensdiffusion als erfolgreich gelten? Ich schlage vor, zwei Aspekte zu unterscheiden: Als „erfolgreich“ (im engeren Sinne) soll ein Transfer gelten, wenn ein Modell auf der Programmebene, etwa in der Rechtssetzung und im Denken der Eliten, gelingt. Als „wirksam“ soll eine transferierte Politik dagegen erst gelten, wenn die einschlägigen Akteure auf unterer Verwaltungsebene das Modell implementieren und diese Akteure sowie die Bürger sich für das Modell öffnen. Ein „Flop“ eines Transfers ist in Bezug auf beide Aspekte möglich. War ein Transfer „erfolgreich“ im definierten Sinne, so bleibt seine „Wirksamkeit“ empirisch zu prüfen und zudem die Kausalität der Wirkung zu klären, um Scheindiffusionen auszuschließen. Im Fall der genannten Studie von Abu Sharkh (2002) liegt sogar der

Fall einer „erfolgreichen“ Diffusion vor, bei der auch eine entsprechende „Wirkung“ eingetreten ist, jedoch auf andere Ursachen als den untersuchten Transfer (die ILO-Konventionen zur Kinderarbeit und ihre Ratifikation durch die nationalen Regierungen) zurückzuführen ist.

Welche allgemeinen Bedingungen begünstigen den „Erfolg“ oder die „Wirksamkeit“ einer Diffusion? Es ist nach Bedingungen beim Empfänger, beim Sender und im übergreifenden Kontext zu fragen.

Bedingungen im Empfängerland. Erstens muss es eine *Entwicklungsorientierung* im Empfängerland geben, d.h. eine Entwicklungs- oder Übergangssituation mit politisch definiertem Entwicklungsziel. In *developmental states* (s. die Literatur in Leisering 2003) versteht sich der Staat als rationaler Akteur, der die nationale Entwicklung vorantreibt. In diesem Prozess werden Entwicklungsprobleme definiert, für die rationale Lösungen zu finden sind, auch durch Policy Learning. Gleichzeitig entsteht ein Legitimationsbedarf, der ebenfalls einen Rekurs auf externes Wissen nahelegen kann. Das Konzept des *developmental state* beinhaltet eine pragmatische Offenheit für marktwirtschaftliche wie staatliche Lösungen. Neue Wohlfahrtsstaaten dieses Typs tendieren daher zu einem konservativen Wohlfahrtsregime. Das verwandte Konzept eines *productivist state* (ebenda) definiert Entwicklungsziele und –wege dagegen enger ökonomisch und fördert die Entstehung eines liberalen Wohlfahrtsregimes. In jedem Fall reicht es nicht, dass in einem Land objektive Probleme und Lernbedarfe vorliegen, sondern erst eine Entwicklungsorientierung schafft Bedingungen für erfolgreichen Policy Transfer. Es gibt Fälle, in denen auf Entwicklung zielende policies von außen oktroyiert werden, doch diese können nur insoweit erfolgreich sein, wie es gelingt, nationale Akteure entsprechend zu mobilisieren.

Zweitens muss *Lernbereitschaft* vorhanden sein. So war die Volksrepublik China vor 1978 durchaus entwicklungsorientiert, schottete sich jedoch im Zeichen des Konzepts „autozentrierter Entwicklung“ und eines totalitären, geschlossenen Weltbildes von externen Einflüssen ab. In der darauf folgenden Reformperiode hat sich China bis heute extrem lernoffen gezeigt, jedoch in der Regel ohne direkt ausländische Modelle zu übernehmen. Drittens muss neben Entwicklungsorientierung und Lernbereitschaft auch eine *Lernfähigkeit* gegeben sein, greifbar in institutionellen Strukturen, die externe Anregungen aufnehmen und auf subnationaler Ebene umsetzen können. Die Fähigkeit, von einem ausländischen oder internationalen Modell zu lernen, hängt auch von seiner institutionellen Einpassbarkeit und seiner kulturellen Verankerbarkeit in den Strukturen des Empfängerlandes ab.

Viertens variieren die Erfolgsbedingungen eines Policy Transfers zwischen *Politikfeldern*. Globale sozialpolitische Diffusionsprozesse verlaufen in unterschiedlichen Politikfeldern nicht gleich. Einige Politikfelder können mehr ‚globalisiert‘ sein als andere. Für die EU lautet eine These, dass politisch weniger umkämpfte Politikfelder höhere Erfolgschancen für Diffusionen bieten, so das Feld der Behindertenpolitik (Hvinden 2003) und die Einführung der Sozialhilfe in Portugal 1997 unter dem Einfluss der EU. In China stellte das städtische Alterssicherungssystem einen politisch stark ‚besetzten‘ Sektor dar, so dass eine Vielzahl ausländischer Berater wie auch Empfehlungen der Weltbank bislang wenig Einfluss erlangen konnten.

Erfolgsbedingungen auf Seiten des Senders. Ein rationalistisches Politikmodell würde nahe legen, dass die Problemlösungsfähigkeit des von einem Sender angebotenen Modells ausschlaggebend für den Diffusionserfolg ist. Dies erscheint jedoch unrealistisch. Zu den ‚nicht-rationalen‘ Determinanten des Erfolges zählen vielmehr:

- Einsatz hinreichender Ressourcen (Geld, Personal) durch den Sender
- geeignete organisationale Mittel und Akteursstrukturen, wobei das gleichzeitige Verfolgen unterschiedlicher Diffusionsschienen besonders erfolgversprechend ist
- geeignet semantische oder ideologische Flankierung eines Diffusionsvorhabens, etwa Einbettung eines Policy Transfers in eine Diffusion allgemeinerer kultureller Muster (Diffusion im engeren Sinne)
- Timing, d.h. Initiieren eines Transfers zu einem geeigneten, meist frühen Zeitpunkt des Entwicklungsprozesses
- Betreiben einer aktiven ‚*Diffusionspolitik*‘, mit eigener politisch administrativer Infrastruktur, statt kurzfristiger ad-hoc-Beeinflussungsmaßnahmen. China hat vor 1978, trotz geringer Verfügung über Ressourcen und Organisationsmittel, sich international ausdrücklich als Führer der Dritten Welt präsentieren können und in soweit eine Diffusionspolitik betrieben.

Anhand dieser Faktoren kann etwa erklärt werden, dass die USA Wissensdiffusion weltweit erfolgreicher betrieben haben als Deutschland. So können sich Diffusionen amerikanischer Modelle und Denkvorstellungen auf ein Spektrum unterschiedlicher Akteure stützen, etwa die Ford Foundation; die Weltbank, die stark durch die USA geprägt ist; private Firmen, etwa Versicherungskonzerne, die schon seit Ende der 1980er Jahre in China auftraten, bevor sie formell Marktzugang hatten; und private Beratungsfirmen (für China im Bereich der Alterssicherung siehe etwa Intrados 2001). Die USA setzen auch erheblich höhere Geldsummen ein, etwa bei der Entwicklungsorganisation USAID im Vergleich zur deutschen GTZ. Wesentliche Stützen der aktiven Diffusionspolitik der USA sind das (erfolgreich verbreitete) Selbstbild der USA und die daraus resultierende missionarische Haltung sowie der sozialtechnologische Zuschnitt der Diffusionsangebote, die sich als leicht übernehmbare Rezepte präsentieren. Auch der Einfluss neoliberal orientierter internationaler Organisationen in Osteuropa in den 1990er Jahren (Deacon 1997) kann auf derartige Faktoren zurückgeführt werden.

Übergreifende Kontextfaktoren. Förderlich, obwohl nicht zwingend erforderlich, für Diffusionserfolg ist die Existenz einer (bilateralen) gewachsenen Beziehung zwischen Sender- und Empfängerland. Besonders günstig können traditionelle kulturelle Gemeinsamkeiten und Verbindungen sein, etwa zwischen Deutschland und Japan oder Osteuropa in Bereichen des Rechts. Wichtig ist auch ein aktuelles Vertrauensverhältnis. Bei direktem Transfer gegen den Willen des Empfängerlandes (Fall Irak) ist mit Schwierigkeiten zu rechnen. Schließlich spielt auch der generelle Makrokontext, unabhängig vom spezifischen Policy Transfer, eine Rolle. So war das „colossal disaster of World War II“ (Meyer u.a. 1997: 174) eine Bedingung des „welfare internationalism“ der 1940er Jahre (Kaufmann 2003b), also der Entstehung und Stärkung internationaler Organisationen wie UNO und ILO und internationaler sozialer Menschenrechte (Menschenrechtserklärung 1948), die in der Folge zu einer wesentlichen Quelle weltweiter Diffusionen und Policy Transfers wurden. In der Situation unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg teilten die Sowjetunion

und der kapitalistische Westen über die Systemgrenzen hinweg einen Fortschritts- und Machbarkeitsglauben sowie eine (wenn auch ungleich definierte) normative Gleichheitsorientierung (Kaufmann 2003b).

Policy Transfers und Diffusionen sind nicht immer erfolgreich oder wirksam. Da Kopien externer Modelle eher selten sind, ist zunächst methodisch zu fragen, bei welchem Grad der Ähnlichkeit zwischen externem Modell und der durch es angestoßenen institutionellen Lösung im Empfängerland von „Erfolg“ oder „Wirksamkeit“ zu sprechen ist. Transfers sind immer kontextabhängig, also abhängig von Wahrnehmungen und Konstruktionen der beteiligten Akteuren. Der Rezeptionsprozess bricht und transformiert soziale Modelle. Aus der Wohlfahrtsstaatsforschung wie aus der Weltgesellschaftsforschung lassen sich *Grenzen von Wissensdiffusion* ableiten. In der Wohlfahrtsstaatsforschung wird oft von der „Pfadabhängigkeit“ (Esping-Andersen 1990, Pierson 2000) wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung gesprochen. Damit ist gemeint, dass frühe Strukturentscheidungen über das institutionelle Design und, damit verbunden, über Machtpositionen von Akteuren – also das in einem Land geschaffene „Wohlfahrtsregime“ - die weitere Entwicklung eines Wohlfahrtsstaats prägen. Pfadveränderungen sind möglich, erfordern jedoch besondere politische Anstrengungen und Bedingungen. Daraus wäre zu folgern, dass Policy Transfers und Diffusionen aus heterogenen Wohlfahrtsregimen auf besondere Rezeptionsschwierigkeiten treffen. Noch weiter gehend, die Annahme einer überschaubaren Zahl von Wohlfahrtsregimetypen kritisierend, hat Kaufmann (2003a) die These eines soziokulturellen „Eigensinns“ nationaler Wohlfahrtsstaaten entwickelt. Wie bei der Pfadabhängigkeitsannahme handelt es sich im Kern um ein institutionalistisches Argument. Was die institutionellen Strukturen und deren kulturellen Korrelate eines Landes angeht, so sieht Kaufmann vor allem die „Staatstradition“ eines Landes als prägend auch für wohlfahrtsstaatliche Entwicklung an. ‚Staatstradition‘ umfasst die Staatsidee, die Verwaltungstradition, die steuerstaatliche Tradition, die Frage von Föderalismus oder unitarischer Regierungsform und das Verhältnis von ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘ in einem Land. Des Weiteren zeigt sich der Eigensinn eines nationalen Wohlfahrtsstaats darin, wie in der Entstehungsphase staatlicher Sozialpolitik die „soziale Frage“ definiert wurde. Diese Definition prägt die Wahrnehmung und Konstruktion dessen, was als zentrale, politisch zu bearbeitende soziale Probleme angesehen werden. Die jeweilige „soziale Frage“ und die nationale „Staatstradition“ prägen die Aufnahmefähigkeit eines Landes für externe Modelle.

In der Weltgesellschaftsforschung spricht Meyer (etwa Meyer u.a. 1997) von „decoupling“ oder „loose coupling“, also der Entstehung allgemeiner kultureller oder organisationaler Muster, die sich in internationalen Eliten und politischen Programmen verbreiten, ohne notwendig in die gesellschaftliche Praxis umgesetzt zu werden oder in der Realität wenig entwickelter Länder überhaupt sinnvoll umgesetzt werden zu können. So steht in manchen Entwicklungsländern die Schulpflicht nur auf dem Papier, und Bildungsministerien und Curricula sind nur Firnis einer ganz anderen, oft desolaten Wirklichkeit. Generell weisen Entwicklungsländer schwache institutionelle Implementationsstrukturen auf, so dass Gesetze und Regelungen oft nicht umgesetzt werden. So ist die städtische Alterssicherung in China vom Konzept her eine kapitalgedeckte Alterssicherung, tatsächlich sind die Kassen jedoch leer, was das Land im Zuge der Privatisierung von Staatsunternehmen, die erhebliche Altlasten mit sich tragen, in Schwierigkeiten bringt.

5. Führt Diffusion zu Konvergenz?

Die Zunahme weltweiter Transfer- und Diffusionsprozesse könnte die Annahme nähren, dass die Nationalstaaten sich immer ähnlicher werden. Dann bestünde, zumindest vom Ergebnis her, kein Unterschied mehr zu funktionalistischen, modernisierungstheoretischen Erklärungen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Diffusionsprozesse würden dann als Variable nur noch herangezogen, um unterschiedliche Zeitpunkte der Übernahme bestimmter Modelle zu erklären. Zu der Frage von Konvergenz und Divergenz sind rein logisch drei Stellungnahmen möglich:

- Die Annahme zunehmender Vereinheitlichung, Standardisierung und Konvergenz, wie insbesondere von John W. Meyer vertreten
- Das Bestehen auf einer anhaltenden Diversität von Wohlfahrtsstaaten, was von der Mehrheit der Wohlfahrtsstaatsforscher gestützt wird, in Abgrenzung gegen eine verbreitete, eher populäre Sicht von Konvergenz
- Als Ausweg aus der Alternative Konvergenz/Divergenz die Annahme ungleicher Entwicklung in unterschiedlichen Dimensionen des Wohlfahrtsstaats, was fallabhängig durch empirische Studien zu klären ist. Die Frage ist dann, in welchen Dimensionen oder Aspekten sich Wohlfahrtsstaaten annähern, in welchen nicht.

Die weltgesellschaftstheoretische Forschung von John W. Meyer und Schülern weist in verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen eindrucksvoll eine erhebliche Konvergenz kognitiver und organisationaler Modelle und Ideen nach. Allerdings gibt es methodische Einschränkungen. Die Studien beziehen sich meist auf lange Zeiträume, insbesondere die gesamte Nachkriegszeit, und die Wirkungskette zwischen globalen Akteuren und globalen kulturellen Mustern einerseits und nationalen Policyveränderungen wird oft nicht dargestellt. Überzeugend sind Meyers Analysen auf der Ebene allgemeiner kultureller Muster und Semantiken. Die Verbreitung von Menschenrechten und die weltweite Ähnlichkeit von Verfassungen (etwa in Bezug auf die Behandlung von Kindern) ebenso wie die Diagnose der Ausbreitung von Nationalstaatlichkeit als Form rationalen gesellschaftlichen Handelns sind Befunde, die auch durch Verweis auf das (von Meyer selbst so formulierte) de-coupling nicht als ohne Belang abgetan werden können. Wenn etwa, wie Meyer nachweist, die Anerkennung von Homosexuellen-Rechten und entsprechende Institutionen sich weltweit verbreiten, verweist dies auf eine gleichgerichtete (wenn auch länderspezifisch unterschiedlich ausgemünzte) Veränderung sozialer Beziehungen.

Die Wohlfahrtsstaatsforschung hat in den letzten Jahren Konvergenzannahmen immer wieder empirisch zurückgewiesen. Insbesondere wurde gezeigt, dass ökonomische Globalisierung nicht der große Gleichmacher ist, sondern dass nationale Wohlfahrtsstaaten sehr unterschiedlich auf Globalisierung reagieren, ja dass ‚Globalisierung‘ eher als Interpretament in nationalen sozialpolitischen Diskursen wirkt denn als objektive externe, direkt auf nationale Gesellschaften wirkende Kraft (Seeleib-Kaiser 2001). Theoretisch hatte bereits Titmuss (1974) und Esping-Andersen (1990) auf strukturell unterschiedliche „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (Esping Andersen) hingewiesen, die in Folge von „Pfadabhängigkeit“ (s.o.) sich nicht ohne Weiteres einander annähern. Die neuere Debatte zu „Varianten des Kapitalismus“ formuliert eine allgemeinere Unterscheidung

von gesellschaftlichen Strukturtypen. Noch über Typenunterscheidungen hinaus geht Kaufmanns (2003a) Konzept des „Eigensinns“ jedes einzelnen Wohlfahrtsstaats (s.o.).

In der Wohlfahrtsstaatsforschung deutet sich aber auch die dritte, differenzierte Position in der Konvergenzdebatte an. In bestimmten Hinsichten gibt es wachsende Gemeinsamkeiten zwischen Wohlfahrtsstaaten. Bouget (2003) stellt eine Konvergenz in Bezug auf die Sozialausgaben fest, die jedoch nicht mit einer Konvergenz institutioneller Strukturen einhergeht. In institutioneller Hinsicht gibt es teilweise auch Angleichungstendenzen, so die Entwicklung in Richtung einer gemischten Altersversorgung, also einer Kombination der historischen Ursprungstypen ‚Beveridge‘, ‚Bismarck‘ und betriebliche/private Vorsorge (Hinrichs 2000, Myles/Pierson 2001). Aber es gibt nicht, wie Schmähl (1996) zeigt, den teilweise behaupteten Trend in Richtung einer Grundversorgung. In der EU ist die Frage einer Konvergenz der nationalen Sozialpolitiken weiter offen und viel diskutiert (Bouget 2003). Eine gleichgerichtete Entwicklung in Bezug auf Makrostrukturen ist auch in der Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien, Osteuropa und Lateinamerika zu sehen.

Alles in allem erscheint es sinnvoll, die Frage von Konvergenz oder Divergenz als empirische Frage zu behandeln und methodisch für Diversität offen zu sein. Diversität wird handlungstheoretisch greifbar in Konflikten zwischen Akteuren, und für diese methodisch offen zu sein bedeutet, Diffusionsprozesse nicht als Vehikel sich universell durchsetzender Sachzwänge oder Entwicklungslogiken zu sehen. Tatsächlich ist am Meyerschen Neoinstitutionalismus kritisiert worden, dass sein makrosoziologischer Ansatz unterschiedliche Interpretationen globaler kultureller Muster durch unterschiedliche Akteure und daraus folgende Konflikte unterschätzt. In der neueren Forschung zu „global social policy“, die vor allem durch britische (und skandinavische) Forscher vorangetrieben wird, stehen ideen- und interessengeleitete Konflikte zwischen globalen Akteuren im Mittelpunkt (global social politics; Deacon 1997, Yeates 2001). In derartigen Analysen geht es, so ein Befund, oft um sozialpolitische Konfliktlinien, die aus nationalen sozialpolitischen Auseinandersetzungen bekannt sind, wie Neoliberalismus versus Sozialstaatlichkeit. Thesen einer „neoliberalen Hegemonie“ und einer „Amerikanisierung“ der Sozialpolitik haben insoweit eine empirische Evidenz, als dass die USA und von ihnen beeinflusste internationale Organisationen redistributive Wohlfahrtsstaatlichkeit europäischer Prägung ablehnen – die USA haben die Sozialrechtskonvention der Vereinten Nationen von 1966 bis heute nicht ratifiziert (Kaufmann 2003b: 45) – und diese Linie durch eine starke Diffusionspolitik aktiv verfolgen. Aber ein solches monistisches Akteursmodell unterschätzt die Dynamik sozialen Wandels, insbesondere das Auftreten unintendierter Folgen politischen Handelns. So waren die USA der entscheidende Motor bei der Schaffung des UN-Systems nach dem 2. Weltkrieg, während es heute teilweise zu Spannungen zwischen den UN und den USA kommt. Meyer (2004) diagnostiziert die Entstehung eines globalen Liberalismus, der jedoch nicht kurzschlüssig mit seiner derzeit dominierenden US-amerikanischen Form zu identifizieren sei. Wenn etwa Individualismus ein sich global verbreitendes kulturelles Muster ist, so können sich nationale Ausformungen dieses Musters unterscheiden, etwa in Form eines stärker marktlich oder stärker sozialstaatlich definierten Individualismus (Leisering 1997).

6. Policy Learning in China?

In Ostasien war Japan das Land, das am frühesten, schon im 19. Jahrhundert, systematisch vom Westen institutionell gelernt hat. In China können in dieser Hinsicht drei Phasen unterschieden werden. In der bürgerlichen Zeit 1911-1949, besonders in den 20er und 30er Jahren, öffnete sich das Land für westliche Einflüsse und westliche Lebensstile verbreiteten sich in den Großstädten. 1945/1949-1978 schottete sich das Land ab im Zeichen einer „autozentrierten Entwicklung“. Intern wurde Policy Learning großgeschrieben, jedoch meist eng ideologisch gerahmt in Form von Kampagnen und Massenmobilisierung im industriellen Aufbau – etwa „Lernen von Dazhai“ (xue Dazhai). Hier ging es weniger um eine Verbreitung von wirtschaftlichen und sozialen Modellen als um symbolische Politik, die die verbreitete Unterentwicklung verdecken sollte. Seit 1978 hat sich das Land nach innen wie nach außen geöffnet und ist Gegenstand von in der Regel selbstinitiierten, non-direktiven und kontinuierlichen westlichen Transfers. Im Land ist experimentelle Rechtssetzung eine verbreitete Politikform (Modellversuche; interne Diffusionsprozesse), dies jedoch weniger aufgrund einer Einsicht in die Fruchtbarkeit von Modellversuchen, sondern weil das Wissen und die institutionellen Mittel zur landesweiten Reform fehlen.

Die Zeit des totalitären Kommunismus (1949-1978) war jedoch in anderer Weise Moment einer historisch seltenen, umfassenden Wissensdiffusion, nämlich des Eindringens westlicher Sozialtheorien, des Marxismus, in die chinesische Kultur – als „Sino-Kommunismus“. Insoweit ist auch die Zeit vor 1978 durch eine Diffusion westlicher Ideen geprägt. Kommunismus wie Marktwirtschaft teilen die Grundideen rationaler Gesellschaftsgestaltung, Gleichheit der Menschen und Glaube an sozialen Fortschritt. Die Einführung generöser sozialer Sicherungssysteme für die städtischen Arbeiter im Jahre 1951 war Ergebnis einer Diffusion im Sinne einer Übertragung allgemeiner kultureller Muster (hier: des Sino-Kommunismus) und zugleich eines spezifischen Policy Transfers (aus der Sowjetunion). Funktionalistisch ist diese Einführung der Sozialversicherung nicht erklärbar, denn sie erfolgte auf einem extrem niedrigen wirtschaftlichen Niveau, das eine solche Einführung nicht nahe legte.

In Bezug auf die sozialpolitischen Reformen seit den 90er Jahren ist es eine offene Forschungsfrage, wieweit sie – in unterschiedlichem Ausmaß – durch externe Einflüsse initiiert oder geprägt worden sind. Für die experimentelle ländliche Alterssicherung (seit 1991; Leisering/Gong/Hussain 2002) und das Minimum Living Standard System (MLSS; seit 1999 in allen großen Städten) scheinen externe Einflüsse kaum eine Rolle gespielt zu haben, während die Unfallversicherung deutlich durch deutsche Vorbilder und konkrete Policy-Kontakte geprägt ist. Auch die Aufnahme von Menschenrechten in die chinesische Verfassung im März 2004 ist erkennbar unter dem Druck der internationalen Gemeinschaft erfolgt. In derselben Verfassung wurde auch die Errichtung sozialer Sicherungssysteme als Ziel festgelegt, wobei zu fragen ist, inwieweit externe Faktoren eine Rolle spielten.

Das China der Reformzeit ist also sehr lernoffen, in vielem durchaus offener als Länder wie Deutschland und Frankreich, in denen in der Sozialpolitik starke Besitzstandsinteressen wirken. Jedoch lernt China selektiv (Zheng 2004). T. H. Marshall (1950) hat ein Stufenmodell gesellschaftlichen Wandels skizziert, das drei Kernelemente moderner Gesellschaften benennt: die Entwicklung des freiheitlichen Rechtsstaats („zivile Rechte“); die Entwicklung der Demokratie („politische Rechte“);

und die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats („soziale Rechte“). In China zeichnet sich eine gewisse Entwicklung ziviler Rechte ab, insoweit Rechtsreformen Elemente von Rechtsstaatlichkeit etablieren sollen, China in einen Menschenrechtsdialog mit westlichen Ländern eingetreten ist und Menschenrechte und Eigentumsschutz Eingang in die Verfassung fanden. Politische Rechte sind dagegen prekär, das Einparteiensystem schützt sich mit aller Macht gegen pluralistische Partizipationsansprüche. Ansätze politischer Teilhabe zeigen sich aber im Prozess der Parlamentarisierung, also der zunehmenden Teilhabe des Nationalen Volkskongresses an der Gesetz- und Rechtsgebung, in der demokratischen Wahl der Dorfverwaltung in vielen Dörfern und in der Entstehung einer Öffentlichkeit und von Massenmedien, die gesellschaftliche Mängel erstaunlich offen benennen.

In der dritten Dimension, bei der Errichtung sozialer Sicherungssysteme (wenn auch nur bedingt rechtsbasiert), zählt China aber zu den weltweit führenden Entwicklungsländern. In mehreren Bereichen zeigt sich die chinesische Sozialpolitik sehr innovativ. Anders als von Marschall vorgesehen, könnte sich also in China ein Wohlfahrtsstaat vor und ohne Demokratisierung entwickeln. Auch die Bismarckschen Reformen in Deutschland fanden vor einer Demokratisierung statt (zum Zusammenhang von Demokratie und Sozialpolitik siehe Rieger/Leibfried 1999). In einigen westlichen Ländern sowie seit den 1980ern in Korea und Taiwan war die Demokratie ein wesentlicher Motor des Ausbaus staatlicher Sozialpolitik. Von Wohlfahrtsstaatlichkeit im westlichen Sinne kann nur geredet werden, wenn soziale Rechte und soziale Sicherungssysteme durch politische Rechte ergänzt werden. Sozialstaatlichkeit beinhaltet konstitutiv eine freiheitliche Gesellschaftsverfassung (Zacher 2001). So war die DDR, entgegen verbreiteter Auffassung, kein Wohlfahrtsstaat (Schmidt 2001). Zudem ist Demokratie nicht nur eines von mehreren westlichen Modellen, das weltweit diffundiert, sondern ist selbst Motor und Medium generalisierter Lernfähigkeit, nach innen wie potenziell nach außen. Pluralismus und Demokratie in China könnten eine Kreativität und Innovationsfähigkeit freilegen, die zur Entwicklung neuer, genuin ‚chinesischer‘ sozialer Modelle führen könnte, die auch in die entgegengesetzte Richtung, von Ost nach West, diffundieren könnten.

Literatur

- Abbott, Andrew und Stanley DeViney, 1992: The Welfare State as Transnational Event: Evidence from Sequences of Policy Adoption. *Social Science History* 16: 245-274.
- Abu Sharkh, Miriam, 2002: History and Results of Labor Standard Initiatives. An Event History and Panel Analysis of the Ratification Patterns, and Effects, of the International Labor Organization's first Child Labor Convention. Ph.D. thesis, Stanford/Berlin.
- Alber, Jens, 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt/New York: Campus.
- Bouget, Denis, 2003: Convergence in the Social Welfare Systems in Europe: From Goal to Reality. *Social Policy & Administration* 37: 674-693.
- Collier, David und Richard E. Messick, 1975: Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *The American Political Science Review* 69: 1299-1315.
- Deacon, Bob, with Michelle Hulse und Paul Stubbs, 1997: Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (Hg.), 1996: Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies. London: Sage.
- Flora, Peter, Jens Alber und Jürgen Kohl, 1977: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. *Politische Vierteljahresschrift* 18: 707-772.
- Hennock, E.P., 1987: British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880-1914. Oxford: Clarendon Press.
- Hinrichs, Karl, 2000: Rentenreformpolitiken in OECD-Ländern. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. *Deutsche Rentenversicherung* 55: 188-209.
- Hockerts, Hans Günter, 1980: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Holden, Chris, 2003: The Global Healthcare Complex: Extent and Regulatory Issues. Paper read at the "Policy and Politics in a Globalizing World" Conference, Bristol.
- Hort, Sven E. O. und Stein Kuhnle, 2000: The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy* 10: 162-184.
- Hvinden, Bjørn, 2003: The Uncertain Convergence of Disability Policies in Western Europe. *Social Policy & Administration* 37: 609-624.
- Intrados Consulting Group, 2001: China Pension Reform Project, Final Report, Manila.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2003a: Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2003b: Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Paderborn u.a.: Ferdinand Schöningh.
- Leibfried, Stephan, 1988: William H. Dawson. 'System' Konkurrenz und Modell 'Transfer' oder: Wie kommt eine gehörige Portion 'Bismarckismus' zu den englischen sozialen Unterschichten. *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 34, Heft 9: 547-589.
- Leisering, Lutz, 2003: Die Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien – Stichworte aus der neueren soziologischen Debatte mit perspektivischen Anwendungen auf Behindertenpolitik in

- Asien, in: Maydell, Bernd von, Rainer Pitschas und Bernd Schulte (Hg.), Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos, 425-440.
- Leisering, Lutz, Gong Sen und Athar Hussain, 2002: Old-Age Pensions for Rural China? From Land Reform to Globalization. Report for the State Development Planning Commission, Peoples Republic of China, Asian Development Bank, Manila/Bielefeld.
- Leisering, Lutz und Bernhard Hilker, 2000: Von Großbritannien lernen? Wohlfahrtsstaatsreform im Zeichen des Dritten Weges – das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair. London: Deutsch-Britische Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft.
- Lessenich, Stephan, 2000: Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Allmendinger, Jutta und Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hg.): Soziologie des Sozialstaats. Weinheim: Juventa Verlag, 39-78.
- Lin, Ka, 2001: Chinese Perceptions of the Scandinavian Social Policy Model. *Social Policy and Administration* 30: 321-340.
- Marshall, Thomas Humphrey, 1950: Citizenship and Social Class. In: Marshall, Thomas Humphrey, 1964: *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, NJ: Doubleday, 65-122.
- Mesa-Lago, Carmelo 2002, Myth and Reality of Pension Reform: The Latin American Evidence. *World Development* 30 (8): 1309-1321.
- Meyer, John W., 1986: The self and the life course: Institutionalization and its effects. In: Sorensen, Aage B., Franz E. Weinert und Lonnie R. Sherrod (Hg.): *Human development and the life course: Multidisciplinary perspectives*. Hillsdale/NJ/London: Erlbaum, 199-216.
- Meyer, John W., 1992: The Life Course as a Professionalized Cultural Construction. In: Heinz, Walter R. (Hg.): *Institutions and Gatekeeping in the Life Course*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag, 83-95.
- Meyer, John W., 2004: World Society, the Welfare State and the Life Course. An Institutional Perspective. Paper read at the conference 'Globalization of the Welfare State' ? World Society, Transnational Social Policy and 'New Welfare States' in Transitional Countries (with special reference to China)'. Hanse Institute for Advanced Study, Delmenhorst
- Meyer, John W., Boli, John, Thomas, George M., und Ramirez, Francisco O., 1997: World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology* 103: 144-181.
- Myles, John und Paul Pierson, 2001: The Comparative Political Economy of Pension Reform. In: Pierson, Paul (Hg.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 305-333.
- Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94: 251-267.
- Rieger, Elmar und Stephan Leibfried, 1999: Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Ostasien. In: Schmidt, Gert und Rainer Trinczek (Hg.): *Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*. Soziale Welt, Sonderband 13. Baden-Baden: Nomos, 413-499.
- Schimmelfennig, Frank, 2003: Internationale Sozialisation: Von einem „erschöpften“ zu einem produktiven Forschungsprogramm? In: Hellmann, Gunther, Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn (Hg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 401-427.
- Schmähl, Winfried, 1996: Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung. In: Hradil, Stefan (Hg.): *Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften*. Frankfurt/New York: Campus, 1006-1020.

- Schmidt, Manfred G., 2001: Grundlagen der Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Baden-Baden: Nomos, Band 1: Grundlagen der Sozialpolitik, 685-798.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 2001: Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA. Frankfurt a. M.: Campus.
- Strang, David und John W. Meyer, 1993: Institutional conditions for diffusion. *Theory and Society* 22: 487-511.
- Stubbs, Paul, 2003: International Non-State Actors and Social Development Policy. *Global Social Policy* 3: 319-248.
- Titmuss, Richard M., 1974: *Social Policy. An Introduction*. London u.a.: George Allen & Unwin.
- Yeates, Nicola, 2001: *Globalization and Social Policy*. London u.a.: Sage.
- Zacher, Hans F., 2001: Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Baden-Baden: Nomos, Band 1: Grundlagen der Sozialpolitik, 333-684
- Zheng, Yongnian, 2004: *Globalization and State Transformation in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

*) Ich danke Anja Jakobi und Veronika Wodsak (Graduiertenkolleg „Weltbegriffe und globale Strukturmuster“, Universität Bielefeld) für Anregungen und hilfreiche Diskussionen.