

## Soziale Sicherung und internationale Politikdiffusion

Katja Bender

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Soziale Sicherung als Bestandteil entwicklungspolitischer Agenden – Eine internationale Perspektive
- III. Internationale Politikdiffusion und nationaler Politikwandel – Konzeptionelle Grundlagen
- IV. Die Rolle internationaler Politikdiffusion für den Wandel sozialer Sicherungssysteme – Empirische Evidenz
- V. Schlussfolgerungen

### I. Einleitung

Das Recht auf soziale Sicherung<sup>1</sup> ist sowohl in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (Art. 22 und 25) als auch in dem 1966 verabschiedeten Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 9) verankert. Nach wie vor verfügt jedoch ein Großteil der weltweiten Bevölkerung über keinen ausreichenden Zugang zu sozialer Sicherung. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt, dass noch 2012 nur 27 % Prozent der Weltbevölkerung über einen umfassenden sozialen Sicherungsschutz verfügten, die restliche Bevölkerung – also mehr als siebzig Prozent –

nur teilweise oder gar nicht von Maßnahmen der sozialen Sicherung erreicht wurden.<sup>2</sup> Dies betrifft insbesondere Menschen, die in Ländern mit einem niedrigen oder mittleren Einkommen – sogenannten „Entwicklungsändern“ – leben.

Allerdings hat sich in den letzten Jahren eine Art Paradigmenwechsel vollzogen: Spielten Systeme der sozialen Sicherung in der entwicklungspolitischen Diskussion lange eine untergeordnete Rolle, wird soziale Sicherung zunehmend als wichtiges Instrument zur Förderung inklusiver Entwicklungsprozesse anerkannt.<sup>3</sup> Insbesondere in Ländern mit einem niedrigen und mittleren Einkommen erlebt das Politikfeld soziale Sicherung derzeit eine Renaissance. Reformen der sozialen Sicherung sind ein globales Phänomen und in vielen Ländern Afrikas, Asiens oder Lateinamerikas zu beobachten. Auch auf der internationalen Ebene hat das Thema soziale Sicherung seit der Jahrtausendwende zunehmend an Dynamik gewonnen.<sup>4</sup>

Wie lassen sich diese Prozesse weltweiten Politikwandels erklären? Polit-ökonomische Erklärungsansätze beziehen sich einerseits auf nationale Einflussfaktoren, wie z. B. politische Institutionen oder sozio-ökonomische Rahmenbedingungen. Angesichts der weltweit beobachtbaren gleichzeitig

<sup>1</sup> Weltweit gibt es sehr unterschiedliche Modelle der sozialen Sicherung. Ebenso wird der Begriff der sozialen Sicherung sehr unterschiedlich definiert. Im Folgenden werden unter sozialer Sicherung die Gesamtheit aller Maßnahmen subsumiert, die der Absicherung gegen existenzgefährdende Risiken (z. B. Krankheit, Alter, Erwerbslosigkeit, Invalidität) sowie dem Schutz von Menschen dienen, die nicht in der Lage sind, erwerbstätig zu sein, z. B. aufgrund von Alter, körperlicher oder geistiger Behinderung. Dabei kann es sich um beitragsgebundene oder beitragsungebundene sowie bedarfsabhängige oder bedarfsunabhängig Transfers (Geldleistungen oder Sach- bzw. Dienstleistungen) handeln. Modellübergreifende Kernelemente sind die gemeinschaftliche Absicherung von Risiken sowie die Umverteilung von Ressourcen.

<sup>2</sup> *International Labour Organization, World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice, 2014, S. 2.*

<sup>3</sup> Zu einer Diskussion von sozialer Sicherung und Entwicklung aus rechtlicher Perspektive vgl. Markus Kaltenborn, Soziale Rechte und Entwicklung, in: Philipp Dann/Stefan Kadelbach/Markus Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht, 2014, S. 155–187.*

<sup>4</sup> *Katja Bender/Markus Kaltenborn/Christian Pfeleiderer, Introduction, in: dies. (Hrsg.), Social Protection in Developing Countries: Reforming Systems, 2013, S. 1–12 (1–3).*

stattfindenden Verbreitung von Reformen im Bereich sozialer Sicherung erscheint die alleinige Verknüpfung von Politikwandel und nationalen Faktoren allerdings als nicht ausreichend. Ergänzend lassen sich daher die „Politikdiffusionskonzepte“ heranziehen. Diese untersuchen in Hinblick auf eine Vielzahl von Politikfeldern – neben Sozial- z.B. auch Umwelt-, Steuer- oder Handelspolitik – die Rolle internationaler Interdependenzen für das Verständnis nationalen Politikwandels.<sup>5</sup>

Unter internationaler Politikdiffusion werden vorwiegend freiwillige und nicht durch Zwang, Hierarchie oder bindende rechtliche Regeln induzierte Übertragungsprozesse verstanden. Insofern weist die Diskussion zu internationaler Politikdiffusion auch einen inhaltlichen Bezug zu rechtlichen Fragen der Rolle von Soft Law auf.

Dabei ist für den Bereich der sozialen Sicherung der grundsätzliche Gedanke, dass Politikentscheidungen in einem Land die Wahl von Politiken in einem anderen Land beeinflussen können, keineswegs neu. So schrieb Asa Briggs bereits 1961:

Bismarck's reforms of the 1880s – laws of 1882, 1884 and 1889 introducing compulsory insurance against sickness, accidents, old age and invalidity – attracted immense interest in other

European countries. Just as British factory legislation was copied overseas, so German social insurance stimulated foreign imitation. Denmark, for instance, copied all three German pension schemes between 1891 and 1898, and Belgium between 1894 and 1903.<sup>6</sup>

Ein weiterer früher Beitrag ist die Untersuchung von Collier und Messick (1975), welche den Einfluss der räumlichen Nähe von Ländern auf die internationale Diffusion sozialer Sicherung analysiert.<sup>7</sup> An Bedeutung haben Politikdiffusionskonzepte allerdings erst seit den 2000ern gewonnen.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einen Einblick in die Politikdiffusionsforschung mit Anwendung auf den Bereich sozialer Sicherung aufzuzeigen. Vor diesem Hintergrund geht der vorliegende Beitrag wie folgt vor: Kapitel 2 skizziert aktuelle Veränderungsprozesse im Bereich soziale Sicherung aus einer internationalen und entwicklungspolitisch orientierten Perspektive. Daran anschließend werden in Kapitel 3 die konzeptionellen Grundlagen internationaler Politikdiffusion vorgestellt und darauf aufbauend in Kapitel 4 empirische Studien zur Rolle internationaler Diffusion für Politikwandel im Bereich soziale Sicherung diskutiert. Dabei wird insbesondere herausgearbeitet, welche Schlussfolgerungen sich hinsichtlich der Relevanz internationaler Interdependenzen für nationalen Politikwandel ableiten lassen und wie sich deren Zustandekommen erklären lässt. Der Beitrag schließt mit einer kritischen Reflektion des aktuellen Stands der Forschung und einer Skizzierung offener Fragen und weiterem Forschungsbedarf.

<sup>5</sup> Politiktransferstudien stellen in diesem Zusammenhang einen weiteren Ansatz dar. Beide Ansätze unterscheiden sich insbesondere in ihren Untersuchungsmethoden. Politiktransferuntersuchungen sind eher qualitativ ausgerichtet mit dem Schwerpunkt auf Prozessanalyse als eine Methode zur Beschreibung (und in geringerem Ausmaß zur Erklärung) von Politiktransfer insbesondere zwischen zwei Ländern. Politikdiffusionsstudien sind hingegen mehrheitlich, wenn auch nicht ausschließlich, quantitative Untersuchungen welche darauf abzielen, die Existenz von Politikdiffusion und zugrunde liegende Ursachen zu untersuchen. Der Fokus dieses Beitrags liegt jedoch auf Konzepten und Untersuchungen, die der Diffusionsliteratur zuzuordnen sind, da Transferstudien bisher kaum das Politikfeld soziale Sicherung untersucht haben. Einen aktuellen Überblick zum Thema Politiktransfer bieten z.B. *Peter Carroll/Richard Common* (Hrsg.), *Policy transfer and learning in public policy and management. International contexts, content and development*, 2013 oder *Mark Evans* (Hrsg.), *New directions in the Study of Policy Transfer*, 2010.

<sup>6</sup> *Asa Briggs*, *The welfare state in historical perspective*, in: *European Journal of Sociology* 2(2) (1961), S. 221–258 (246–247).

<sup>7</sup> *David Collier/Richard E. Messick*, *Prerequisites versus diffusion: Testing alternative explanations of social security adoption*, in: *American Political Science Review* 69 (1975), S. 1299–1315.

## II. Soziale Sicherung als Bestandteil entwicklungspolitischer Agenden – Eine internationale Perspektive

Eine Vielzahl von Ländern mit einem niedrigen oder mittleren Einkommen reformieren derzeit ihre nationalen Sicherungssysteme, um den Abdeckungsgrad staatlicher Systeme zu erweitern sowie deren Leistungen zu verbessern. Vereinzelt „Entwicklungsländer“ wie z.B. Thailand haben bereits in den 1970ern erste Schritte eingeleitet.<sup>8</sup> Eine globale Dynamik hat sich jedoch erst in den letzten zwei Jahrzehnten – insbesondere seit der Jahrtausendwende – entwickelt. Viel Aufmerksamkeit wird unter anderem einer Ausdehnung der Absicherung im Krankheitsfall gewidmet. Beispiele umfassen so unterschiedliche Länder wie Brasilien, Kolumbien, Chile und Mexiko in Lateinamerika; China, Kambodscha, Indien, Indonesien, die Philippinen, Thailand, und Vietnam in Asien oder Ghana, Kenia, Ruanda, Südafrika oder Tansania in Sub-Sahara Afrika. Ein weiterer Fokus gilt der Erweiterung der Sozialhilfe, insbesondere in Form von sogenannten Cash transfers (Sozialgeldtransfers), die mittlerweile bereits in mehr als 50 Entwicklungsländern zu finden sind – Tendenz steigend.<sup>9</sup>

Diese aktuellen Reformdynamiken, welche auf eine Erweiterung des sozialen Siche-

runngsschutzes zielen, unterscheiden sich deutlich von einer weiteren, zeitlich vorgelegerten internationalen „Reformwelle“: In den 1980ern und frühen 1990ern waren in Lateinamerika und Sub-Sahara Afrika sozialpolitische Debatten eng mit Debatten zu wirtschaftlichen Strukturreformen verbunden. Dabei ging es insbesondere um die Entlastung der häufig hoch verschuldeten öffentlichen Haushalte, so dass Kostenüberlegungen im Vordergrund standen.<sup>10</sup> Prominente Beispiele sind die Privatisierung der Rentenreform in Chile und deren Übertragung auf andere lateinamerikanische Länder oder die Einführung von Nutzergebühren für Gesundheitsdienstleistungen in vielen afrikanischen Ländern.

Aber nicht nur in der Richtung unterscheidet die aktuelle von der vorgelagerten Reformwelle. Neu ist auch, dass die aktuellen Veränderungsprozesse auf einzelstaatlicher Ebene ebenfalls von einer Vielzahl an Veränderungen auf der internationalen oder regionalen Ebene begleitet werden (vgl. Tabelle 1). So wurde auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 in Kopenhagen erstmalig die Bedeutung des Auf- und Ausbaus der sozialen Sicherung als unverzichtbarer Bestandteil der Armutsbekämpfung hervorgehoben, gefolgt von dem Beschluss, den Bereich der sozialen Sicherung in Entwicklungsländern auszudehnen und zu stärken.<sup>11</sup> Wie Tabelle 1 exemplarisch aufzeigt, sind diesem „Startschuss“ in den letzten zwanzig Jahren eine Vielzahl internationaler Vereinbarungen, Empfehlungen oder Strategiepapiere internationaler Organisationen (z. B. OECD, Weltbank oder UN-Organisationen), regionaler Organisationen (z.B. ASEAN oder ADB) oder internationaler Foren wie G8 oder G20 gefolgt. Auch haben sich vermehrt transnationale Politiknetzwerke gegründet (z. B. Joint Learning Health Network, Inter-American Social Protection Network, Network for Social Security – NeSSt oder das Social Protection Inter-Agency Cooperation Board).

<sup>8</sup> Die thailändische Verfassung von 1973 sieht vor, dass Arme einen kostenlosen Zugang zu medizinischer Versorgung erhalten. 1977 wurde das Recht auf einen universellen Zugang zu medizinischer Versorgung für die gesamte Bevölkerung in die Verfassung aufgenommen, vgl. *Thaworn Sakunphanit*, Universal Health Care Coverage Through Pluralistic Approaches: Experience from Thailand, in: ILO series (Hrsg.), ILO series Social Security Extension Initiatives in East Asia, ILO Subregional Office for East Asia, 2008.

<sup>9</sup> *Armando Barrientos/Miguel Niño-Zarazúa*, Social transfers and chronic poverty: Objectives, design, reach and impact, 2011, [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/socialtransfersfullreport.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/socialtransfersfullreport.pdf) (besucht am 25.7.2016); *Armando Barrientos et al.* (Hrsg.), Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0, 2010, [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/social-assistance-database-version-5.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/social-assistance-database-version-5.pdf) (besucht am 25.7.2016); *Marito Garcia/Charity M.T. Moore*, The cash dividend: The rise of cash transfer programs in Sub-saharan Africa, 2012, Washington D. C.: The World Bank.

<sup>10</sup> *Stephan Haggard/Robert R. Kaufmann*, Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe, in: Princeton University Press, 2008, S. 183–185.

<sup>11</sup> United Nations, Copenhagen Declaration on Social Development, World Summit 1995, A/CONF.166/9.

<b>1995</b>	UN Weltgipfel für soziale Entwicklung – Kopenhagener Deklaration für soziale Entwicklung
<b>1999</b>	OECD – Pour un monde solidaire. Le nouvel agenda social
<b>2000</b>	UN – Enhancing Social Protection and reducing vulnerability in a globalizing world. Report of the Secretary General to the 39th session Asian Development Bank (ADB) – Social Protection for Equity and Growth
<b>2001</b>	Weltbank – Social Protection Sector Strategy Asian Development Bank (ADB) – Social Protection Strategy OECD-DAC Leitlinien zur Armutsbekämpfung
<b>2003</b>	ILO – Global Campaign for Social Security Coverage for all
<b>2005</b>	UNDP – Human Development Report. New Thinking on Aid and Social Security, Occasional Paper World Health Assembly (WHA) – Resolution on “Sustainable Health Financing, Universal Coverage and Social Health Insurance”
<b>2007</b>	G8 – Gipfelerklärung „Wachstum und Verantwortung in der Weltwirtschaft“
<b>2009</b>	OECD DAC – Policy Statement on Social Protection and Employment UN Chief Executive Board – Social Protection Floor
<b>2010</b>	G20 – Seoul Development Consensus for Shared Growth EU – European Development Report “Social Protection for Inclusive Development- A New Perspective of EU Cooperation with Africa”
<b>2011</b>	G20 – Development cooperation priorities of the G20 International Labour Conference – Resolutions and Conclusions on Social Protection (Social Security)
<b>2012</b>	International Labour Conference – Recommendations concerning National Floors of Social Protection EU-Kommission – Communication on Social Protection in European Union Development Cooperation Weltbank – Social Protection Strategy 2012–2022
<b>2013</b>	UNICEF – Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children ASEAN – Declaration on Strengthening Social Protection
<b>2015</b>	UN – 2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung <sup>12</sup> ASEAN – Regional Framework and Action Plan to Implement the Asean Declaration on Strengthening Social Protection

Abb. 1: Internationale Dokumente mit Bezug zu sozialer Sicherung (1995–2015)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

<sup>12</sup> Fünf der siebzehn Nachhaltigkeitsziele enthalten Unterziele, die sich auf den Ausbau sozialer Sicherung beziehen.

### III. Internationale Politikdiffusion und nationaler Politikwandel – Konzeptionelle Grundlagen

Internationale Politikdiffusion bezeichnet einen Prozess, in dessen Verlauf Politiken oder Institutionen zwischen Staaten übertragen werden.<sup>13</sup> Charakterisierendes Merkmal von Diffusionsprozessen ist die Interdependenz politischer Entscheidungen: Die Übertragung erfolgt nicht rein zufällig. Politische Entscheidungen in einem Land werden vielmehr systematisch durch zuvor getroffene politische Entscheidungen in anderen Ländern beeinflusst.<sup>14</sup>

Im Fokus von Diffusionsstudien steht die Erklärung derartiger Prozesse, d. h. die Identifizierung kausaler Mechanismen, durch welche Politikmaßnahmen von einer politischen Einheit in eine andere Einheit transferiert werden.

Je nachdem, welche Mechanismen in die Analyse mit einbezogen werden, lassen sich ein enges und ein weites Verständnis von Diffusion unterscheiden.<sup>15</sup> Ein enges Verständnis von Politikdiffusion versteht Diffusion als horizontalen Prozess der Politikkoordination, bei dem die Übertragung unilateral und formal freiwillig durch Kommunikation erfolgt. Es handelt sich somit bei Diffusionsprozessen um Formen der Soft Governance. Dabei wird ein weiter

Kommunikationsbegriff zugrundegelegt, der jede Form der Informationsübertragung – auch Beobachtung – mit einbezieht.<sup>16</sup>

Es kann zwischen direkter, d. h. direkt zwischen Einzelstaaten stattfindender Diffusion und vermittelter Diffusion unterschieden werden.<sup>17</sup> Direkte Diffusion resultiert aus direkter Informationsübertragung zwischen Einzelstaaten und wird z. B. durch räumliche, kulturelle oder sprachliche Nähe angetrieben. Vermittelte Diffusion bezeichnet die (formelle und informelle) organisatorische Verankerung und Verstetigung von Informations- und Kommunikationsflüssen, wie z. B. in internationalen Organisationen, Politiknetzwerken, oder Wissensgemeinschaften (Epistemic communities).

Ein weites Verständnis von Diffusion bezieht zusätzlich vertikale Prozesse mit ein wie z. B. hierarchische Koordinierungsinstrumente (z. B. völkerrechtliche Bestimmungen), gemeinsame kollektive Beschlussfassungen (z. B. in internationalen Organisationen oder im Rahmen von bi- und multilateralen Abkommen) bis hin zu Zwang durch andere Staaten oder mittels internationaler Organisationen durch Konditionalitäten.

Angesichts der mit einem derart breiten Verständnis verbundenen analytischen Unschärfe zeigt sich allerdings eine zunehmende Tendenz, Politikdiffusion primär als dezentrale, d. h. horizontale und freiwillige Übertragung von Politiken zu verstehen. Dabei werden insbesondere drei Mechanismen zur Erklärung freiwilliger internationaler Interdependenzen herangezogen: Lernen, Wettbewerb und Nachahmung.<sup>18</sup>

Liegen Lernprozesse vor wird die Übertragung einer Politik von den aus ihr resultierenden Konsequenzen beeinflusst: Auf der Suche nach Lösungen für nationale Probleme werden Politiken anderer Länder, die ähnliche Problemkonstellationen bewältigt haben, ausgewertet. Je erfolgreicher eine

<sup>13</sup> Zachary Elkins/Beth Simmons, On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 598, 2005, S. 33–51, Katharina Holzinger/Helge Jörgens/Christoph Knill, Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen, in: dies. (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, 2007, S. 11–38 (14).

<sup>14</sup> Beth A. Simmons/Frank Dobbin/Geoffrey Garrett, Introduction: the international diffusion of liberalism, in: *International Organization* 60(4) (2006), S. 781–810 (787).

<sup>15</sup> Per-Olof Busch/Helge Joergens, Dezentrale Politikkoordination im internationalen System – Ursachen, Mechanismen und Wirkungen der internationalen Diffusion politischer Innovationen, in: Holzinger/Jörgens/Knill (Fn. 13), S. 56–84 (59–60); Fabrizio Gilardi, Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies, in: W. Carlsnaes/T. Risse/B. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relation*, 2012, S. 453–477, Holzinger/Jörgens/Knill (Fn. 13), S. 11–38 (15).

<sup>16</sup> Kerstin Tews, The diffusion of environmental policy innovations. Cornerstones of an analytical framework, *European Environment* 15(2) (2005), S. 63–79 (65).

<sup>17</sup> Busch/Joergens (Fn. 15), S. 70–72.

<sup>18</sup> Vgl. zu einer ausführlichen Diskussion der einzelnen Mechanismen z. B. Gilardi (Fn. 15), S. 15–21.

Politik beurteilt wird, desto wahrscheinlicher ist ihre Übernahme.<sup>19</sup>

Wird eine Politik übernommen, um die strategische Positionierung eines Landes im Verhältnis zu anderen Ländern zu stärken, spricht man von Wettbewerb. Dabei kann es sich um ökonomischem Wettbewerb (z. B. Verbesserung nationaler Standortbedingungen) oder auch politischen Wettbewerb handeln (z. B. Übernahme einer internationalen Führungsrolle, Beeinflussung internationaler politische Entwicklungen).<sup>20</sup> Insofern sind auch bei Wettbewerb die aus einer Politik resultierenden (erwarteten) Konsequenzen für die internationale Übertragung einer Politik entscheidend.

Im Unterschied zu Lernen und Wettbewerb wird Nachahmung nicht von den konkreten materiellen oder politischen Konsequenzen einer Politik beeinflusst, vielmehr steht der symbolische oder normative Charakter einer Politik im Vordergrund. Eine Übertragung resultiert aus der sozialen Konditionierung politischer Akteure. Aufgrund gemeinsamer Wert- oder Normvorstellungen innerhalb einer Ländergruppe kann eine Politik beispielsweise quasi unhinterfragt übernommen und als angemessen akzeptiert werden. Auch können Politiken eines Landes, welches als „führend“ angesehen wird, übernommen werden, um durch Nachahmung den eigenen politischen Status zu erhöhen. So führt Meseguer an:

Governments may imitate what peer countries do simply because they are peers, or governments may imitate what apparently successful countries do simply because they are high-status countries that are considered to know best.<sup>21</sup>

Am Beispiel von Nachahmung zeigt sich aber auch deutlich, dass aus normativer Perspektive internationale Politikdiffusion

nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung der Funktionalität nationaler Politiken führt. Individuen sind anfällig für kognitive Verzerrungen wie z. B. selektive Wahrnehmung oder vereinfachende Verallgemeinerungen, die dazu beitragen dass einige Lösungen automatisch als „naheliegend“ wahrgenommen werden, während andere ebenfalls mögliche Lösungen kognitiv ausgeblendet werden. Auch Lernprozesse können einer derart „begrenzten Rationalität“ unterliegen.<sup>22</sup>

#### IV. Die Rolle von internationaler Politikdiffusion für den Wandel sozialer Sicherungssysteme – Empirische Evidenz

Im Folgenden werden die Ergebnisse von insgesamt 17 empirischen Studien ausgewertet. Diese untersuchen Politikdiffusion in verschiedene Regionen weltweit: Acht Studien untersuchen OECD-Länder; drei Studien basieren auf einer umfangreichen Länderstichprobe, die sowohl Länder mit einem hohen als auch Länder mit einem niedrigen und mittleren Einkommen mitberücksichtigt; zwei Studien beziehen sich ausschließlich auf Ländern mit einem niedrigen und mittleren Einkommen; drei haben einen regionalen Fokus auf Lateinamerika und eine konzentriert sich auf das südliche Afrika. In Hinblick auf das empirische Forschungsdesign liegt zehn Studien ein statistisches und fünf Studien ein qualitatives Forschungsdesign zugrunde. Eine Studie verwendet einen Mixed-methods-Ansatz.

*Ist internationale Politikdiffusion relevant für die Erklärung nationalem Politikwandels? (Relevanz)*

Die empirische Relevanz internationaler Interdependenzen für die Erklärung des Wandels nationaler sozialer Sicherungssysteme wird von zahlreichen Studien aufgezeigt und betrifft verschiedene Bereiche der sozialen Sicherung, wie beispielsweise Al-

<sup>19</sup> Busch/Joergens (Fn. 15), S. 72–73; Martino Magetti/Fabrizio Gilardi, Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms, in: Journal of Public Policy 36 (2016), S. 87–107 (90–91).

<sup>20</sup> Busch/Joergens (Fn. 15), S. 73–74.

<sup>21</sup> Covadonga Meseguer, Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order, in: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 598 (2005), S. 67–82 (75).

<sup>22</sup> Die Rolle begrenzter Rationalität für die Übertragung von Politiken wird ausführlich diskutiert in Kurt Weyland, Theories of policy diffusion: Lessons from Latin American pension reform, in: World Politics 52(2) (2005), S. 262–295.

terssicherung<sup>23</sup> Gesundheitssicherung<sup>24</sup>, Sozialhilfe<sup>25</sup>, Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsmarktpolitik<sup>26</sup> oder auch wohlfahrtsstaatliche Veränderungen im Allgemeinen<sup>27</sup>.

Darüber hinaus beeinflussen Diffusionsprozesse ganz unterschiedliche Arten des Politikwandels, wie z. B. Niveaueinstellungen

von Beitragssätzen oder Leistungen<sup>28</sup>, Änderungen auf der Instrumentenebene wie beispielsweise Finanzierungsmechanismen für Krankenhäuser<sup>29</sup> oder auch umfassende paradigmatische Strukturreformen wie die Privatisierung von Systemen zur Altersversorgung in Lateinamerika im Laufe der 1980er und 90er Jahre oder aktuell die Verbreitung von Sozialgeldtransfers in vielen Entwicklungsländern.<sup>30</sup>

*Wie lässt sich internationale Politikdiffusion erklären? (Mechanismen)*

Hinsichtlich der Erklärung des Zustandekommens von Diffusionsprozessen im Kontext sozialer Sicherung wird bisher der Frage, ob rationales Lernen oder eher sozial konditionierte Nachahmung ursächlich für Diffusionsprozesse sind, die größte Aufmerksamkeit gewidmet. Eine Reihe von empirischen Studien findet empirische Belege dafür, dass Lernen ein wichtiger Erklärungsfaktor ist.<sup>31</sup> Derartige Lernprozesse werden allerdings durchaus von kognitiven Beschränkungen oder sozialen Normen beeinflusst: Weyland zeigt auf, dass im Falle der lateinamerikanischen Reformen der Altersversorgung während der 1980er und 1990er Lernprozesse relevant sind, diese aber durch kognitive Beschränkungen wie z. B. selektive Informationsverarbeitung und vorzeitige Verallgemeinerungen beeinflusst werden.<sup>32</sup> Auch Sugiyama betont die Rolle derartiger kognitiver „Abkürzungen“ für den Fall der Einführung von Sozialgeldprogrammen in Lateinamerika.<sup>33</sup> Bei seiner Analyse der Rolle von Diffusionsprozessen für die Höhe der Arbeitslosenunterstützung in OECD-Ländern zeigt Gilardi auf, dass ideologische Positionen Lernprozesse beeinflussen.<sup>34</sup> Prinz und Thompson schlussfolgern sogar, dass in OECD-Ländern die

<sup>23</sup> Sarah M. Brooks, Interdependent and domestic foundations of policy change: The diffusion of pension privatization around the world, in: *International Studies Quarterly* 49(2) (2005), S. 273–294; Sarah M. Brooks, When does diffusion matter? Explaining the spread of structural pension reforms across nations, in: *Journal of Politics* 69(3) (2007), S. 701–715; John Creighton Campbell/Naoki Ikegami/Soonman Kwon, Policy Learning and Cross-National Diffusion in Social Long-Term Care Insurance: Germany, Japan, and the Republic of Korea, in: *International Social Security Review* 62(4) (2009), S. 63–80; Bernhard H. Casey/Roddy McKinnon, Social pensions and policy learning: The case of southern Africa, in: *International Social Security Review* 62(2) (2009), S. 81–102; Magnus Rasmussen et al., Birds of a feather flock together: The interdependence of pension reforms in 18 OECD countries from 1972 to 2002, unveröffentlichtes Manuskript; Weyland (Fn. 22), 2005, S. 262–295; Kurt Weyland, Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America, 2007.

<sup>24</sup> Fabrizio Gilardi/Katharina Fueglistler/Stéphane Luyet, Learning from others: The diffusion of hospital financing reforms in OECD countries, in: *Comparative Political Studies* 42(4) (2009), S. 549–573; Christopher Prinz/William Thompson, Sickness and disability benefit programs: What is driving policy convergence?, in: *International Social Security Review* 62(4) (2009), S. 41–61; Weyland (Fn. 23), 2007.

<sup>25</sup> Sarah M. Brooks, Social Protection for the Poorest: The Adoption of Antipoverty Cash Transfer Programs in the Global South, in: *Politics & Society* 43(4) (2015), S. 551–582; Natasha Borges Sugiyama, The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas, in: *Global Social Policy* 11(2–3) (2011), S. 250–278.

<sup>26</sup> Achim Kemmerling, Diffusion und Interaktion in der Arbeitsmarktpolitik? – Positive und negative Ansteckungseffekte am Beispiel zweier Reformdiskussionen, in: Holzinger/Jörgens/Knill (Fn. 13), S. 153–179; Fabrizio Gilardi, Who learns from what in policy diffusion processes?, in: *American Journal of Political Science* 54(3) (2010), S. 650–666.

<sup>27</sup> Detlef Jahn, Globalization as ‘Galton’s problem’: The missing link in the analysis of diffusion patterns in welfare state development, in: *International Organization* 60(2) (2006), S. 402–431.

<sup>28</sup> Gilardi (Fn. 26); Kemmerling (Fn. 26); Rasmussen et al. (Fn. 23).

<sup>29</sup> Gilardi/Fueglistler/Luyet (Fn. 24), S. 549–573.

<sup>30</sup> Brooks (Fn. 23), Brooks (Fn. 25), (2015); Weyland (Fn. 22), 2005.

<sup>31</sup> Casey (Fn. 23), Gilardi/Fueglistler/Luyet (Fn. 24), Gilardi (Fn. 26), Weyland (Fn. 22).

<sup>32</sup> Weyland (Fn. 22), S. 281–294.

<sup>33</sup> Sugiyama (Fn. 25), S. 265.

<sup>34</sup> Gilardi (Fn. 26).

Diffusion von Maßnahmen der sozialen Absicherung im Falle der Erwerbsunfähigkeit eher durch Nachahmung als durch politische Lernprozesse erfolgt.<sup>35</sup> Hingegen finden Gilardi et al. keine empirischen Belege für die Relevanz von Nachahmung für Reformen der Krankenhausfinanzierung in OECD Staaten.<sup>36</sup> Diese Ergebnisse könnten eventuell darauf hindeuten, dass bei umfassenden strukturellen und paradigmatischen Reformen oder Reformen, die mit einem hohem gesellschaftlichen Konfliktpotential verbunden sind, Nachahmung eine stärkere Rolle spielt als bei Reformen sehr technischem Hintergrund und geringerem gesamtgesellschaftlichen Konfliktpotential. Eine derartige Hypothese bedarf aber weitergehender Untersuchungen.

Die empirische Grundlage zur Rolle von Wettbewerb für internationale Diffusionsprozesse ist noch schwach ausgeprägt. Weyland argumentiert, dass wirtschaftlicher Wettbewerb die Diffusion von Maßnahmen zur Privatisierung der Altersversorgung in Lateinamerika nicht erklären kann, da die Diffusionsdynamik sich im Zeitablauf verlangsamt. Wenn Wettbewerbsdruck relevant wäre, dann wäre ein umgekehrter Verlauf zu erwarten, d.h. je mehr Länder ein Politikmodell annehmen, desto größer müsste der Druck für Nachzügler sein, zu folgen.<sup>37</sup> Obinger und Starke weisen darauf hin, dass in puncto Sozialpolitik in Europa wirtschaftlicher Wettbewerb nicht zu einem Unterbietungswettkampf geführt hat.<sup>38</sup> Greenhill et al. zeigen, dass Arbeitnehmerrechte in Ländern gestärkt werden, die mit Partnerländern handeln, in welchen Arbeitnehmer bereits gut geschützt sind.<sup>39</sup> Auch wenn die vorhandene empirische Evidenz einen sehr anekdotischen und fragmentarischen

Charakter aufweist, ist es interessant, dass wirtschaftlicher Wettbewerb in keiner der vorhandenen Untersuchungen zu einem Abbau sozialer Sicherung und in einem Fall sogar zu einer Stärkung sozialer Sicherung beigetragen hat.

In Hinblick auf die Reformen der Alterssicherungssysteme in Lateinamerika in den 1980ern und 1990ern sowie in jüngerer Zeit mit Bezug auf die Einführung von Sozialgeldtransfers ist zudem auch untersucht worden, ob Diffusionsprozesse auf Freiwilligkeit beruhen oder dem Einfluss internationaler Finanzinstitutionen (IFIs) wie Weltbank und dem internationalen Währungsfond unterliegen, d.h. Diffusion mittels Zwang vorliegt. Es ist bemerkenswert, dass keine der Studien empirische Belege für Zwang findet. Brooks zeigt auf, dass insbesondere freiwillige regionale Peer-Dynamiken von Bedeutung sind.<sup>40</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Weyland. Er betont zudem, dass externer Druck zwar unter Umständen den Entscheidungsspielraum nationaler Politikentscheider einengen kann, aber nationale Politikentscheidungen nicht determiniert. Externe Akteure können für nationale politische Entscheidungsträger unter Umständen auch von strategischem Nutzen sein, da sie als eine Art „Sündenbock“ fungieren können.<sup>41</sup> Weyland formuliert das wie folgt:

Instead, to enhance their bargaining leverage with domestic opponents or hesitant political leaders, reform minded experts often ask IFIs to impose conditions on their country.<sup>42</sup>

In Hinblick auf die Einführung von Sozialgeldtransfers findet Sugiyama (2011) ebenfalls keinen direkten Beleg für externen Zwang, führt aber an, dass externe finanzielle und technische Unterstützung nationale Entscheidungsprozesse verstärken kann.<sup>43</sup>

<sup>35</sup> Prinz (Fn. 24).

<sup>36</sup> Gilardi/Fueglistner/Luyet (Fn. 24).

<sup>37</sup> Weyland (Fn. 23), S. 280–281.

<sup>38</sup> Herbert Obinger/Peter Starke, Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980–2001-Konvergenz, Divergenz oder Persistenz, in: Holzinger/Jörgens/Knill (Fn. 13), S. 470–495.

<sup>39</sup> Brian Greenhill et al., Trade-based diffusion of labor rights: A panel study, 1986–2002, in: American Political Science Review 103(4) (2009), S. 669–690.

<sup>40</sup> Brooks (Fn. 23), 2005 und 2007.

<sup>41</sup> Weyland (Fn. 23), 2007, S.262–295.

<sup>42</sup> Weyland (Fn. 23), 2007, S. 273.

<sup>43</sup> Sugiyama (Fn. 25), S. 263–264.

*Welche Faktoren erhöhen die Diffusionsneigung? (moderierende Variablen)*

Die Diffusionsneigung kann zudem von kontextabhängigen Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Diese lassen sich grob in drei Gruppen unterteilen: die zugrundeliegende Problemstruktur und die spezifischen Eigenschaften von Politiken, geographische Nähe oder Gemeinsamkeiten zwischen Ländern sowie der spezifische nationale Kontext eines Landes.<sup>44</sup>

So steigt mit zunehmendem Problemdruck (z. B. ein höheres Arbeitslosigkeitsniveau, steigende Gesundheitsausgaben, eine alternde Bevölkerung) die Wahrscheinlichkeit von Politikdiffusion.<sup>45</sup> Zudem wird auch ein positiver Zusammenhang zwischen Nähe und Diffusion bestätigt.<sup>46</sup> Inwiefern Gemeinsamkeiten zwischen Ländern eine Rolle spielen, ist bisher lediglich von zwei Studien mit Bezug auf wirtschaftliche Ähnlichkeit untersucht worden – mit deutlich voneinander abweichenden Ergebnissen: So werden einerseits für Lateinamerika kein Zusammenhang gefunden,<sup>47</sup> andererseits für OECD-Länder eine positive Beziehung zwischen ökonomischen Gemeinsamkeiten (z. B. ähnliche Einkommensniveaus, Wachstumsraten oder Offenheitsgrad) und Diffusion hergestellt.<sup>48</sup> Die Rolle länderspezifischer kontextueller Faktoren stellt ebenfalls ein noch sehr offenes Feld dar. Länderspezifische Faktoren, die die Diffusionsneigung beeinflussen, können vielfältiger Natur sein und umfassen z. B. politische Institutionen, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, oder die politischen, administrativen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Kapazitäten von Ländern, Informationen zu politischen Innovationen zu verarbeiten. Zwar lässt

sich aufzeigen, dass der länderspezifische Kontext relevant ist, aber es ist bislang nicht möglich, allgemeinere Schlussfolgerungen zu ziehen oder einen systematischen Einfluss der zahlreichen diskutierten Faktoren festzustellen.<sup>49</sup>

## V. Schlussfolgerungen

Die Politikdiffusionsforschung zeigt, dass internationale Interdependenzen für den Wandel nationaler sozialer Sicherungssysteme relevant sind: Politiken werden zwischen Einzelstaaten übertragen, wobei die Freiwilligkeit der Übertragung ein wesentliches Merkmal darstellt. Politikdiffusion tritt in verschiedenen Bereichen der sozialen Sicherung auf, kann ganz unterschiedliche Arten des Politikwandels umfassen und betrifft sowohl Länder mit einem niedrigen oder mittleren als auch hohem Einkommen. Diese Erkenntnisse weisen auch auf die Bedeutung von Soft Governance oder Soft Law für Fragen der internationalen Koordination zwischen Staaten sowie einzelstaatlicher Politikentscheidungen hin.

Hinsichtlich der Frage, warum Diffusion stattfindet, zeigen vorhandene Studien insbesondere die Rolle von Lernprozessen auf, wobei aber kein vollständig „rationales“ Lernen unterstellt werden kann. Vielmehr unterliegen Lernprozesse sozialen Normen sowie kognitiven Beschränkungen. Interessanterweise wurden bisher keine empirischen Belege für „Zwang“ als determinierenden Faktor der internationalen Übertragung von Politiken gefunden. Allerdings beschäftigt sich bisher nur eine geringe Anzahl von Studien mit dieser Frage, so dass die vorliegende empirische Evidenz eher einen anekdotischen Charakter aufweist.

Insgesamt lässt sich beobachten, dass die Politikdiffusionsforschung zwar überzeugend die Existenz und Relevanz von Diffusionsprozessen im Bereich sozialer Sicherung aufzeigen kann, ihr Erklärungsbeitrag zu den Ursachen dieser Prozesse aber aktuell noch unbefriedigend ist. Die Politikdif-

<sup>44</sup> Busch/Joergens (Fn. 15), S. 74–75; Susanne Lütz, Policy-Transfer und Policy-Diffusion, in: Arthur Benz et al. (Hrsg.), Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, 2007, S. 132–144; Holzinger/Joergens/Knill (Fn. 13), S.30–31.

<sup>45</sup> Brooks (Fn. 23), 2005, 2007; Gilardi (Fn. 26); Kemmerling (Fn. 26).

<sup>46</sup> Brooks (Fn. 25); Kemmerling (Fn. 26); Rasmussen (Fn. 23); Weyland (Fn. 23).

<sup>47</sup> Weyland (Fn. 23).

<sup>48</sup> Rasmussen (Fn. 23).

<sup>49</sup> Siehe z. B. die sehr unterschiedlichen Ergebnisse in Brooks (Fn. 23), 2005 und 2007; Gilardi (Fn. 26) und Rasmussen (Fn. 23).

fusionsforschung ist jedoch ein noch relativ junges Forschungsfeld, auch wenn sich erste Ansätze in die siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts zurückverfolgen lassen. Zudem ist die soziale Sicherung nur eines von vielen untersuchten Politikfeldern. So ist die Anzahl empirischer Untersuchungen bislang begrenzt: Lediglich siebzehn Studien weisen einen Fokus auf soziale Sicherung auf, wobei die Mehrzahl der vorhandenen Studien sich vorwiegend auf die Reformwelle der Alterssicherung in Lateinamerika in den 1980ern und 1990ern oder aber auf Politikwandel in OECD-Ländern konzentriert. Die jüngste Reformwelle der sozialen Sicherung in Entwicklungsländern wird bisher nur begrenzt betrachtet. Dementsprechend überrascht es nicht, dass der aktuelle Stand der Forschung derzeit auf eine Reihe von Fragen keine oder nur unzureichende Antworten geben kann.

Die vermutlich größte Schwäche des Politikdiffusionsansatzes ist allerdings seine (noch) schwache theoretische Fundierung.<sup>50</sup> Die beschriebenen Mechanismen (Lernen, Nachahmung, Wettbewerb) haben keinen gemeinsamen theoretischen Hintergrund, oder es fehlt ihnen generell eine theoretische Fundierung. Sie stellen eine Ansammlung von Mechanismen dar, die unverbunden nebeneinandergestellt werden.<sup>51</sup> Darüber hinaus bleiben jegliche Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Mechanismen weitgehend unberücksichtigt.<sup>52</sup> Die vorhandene empirische Evidenz zeigt zudem auf, dass

ökonomische oder institutionelle länderspezifische Faktoren die Diffusionsneigung beeinflussen, wobei aber keine belastbaren Aussagen hinsichtlich Stärke und Richtung der Effekte getroffen werden können. Derartige Interaktionseffekte sind theoretisch noch nicht erfasst worden. Das gilt ebenso für weitere Arten von Interaktionseffekten wie die spezifischen Eigenschaften einer Politik oder die Rolle von Gemeinsamkeiten zwischen Ländern.

Diese Schwächen auf der theoretischen Ebene sind nicht ein „abstraktes“ Problem, sondern behindern auch maßgeblich den Erkenntnisfortschritt auf der empirischen Ebene, da ein systematischer und konsistenter erkenntnisleitender Rahmen fehlt. In den Worten von Gilardi:

The disconnect between theories and empirical analysis is currently the main problem of this research program, and progress on this issue is essential to move beyond generic claims that interdependence matters and policies diffuse.<sup>53</sup>

Perspektivisch könnte auch eine stärkere interdisziplinäre Betrachtungsweise zu einem besseren Verständnis internationaler Diffusionsprozesse beitragen. Auch freiwillige (direkte oder vermittelte) Diffusionsprozesse finden nicht in einem institutionellen Vakuum statt. Der Einfluss institutioneller oder organisatorischer Strukturen, innerhalb derer Informationen über Politiken kanalisiert und weitergeleitet werden, auf Diffusionsdynamiken ist jedoch bisher nur in Ansätzen betrachtet worden. Institutionenökonomische oder -soziologische Ansätze sowie rechtliche Ansätze zur Rolle von Soft Law können in diesem Zusammenhang politikwissenschaftliche Ansätze ergänzen und zu weiteren Erkenntnisfortschritten beitragen.

<sup>50</sup> Die schwache theoretische Fundierung ist auch bereits an anderer Stelle kritisiert worden. Vgl. z. B. *Erin R. Graham et al.* (Hrsg.), *The diffusion of policy diffusion research in political science*, in: *British Journal of Political Science* 43(2) (2012), S. 1–29 oder *Martino Magetti/Fabrizio Gilardi*, *Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms*, in: *Journal of Public Policy* 36 (2016), S. 87–107.

<sup>51</sup> Eine bedeutende Ausnahme stellt das Modell von Braun und Gilardi dar, welches auf der Erwartungsnutzentheorie aufbaut und alle drei Mechanismen integriert: *Dietmar Braun/Fabrizio Gilardi*, *Taking ‚Galton’s Problem‘ Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion*, in: *Journal of Theoretical Politics* 18 (2006), S. 298–322.

<sup>52</sup> Als Ausnahme ist Cao zu nennen, der die Wechselwirkungen zwischen Lernen und Wettbewerb untersucht: *Xun Cao*, *Networks as channels of policy diffusion: Explaining worldwide changes*

in capital taxation, 1986–2006, in: *International Studies Quarterly* 54(3) (2010), S. 823–854.

<sup>53</sup> *Gilardi* (Fn. 26), S. 660.