

## Exposé

# Globale Diffusion und internationale Akteure in der Sozialpolitik der osteuropäischen EU-Nachbarstaaten

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	2
Problemstellung.....	3
Stand der Forschung.....	5
Fragestellung.....	8
Methodisches Vorgehen.....	11
Arbeits- und Zeitplan.....	13
Literaturverzeichnis.....	14

### *Zusammenfassung*

Die umfassende wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation der osteuropäischen Staaten nach dem Umbruch von 1989 brachte auch einen kompletten Um- und Neuaufbau der Systeme sozialer Sicherung mit sich. Dieser fiel zusammen mit einem Wandel wohlfahrtsstaatlicher Vorstellungen und einer „Krise des Sozialstaates“ in der westlichen Welt sowie einer wachsenden Bedeutung von inter- und transnationalen sozialen Kräften auf die Sozialpolitik.

Aus diesen Umbrüchen ergeben sich für die osteuropäischen Länder außerhalb der Europäischen Union zwei Fragestellungen, die zentral für die angestrebte Dissertation sein werden. Zum einen wird gefragt, ob sich in den osteuropäischen EU-Anrainern Wohlfahrtsstaaten im Sinne des umfassenden politisch-normativen Wohlfahrtsstaatskonzepts von Kaufmann (2003) entwickelt haben. In Abgrenzung zur klassischen Typologisierung (Esping-Andersen 1990) von Wohlfahrtsstaaten soll am Beispiel der Länder Russland, Belarus und Ukraine mit Kaufmanns Wohlfahrtsstaatskonzept die „Gestalt“ oder der „Eigensinn“ der osteuropäischen Wohlfahrtsregime herausgearbeitet werden.

Zum anderen reiht sich die Arbeit in die wachsende global policy Forschung ein und fragt, welche inter- und transnationalen Akteure auf globaler und weltregionaler Ebene auf welche Art die Sozialpolitik in den Ländern der EU Nachbarschaftspolitik in Osteuropa prägen. Es sollen die Diffusionsprozesse westlicher Wohlfahrtsstaatsmodelle und Leitbilder in der Sozialpolitik in Osteuropa untersucht werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass sowohl internationale Organisationen und transnationale Akteure als auch die soziale Weltregion EU die Gestaltung der osteuropäischen Sozialpolitik stark mitgestalten, auch wenn im Fall der EU andere kommunikative Formen der Interaktion zu erwarten sind, als gegenüber den jetzigen neuen EU-Mitgliedsländern. Anhand eines ausgewählten Sektors der Sozialpolitik werden die zum Teil sehr unterschiedlichen Politiken der globalen und weltregionalen Akteure in der Sozialpolitik in einer historischen Längsschnittanalyse für die Länder Russland, Belarus und Ukraine untersucht. Die Hauptmethoden der Arbeit sind Dokumentenanalyse, insbesondere auch russischsprachiger Literatur, sowie Experteninterviews.

Des Weiteren zielt die Dissertation auch darauf ab, einen Beitrag zur theoretischen Diskussion einer entstehenden Weltgesellschaft und einer globalen Sozialpolitik zu leisten. Dafür soll das Verhältnis neogramscianischer Ansätze zur neoinstitutionalistischen Weltkulturtheorie eruiert sowie geprüft werden, ob sich beide Ansätze fruchtbar ergänzen und für die Analyse globaler Sozialpolitik nutzen lassen. Neogramscianische Perspektiven fokussieren sich auf eine wandelnde globale Hegemonie,

die Weltkulturtheorie stellt weltweite Diffusionsprozesse westlicher Entwicklungsmodelle in den Mittelpunkt der Analysen. Obwohl beide Ansätze vor allem globale und weltregionale Akteure betrachten, sind sie bisher kaum auf die globale Sozialpolitik angewandt worden. Diese Lücke soll in der Dissertation geschlossen werden.

### *Problemstellung*

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang der 1990er begann eine umfassende wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation der osteuropäischen Staaten von ehemals planwirtschaftlich organisierten hin zu marktwirtschaftlichen Gesellschaften. Der Verlauf dieser Transformation lässt sich nicht allein zurückführen auf das Handeln nationaler Akteure, sondern ist nur zu verstehen, wenn man die Rolle von transnationalen Akteuren und internationalen Organisationen in diesem Prozess berücksichtigt. Die Europäische Union und andere Akteure (IWF, Weltbank etc.) nehmen seit den 1990er Jahren aktiv politisch und wirtschaftlich Einfluss auf die Neugestaltung der mittelost- und osteuropäischen Staaten. Über ein System aus Bedingungen, Anreizen, Sanktionen und Sozialisation sowie begleitet von einer entsprechenden (neoliberalen) Ideologie werden die mittelost- und osteuropäischen Länder auf ein markt- und wettbewerbszentriertes Wirtschafts- und Gesellschaftssystem eingeschworen (vgl. Bohle 2006b; Brand 2008; Orenstein, Bloom, und Lindstrom 2008).

In den osteuropäischen EU-Nachbarstaaten sind mehr oder weniger autoritäre kapitalistische Systeme entstanden, deren Demokratiedefizite hierzulande ausgiebig besprochen wurden. Weniger beachtet werden in der deutsch- und englischsprachigen wissenschaftlichen Literatur hingegen die sozialen Folgen der Transformation, die Funktionsweise der neu entstandenen Systeme der sozialen Sicherung sowie der Charakter der osteuropäischen Wohlfahrtssysteme.<sup>1</sup> Das ist erstaunlich, sind doch die sozialen Verhältnisse ein wesentlicher Faktor, um die innerstaatlichen Entwicklungen in den osteuropäischen EU-Nachbarländern zu verstehen. Zudem bietet sich das Feld der Sozialpolitik hervorragend dafür an, die Diffusion globaler Entwicklungsmodelle und den Einfluss internationaler und transnationaler Akteure sowie weltregionaler Akteure wie der EU auf die Entwicklung der osteuropäischen Staaten zu untersuchen. In der Diskussion um die Herausbildung einer europäischen bzw. globalen Sozialpolitik kann das Beispiel der osteuropäischen Nicht-EU-Länder wichtige Erkenntnisse liefern, wie sich die Sozialpolitik eines Staates dem Druck transnationaler Akteure und internationaler Organisationen anpasst, welche Spielräume für eine

---

<sup>1</sup> So führt der vierteljährliche Bibliographie-Bericht „Publications on Russia“ (4/2008) 205 Literaturangaben an, unter denen sich dem Titel nach zu urteilen nur 16 Publikationen befinden, die sich im weitesten Sinne mit sozialpolitischen Themen beschäftigen (<http://www.kices.org/downloads/POR-2008-4.pdf>).

nationale Politik bleiben und welche (nationalen und transnationalen) Gegenstrategien gegen die Zerstörung eines breit angelegten Wohlfahrtssystems möglich sind.

Zu Beginn der Transformation verpflichteten sich die ehemaligen real-sozialistischen Staaten in der Charta von Paris zum Aufbau von Marktwirtschaften. Wie diese ausgestaltet sein sollten blieb zunächst offen, doch fiel der Aufbau der neuen Marktwirtschaften und entsprechender Wohlfahrtsregime in eine Zeit, in der sich in den westlichen kapitalistischen Staaten die „Krise des Sozialstaates“ verfestigte und sich ein Wandel wohlfahrtsstaatlicher Vorstellungen vollzog. Der Druck auf die Wohlfahrtsstaaten in den westlichen Ländern blieb naturgemäß nicht ohne Folgen für den Um- und Neubau der Sozialsysteme in Mittelost- und Osteuropa.

Die angestrebte Arbeit soll nun vor allem zweierlei leisten: Zum einen soll geklärt werden, ob es sich bei den östlichen Nachbarländern der EU, also den Zielländern der Östlichen Partnerschaft bzw. der EU Nachbarschaftspolitik, tatsächlich um Wohlfahrtsstaaten im Sinne Kaufmanns (2003) handelt. Nach Kaufmann beinhaltet der Begriff des Wohlfahrtsstaates normative Annahmen, dem das gesellschaftliche Leitbild einer staatlichen Selbstbindung im doppelten Sinne entspricht. Auf der einen Seite wird die Handlungsfreiheit und das Privateigentum an zentralen Produktionsmitteln und damit die staatliche Unabhängigkeit wirtschaftlicher Unternehmungen gewährleistet und auf der anderen Seite werden soziale Schutz- und Teilhaberechte für alle Bürger anerkannt. Deshalb sollen die in den osteuropäischen EU-Nachbarländern entstandenen sozialen Sicherungssysteme (anhand der Beispiele Russland, Ukraine, Belarus) analysiert werden, die eine Antwort auf eine radikal geänderte Wirtschaftsweise und auf die damit verbundene Armut und sozialen Verwerfungen finden müssen. Statt jedoch der gängigen typologischen Klassifizierung, wie sie von Esping-Andersen (1990) begründet wurde, zu folgen, soll der wohlfahrtsstaatliche Charakter der osteuropäischen Nicht-EU-Staaten anhand des breiteren, normativ-rechtlichen Wohlfahrtsstaatsbegriffs von Kaufmann (2003) herausgearbeitet werden.

Zum anderen wird gefragt, welche Akteure, Institutionen und Leitbilder den Wandel der sozialen Sicherungssysteme in Osteuropa bestimmen bzw. nachhaltig beeinflussen. Dabei wird von der These ausgegangen, dass insbesondere Diffusionsprozesse auf globaler und weltregionaler Ebene die Reformen der sozialen Sicherung in den osteuropäischen EU-Anrainern bewirken. Im Mittelpunkt der Analyse stehen hierbei internationale Institutionen und Organisationen (gouvernementale wie z.B. ILO, WB, IWF), transnationale Akteure (nicht-gouvernementale wie z.B. Finanzkonzerne, Pharmaindustrie) sowie die Europäische Union als weltregionaler Akteur.

Nach einem Überblick über den aktuellen Stand der Forschung werden die Fragestellung der Arbeit

in einem gesonderten Abschnitt vertieft und Hypothesen aufgestellt.

### *Stand der Forschung*

Die klassischen Theorien des Wohlfahrtsstaates (Sozioökonomische Ansätze, Machtressourcenansatz, Historischer Institutionalismus) fokussieren sich stark auf die Entscheidungen innerhalb des Nationalstaates. Während sozioökonomische Theorien davon ausgehen, dass das Entstehen und die Weiterentwicklung eines Wohlfahrtsstaates in erster Linie die Folge der sozioökonomischen Entwicklung eines Staates ist, verweist die Machtressourcentheorie darauf, dass sich Wohlfahrtsstaaten als Folge sozialer Kämpfe zwischen der Arbeiterklasse und den Besitzern an Produktionsmitteln herausbildet. Die Theorieansätze des historischen Institutionalismus stellen dagegen institutionelle Bedingungen (formelle und informelle Normen, Akteurskonstellationen) und Pfadabhängigkeiten in den Vordergrund. Alle drei Theorien haben zwar durchaus Erklärungskraft für die Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, ob das jedoch auch für die neu entstandenen osteuropäischen Sozialstaaten gilt, ist fraglich. Zudem fokussieren sich diese drei Ansätze stark auf nationale Akteure und Konstellationen und berücksichtigen nicht hinreichend die zunehmenden internationalen Interdependenzen (Stichwort Globalisierung) und wachsende Bedeutung inter- wie transnationaler Akteure (vgl. Schmidt u. a. 2007: 21-120; Baum-Ceisig u. a. 2008: 27ff; Lessenich 2008).

Da in der Dissertation die Diffusion westlicher Wohlfahrtsmodelle durch eben jene inter- und transnationalen Akteure beim Umbau der Sozialpolitik in den osteuropäischen EU-Anrainern untersucht wird, sind theoretische Konzepte notwendig, die die Sozialstaatsentwicklung nicht vornehmlich auf national-staatlicher Ebene begründen, sondern die Interaktion interner politischer und institutionellen Bedingungen der Nationalstaaten und globaler wie weltregionaler Akteure unterstreicht. Sozialpolitik ist seit den 1980er Jahren globalisiert worden, was insbesondere mit einem Bedeutungsgewinn von Organisationen wie Weltbank, IWF, WTO und OECD, aber auch von UN-Organisationen (ILO, WHO) und nicht-staatlichen transnationalen Akteuren einher ging (Deacon 2007). Deacon betont auch die regionale Dimension, im Falle der osteuropäischen Staaten also die Weltregion EU. In der von Deacon angestoßenen Diskussion um eine globale Sozialpolitik, die ihren Ursprung in der Osteuropaforschung hat ((Deacon 1992, 1997; Orenstein 2001))<sup>2</sup>, argumentiert Leisering (2007), dass es noch verfrüht sei, von einem Weltwohlfahrtsstaat zu sprechen. Dennoch identifiziert er Elemente globaler Sozialpolitik und zeigt, „dass es auf globaler

---

<sup>2</sup> Von besonderer Bedeutung ist hier die 2001 gegründete Zeitschrift „Global Social Policy“ (<http://gsp.sagepub.com>).

Ebene wenige sozialpolitische Instrumente, substanzielle, aber in ihrer Umsetzung begrenzte sozialpolitische Ideen sowie ausgeprägte und vielfältige sozialpolitische oder sozialpolitisch relevante Akteure gibt" (Leisering 2007, S. 199).

Für die europäischen Wohlfahrtsstaaten ist die Europäische Integration ein wesentlicher Faktor, der nationalstaatliche Sozialpolitik erheblich einschränkt und wohlfahrtsstaatliche Politik auf verschiedene subnationale, nationale und supranationale Ebenen verteilt (vgl. u.a. Scharpf 1999). Dabei ist die europäische Integration nicht nur für die EU-Mitglieder oder die Beitrittskandidaten von erheblicher Bedeutung, sondern auch für die EU-Nachbarn, die sich im Einflussbereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik befinden (vgl. Timus 2007). Zur europäischen Integration gibt es eine breite theoretische Debatte über deren treibenden Kräfte (vgl. Bieling 2006). Im Hinblick auf eine europäische bzw. transnationale Wohlfahrtspolitik sind insbesondere die Diskussionen um das Mehrebenensystem der EU sowie die Kritische Theorie der Europäischen Integration interessant (Bieling und Steinhilber 2000), deren Ansätze sich eignen, über die Grenzen der Europäischen Union hinaus zu blicken, um die tragenden Strukturen einer EU-getriebenen transnationalen Sozialpolitik zu analysieren und deren Einfluss auf die Gestaltung der staatlichen Wohlfahrtssysteme in Osteuropa zu untersuchen. Für die neuen EU-Mitgliedsländer wurde der Einfluss der EU auf die sozialpolitischen Entwicklungen sowohl vor als auch nach dem EU-Beitritt bereits vielfach untersucht, nicht jedoch in den EU-Nachbarländern, deren EU-Beitritt auf längere Zeit ausgeschlossen ist. Es ist deshalb davon auszugehen, dass ohne Beitrittsperspektive die Interaktion zwischen der sozialen Weltregion EU und der nationalstaatlichen Entwicklung andere kommunikative Formen annimmt (vgl. Brand 2008).

Im Zentrum dieser auf dem Denken Antonio Gramscis (Merkens und Diaz 2008) aufbauenden Kritischen Theorie der Europäischen Integration und der Internationalen Beziehungen steht der Begriff der sich wandelnden globalen Hegemonie. Diese wird begriffen als „ein Komplex internationaler sozialer Beziehungen, der die sozialen Klassen der verschiedenen Länder miteinander verbindet. Welthegegonie läßt sich so beschreiben als eine soziale, eine ökonomische und eine politische Struktur. Sie kann nicht auf eine dieser Dimensionen reduziert werden, sondern umfaßt alle drei. Welthegegonie drückt sich ferner in universellen Normen, Institutionen und Mechanismen aus, die generelle Regeln für das Verhalten von Staaten und für diejenigen zivilgesellschaftlichen Kräfte festlegen, die über die nationalen Grenzen hinweg handeln – Regeln, die die dominante Produktionsweise abstützen“ (Cox 1998a, S. 83).

Die theoretischen Überlegung von John W. Meyer (2005) um den Begriff der Weltkultur scheinen

einige Ähnlichkeiten zu den neogramscianischen Ansätzen aufzuweisen, obwohl beide Sichtweisen ganz unterschiedliche Ursprünge haben. „Institutionalisierte kulturelle Regeln definieren die Bedeutung und die Identität des Individuums ebenso wie die wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Handlungsmuster, in denen Individuen sich angemessenerweise betätigen können. In gleicher Weise konstituieren diese Regeln die Zwecke und die Legitimität von Organisationen, Professionen, Interessengruppen und Staaten, ebenso wie sie die angemessenen Handlungsbereiche für diese Einheiten abstecken. Alle diese Festlegungen sind in modernen Systemen von allgemeiner kulturelle Bedeutung und gelten weiterhin universell in allen diesen Systemen. Die Folge ist, daß innerhalb des institutionellen Systems individuelle Identitäten, Entscheidungen und Handlungen in allen ihren Aspekten [...] als auf die kollektiven Ziele Fortschritt und Gerechtigkeit bezogen erscheinen“ (Meyer 2005, S. 17f.). Leisering (2005) betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Wissensdiffusion und Lernprozessen bei der Verbreitung von sozialpolitischen Ideen und Modellen unter den Bedingungen der Weltgesellschaftlichkeit und unterstreicht, dass globale Diffusionsprozesse zu einer Erweiterung herkömmlicher Erklärungsmodelle sozialpolitischen Wandels zwingen.

Sowohl Neogramscianismus als auch Weltkulturansatz spiegeln die wachsende global policy Forschung wider. Doch trotz ihrer augenscheinlichen Affinität wurden beide Ansätze nach meinem Kenntnisstand bisher nur getrennt voneinander in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert. Die Dissertation soll dies nachholen und ergründen, welche Ähnlichkeiten und Gegensätze beide Perspektiven aufweisen und klären, ob sich die beiden Ansätze fruchtbar ergänzen können.

Die Literatur zur sozialpolitischen Entwicklung in Mittelost- und Osteuropa ist recht übersichtlich. Zu den mittelosteuropäischen Sozialstaaten, die seit 2004 der EU beigetreten sind, gibt es zwar inzwischen eine ganze Reihe von Untersuchungen. Herauszuheben sind vor allem der Überblicksband von Baum-Ceisig u.a. (2008), der eine gute deskriptive Übersicht über die Sozialsysteme in den östlichen EU-Staaten liefert. Cerami (2006) verortet die mittelosteuropäischen Wohlfahrtsregime in der Systematisierung Esping-Andersens und identifiziert ein neues osteuropäisches Solidaritätsmodell, das aus einer Mischung Bismarkscher, universalistischer und marktbasierter Elemente besteht, die von einer starken Umverteilungspolitik zusammengehalten würden. Bereits 1997 analysiert Ferge (1997) einen in Mittelost- und Osteuropa wesentlich schneller voranschreitenden Wandel des sozialstaatlichen Paradigmas von einem „modernen europäischen Sozialstaat“ hin zu einem post-modernen oder neoliberalen Sozialstaatsmodell und spricht von einem „Paradoxon der Demokratie“, da trotz des demokratischen Aufbruchs in der Region der

Rückzug des Staates aus der Verantwortung für soziale Sicherheit und Transfers nicht dem Willen der Menschen entspreche, sich dennoch aber kaum Widerstand gegen die neoliberale Umgestaltung formiere.

Weniger umfangreich ist jedoch die Literatur zur sozialpolitischen Entwicklung in den osteuropäischen Ländern außerhalb der EU. Cook (2007) argumentiert, dass die Liberalisierung der osteuropäischen Wohlfahrtssysteme hauptsächlich auf den innerstaatlichen Konstellationen beruhe. Sowohl Cook als auch Cerami betrachten internationale Institutionen lediglich als „Mediatoren im Reformprozess der Sozialpolitik“ (Cerami 2009), der von innerstaatlichen Interessengruppen und Institutionen bestimmt werde. Dem widersprechen beispielsweise Deacon (2000, 2007) und Orenstein (2008; Orenstein, Bloom, und Lindstrom 2008), die die bedeutende Rolle inter- und transnationaler Akteure in der dreifachen Transformation Mittelost- und Osteuropas (Nationenbildung, Demokratisierung, Kapitalismus) und der globalen Sozialpolitik unterstreichen. Deacon (2000) argumentiert, dass sich zwar bis Ende der 1990er Jahre die „ökonomische Globalisierung“ nur in jenen osteuropäischen Ländern direkt auf die sozialstaatlichen Maßnahmen auswirkte, die unter kurzfristigen Währungsspekulationen litten. Die „politische Globalisierung“ indes durchaus Auswirkungen auf die Sozialpolitik in der Region hatte, in dem globale Akteure wie die Weltbank aus ideologischen Gründen eine bestimmte, neoliberale Sozialstaatsvorstellung propagierten.

### *Fragestellung*

Die Dissertation schließt an die Arbeiten an, die die Bedeutung der ökonomischen Globalisierung, internationaler Institutionen, transnationaler und weltregionaler Akteure in der Transformation der osteuropäischen EU-Nachbarländer betonen, und fragt zunächst grundlegend nach den globalen Diffusionsprozessen, die die Transformation der sozialen Sicherungssysteme in Osteuropa prägen. Dabei werden globale, weltregionale und nationale Faktoren nicht als Gegensatz betrachtet, sondern die Interaktion globaler, europäischer und nationaler Policy-Determinanten untersucht. Wer sind die wesentlichen internationalen Institutionen und transnationalen Akteure bei der Umgestaltung der Sozialpolitik in den osteuropäischen EU-Nachbarstaaten? Welche globalen Ideen bzw. Leitbilder der Weltkultur bestimmen die globalen Diffusionsprozesse und wie werden diese vermittelt? Und schließlich soll – Gramscis Konzept von Hegemonie folgend – danach gefragt werden, welche Akteure in den osteuropäischen EU-Nachbarländern aus welchen Gründen der Übernahme westlicher hegemonialer Wohlfahrtsstaatskonzepte gegenüber aufgeschlossen sind und inwieweit

und weshalb sie sich durchsetzen können. Auf meso- und mikroanalytischer Ebene geht es also um die Frage kommunikativer Prozesse der Diffusion, d.h. um die Formen der Interaktion zwischen nationalen und inter- bzw. transnationalen Akteuren. Neben dem Begriff der Diffusion soll deshalb mit Kategorien wie „policy translation“ und „Policy-Synkretisierung“ (Stubbs 2002; Midgley 2008) eine mittlere Position eingenommen werden zwischen einer vereinfacht-weltkulturalistischen Annahme, wonach westliche Entwicklungsmodelle in der sozialpolitischen Entwicklung der osteuropäischen Länder lediglich repliziert werden, und der konträren Annahme von im wesentlichen durch die innerstaatliche Konstellation bedingter Entwicklung der staatlichen Wohlfahrtssysteme.

Seit Beginn der 1990er Jahre prägen inter- und transnationale Akteure, die EU als bedeutende Weltregion sowie globale Entwicklungsmodelle und Ideologien wesentlich die Gestaltung der Sozialpolitik in den EU-Anrainern und forcieren internationale Finanzinstitutionen eine private und marktbasierende soziale Sicherung in Osteuropa. Erst mit der weltweiten Krise des Washington Consensus der internationalen Finanzinstitutionen gewann die Weltregion EU als Akteur in der Sozialpolitik in den osteuropäischen EU-Nachbarländern und das mit ihr assoziierte Europäische Sozialmodell an Bedeutung. Dennoch – so die These – dominieren weiterhin markt- und wettbewerbszentrierte neoliberale Wohlfahrtskonzepte – in abgeschwächter Form und mit Ausnahmen – die Politik internationaler und weltregionaler Akteure. Die These der Diffusion westlicher Wohlfahrtskonzepte ist jedoch für die drei Fallbeispiele Russland, Belarus und Ukraine zu differenzieren:

In Russland verlief die sozialpolitische Entwicklung in vier markanten Perioden: die Phase der radikalen Liberalisierung (1991-1993), die Phase der Blockade und des Stillstands (1994-1999) mit einer moderaten Liberalisierung sowie den „Durchbruch“ der Liberalisierung (2000-2004) (Cook 2007). Seit Mitte des Jahrzehnts ist eine leichte Abkehr von der liberalen Konzeption zu erkennen. Ins Zentrum der Sozialpolitik rückt seither die Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung, weshalb die soziale Sicherheit dank des hohen Ölpreises ausgebaut wird (Pleines 2006; Cerami 2009). Die Liberalisierung und Privatisierung der sozialen Sicherung in Russland erfolgte insbesondere mit Unterstützung der Weltbank, die die Diffusion lateinamerikanischer Erfahrungen förderte. Der Einfluss der Europäischen Union blieb jedoch gering. Zu klären ist, weshalb die von Deacon betonte weltregionale Ebene in der globalen Sozialpolitik in Russland scheinbar wenig bedeutsam blieb und ob der zu beobachtende Wandel in der russischen Sozialpolitik tatsächlich nur mit innerrussischen Faktoren (Machterhalt eines autoritären Regimes, Ölboom) zu erklären ist oder

ob dafür auch ein Normenwandel der globalen Akteure verantwortlich ist. Die Interaktion zwischen globalen und weltregionalen sowie russischen Akteuren ist über die Analyse kommunikativer Prozesse und Formen, beispielsweise auf Fachkonferenzen mit globalen und lokalen Akteuren, zwischen globalen Akteuren und den zuständigen Abteilungen in Ministerien und Kampagnen internationaler Organisationen, zu fassen.

Während in Russland eine starke Diffusion westlicher neoliberaler Wohlfahrtskonzepte zu beobachten ist, gibt es in Belarus seit Mitte der 1990er Jahre kaum Präsenz der internationalen Finanzinstitutionen oder der EU – weder personell noch in Form von Programmen. Aufgrund des stark autoritären und nicht demokratisch legitimierten Präsidenten Lukaschenko ist das Land international isoliert. Die Frage, die sich stellt, ist, ob es dennoch zur Diffusion westlicher Wohlfahrtskonzepte kommt und wie diese vermittelt werden (beispielsweise indirekt über kommunikative Prozesse mit Russland, wie gemeinsame Abkommen und Fachkonferenzen?). Die Ukraine hingegen befand sich seit den 1990er Jahren im Fokus internationaler (Finanz)institutionen und der Europäischen Union. Dennoch verzögerten sich hier die Sozialreformen nach westlichem Vorbild. Erst 2003 wurde beispielsweise das Rentensystem nach dem 3-Säulen-Modell der Weltbank reformiert (Ostapenko 2008). Die Ursache für die späte Diffusion globaler Wohlfahrtskonzepte in der Ukraine liegt sicherlich in der inkonsistenten Ausrichtung der Politik des Landes begründet, die seit Beginn der Transformation zwischen den Reformforderungen internationaler Organisationen und den sozialen Ansprüchen der Bevölkerung oszilliert.

Bevor jedoch die globalen Diffusionsprozesse in der Sozialpolitik Osteuropas untersucht werden, muss geklärt werden, wie sich die Wohlfahrtssysteme in in den drei ausgewählten osteuropäischen Ländern Russland, Belarus und Ukraine gestalten und ob sich in den dortigen Ländern überhaupt Wohlfahrtsstaaten im Sinne Kaufmanns entwickelt haben. Es wird also gefragt, wie sich in Kaufmanns umfassendem theoretischen Ansatz die ökonomische, politische, historische und kulturell-normative Dimension wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in den genannten Ländern charakterisieren lässt (Kaufmann 2003).

In allen drei Staaten gibt es ein durchaus breites Netz sozialer Sicherung, doch obwohl sich sowohl Russland, Belarus als auch die Ukraine als Sozialstaaten bezeichnen, kann bezweifelt werden, ob sich die Länder deshalb bereits als Wohlfahrtsstaaten im Sinne Kaufmanns klassifizieren lassen. Zwar ist in Russland seit Beginn der Präsidentschaft von Wladimir Putin Anfang 2000 eine sozialpolitische Strategie erkennbar, die darin besteht, soziale Risiken zu bekämpfen, die die

nationale Sicherheit gefährden könnten (insbesondere den massiven Bevölkerungsrückgang, der auf Armut und mangelnde soziale Sicherheit zurückgeführt wird) und den sozialen Frieden und die Loyalität des Volkes zum russischen Staat dank einer erfolgreichen Sozialpolitik zu sichern. Die russische Sozialpolitik zielt jedoch nicht auf Dekommodifizierung, sondern auf Wachstumsförderung (durch Senkung der Lohnnebenkosten, Ausbau privater Vorsorge, Monetarisierung von Vergünstigungen) und die Unterstützung „für die wirklich sozial Bedürftigen“ (vgl. Fruchtmann 2006). Seit Mitte des Jahrzehnts zeichnet sich allerdings ein Ausbau öffentlicher Sozialausgaben ab. In Belarus hingegen ist das sozialpolitische Programm darauf ausgerichtet, insbesondere die soziale Absicherung der Rentner zu garantieren und weitgehend egalitäre Verhältnisse zu schaffen (so gibt es zum Beispiel das Phänomen der Oligarchen in Belarus nicht). Gemessen am UNDP-Index der menschlichen Entwicklung (HDI) erreicht das Land den besten Rang unter den GUS-Staaten. Allerdings sind die politischen und sozialen Rechte in Belarus stark beschnitten: Unabhängige Gewerkschaften und ihre Mitglieder sehen sich einer starken Repression durch die staatlichen Behörden ausgesetzt. In den meist staatlichen Betrieben droht den Angestellten bei politisch unerwünschtem Verhalten die Entlassung, im schlimmsten Fall sogar polizeiliche Repressalien oder Gefängnisstrafen. Von demokratischen Wahlen, freier politischer Partizipation oder einklagbaren sozialen Rechten – die wesentlich für einen Wohlfahrtsstaat sind – ist Belarus weit entfernt. In der Ukraine verbesserten sich seit der Orangen Revolution 2004 die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung. Allerdings ist die schwache Wirtschaft von hoher Korruption gekennzeichnet, die im Bereich der sozialen Sicherung insbesondere bei der Krankenversorgung typisch ist. Zudem befindet sich das gesamte System der sozialen Sicherung in einer dauerhaften Krise, das aus Steuermitteln und durch Kredite vom IWF gestützt werden muss.

### *Methodisches Vorgehen*

Zur Analyse des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements in Osteuropa und der globalen Diffusion bei den Reformen der sozialen Sicherungssysteme in den östlichen EU-Nachbarn werden die Fallbeispiele Russland, Belarus und Ukraine untersucht. Die Fallbeispiele sind nach dem similar-case-design ausgewählt, denn alle drei Länder hatten Anfang der 1990er Jahre ein sehr ähnliches sozialstaatliches Politikerbe (dazu Kaufmann 2003, S. 57-81). Dieses Vorgehen erlaubt es, nicht nur globale Diffusionsprozesse in der Sozialpolitik zu untersuchen, sondern auch die nationalstaatlichen Spielräume gegenüber dem Reformdruck transnationaler Akteure und internationaler bzw.

weltregionaler Institutionen auszuloten und Differenzen in der Entwicklung der staatlichen Wohlfahrtssysteme zu erklären. Eine Einbeziehung der neuen EU-Mitgliedsstaaten oder gar anderer Transformationsländer beispielsweise aus Lateinamerika würde die Schwierigkeit aufwerfen, dass große Unterschiede in der Ausgangslage bestünden und eine Vielzahl intervenierende Faktoren den Blick darauf verhindern würden, auf welcher unterschiedlichen Weise nationalstaatliche Akteure auf globale Diffusionsprozesse reagieren können.

Als Grundlage für die Analyse des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements in den ausgewählten Ländern dienen vorhandene empirische Daten, Publikationen der jeweiligen Akteure und Fachaufsätze in den mir zugänglichen Sprachen Deutsch, Englisch und Russisch sowie ergänzend Interviews mit Experten aus der Region. Zum Datenzugang ist anzumerken, dass russischsprachige Quellen in Deutschland zwar schlechter als deutsch- oder englischsprachige Literatur zugänglich sind. Meiner Erfahrungen u.a. zur Untersuchung der Klimapolitik in Russland (Brand 2006) zeigen mir aber, dass sich diese dennoch zu einem vertretbaren Aufwand beschaffen lassen.

Den Einfluss internationaler Organisationen und transnationaler Akteure auf die Wohlfahrtsstaatsentwicklung in den osteuropäischen Ländern außerhalb der EU lässt sich mit einer historischen Längsschnittanalyse seit Beginn der Transformation ermitteln, da so auch Änderungen im Kräfteverhältnis inter- bzw. transnationaler, weltregionaler wie auch nationaler Akteure und der Wandel westlicher Wohlfahrtsstaatsvorstellungen sichtbar werden. So lässt sich beispielsweise eine Kräfteverschiebung zwischen internationalen Finanzorganisation und der Europäischen Union als bedeutende Weltregion und ein Wandel globaler Wohlfahrtsvorstellungen bei der Diffusion in der osteuropäischen Sozialpolitik untersuchen. Mit der Unterscheidung von Diffusionsprozessen, Policy-Translation und Policy-Synkretisierung (Midgley 2008; Stubbs 2002) soll der Beobachtung Rechnung getragen werden, dass sich globale Entwicklungsmodelle häufig nur teilweise und in abgewandelter Form in den Zielländern wiederfinden. Um die Rolle internationaler Institutionen und transnationaler Akteure in der Sozialstaatsentwicklung in Osteuropa im Rahmen einer Dissertation untersuchen zu können, muss die Analyse jedoch auf einen bestimmten Sektor der Sozialpolitik begrenzt werden.<sup>3</sup>

Zur Bearbeitung der Hauptfragestellung, ob und wie internationale bzw. weltregionale Organisationen und transnationale Akteure die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa beeinflussen, sollen der Hegemonie-Begriff von Antonio Gramsci, seine Adaption

---

<sup>3</sup> Um zu entscheiden, welcher Sektor dies sein wird, ist noch ein ausführlicheres Literaturstudium notwendig. In Frage kommen z.B. die Systeme der Alterssicherung oder die Gesundheitssicherung.

(Neogramscianismus) für die Theorien der Internationalen Beziehungen (Cox 1998a, 1998b) sowie der Europäischen Integration (Gill 2003, 2000; Bohle 2006a) für die Wohlfahrtsstaatsforschung fruchtbar gemacht werden. Diese theoretische Ausrichtung soll verbunden werden mit den Ansätzen der Diffusionstheorie (Meyer 2005) und des Policy Learnings in der „Weltgesellschaft“ (Leisering 2005). Damit wird es möglich, sowohl die treibenden gesellschaftlichen transnationalen Kräfte der globalen Sozialpolitik zu identifizieren, ihre Politik gegenüber der Region Osteuropa zu untersuchen und die Bedeutung weltgesellschaftlicher Entwicklungsmodelle einzubeziehen, als auch der Frage nachzugehen, wie und warum nationale Akteure westliche Konzepte bei der Um- und Neugestaltung der osteuropäischen Wohlfahrtssysteme übernommen haben.

Auf Grundlage von Dokumentenanalysen, teilnehmende Beobachtung von Konferenzen und Meetings nationaler und externer Akteure und teilweise durch Interviews soll die sozialpolitische Wissensdiffusion durch internationale Organisationen, die Sozialisation von nationalen Akteuren in der Sozialpolitik sowie die Schaffung von Anreizen und Konditionierungen durch inter- und transnationale Akteure untersucht werden. Um die Frage nach der Übernahme westlicher hegemonialer Wohlfahrtsstaatskonzepte zu beantworten, soll der Politikzyklus (insbesondere die Phasen der Problemdefinition und des agenda settings sowie des decision making) des noch näher zu bestimmenden Fallbeispiels eines Wohlfahrtssektors in den drei gewählten Ländern analysiert werden. Sowohl Meyers Weltkulturtheorie als auch neogramscianische Ansätze betonen die Bedeutung von Wissenschaftlern und Intellektuellen bei der Diffusion globaler Entwicklungsmodelle und hegemonialer Ideen. Aus diesem Grund soll auch eine Analyse des wissenschaftlichen Diskurses zur Sozialpolitik in den jeweiligen Ländern hauptsächlich über die Analyse von Fachartikeln aber auch soweit möglich durch teilnehmende Beobachtung von Konferenzen durchgeführt werden.

### *Arbeits- und Zeitplan*

Um einen Überblick zu geben, wie die Arbeit strukturiert werden soll, folgt an dieser Stelle eine erste Gliederung:

- 1.) Einleitung
- 2.) Theoretischer Rahmen und Grundannahmen
  1. Theorie wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung und globaler Sozialpolitik
  2. Weltkultur, Diffusion und Hegemonie – Theorie zur Analyse globaler Strukturen

kommunikativen Formen und Prozessen sowie internationaler Akteure in der  
Wohlfahrtsstaatsforschung

- 3.) Soziale Sicherung in Osteuropa. Die Wohlfahrtsregime in Russland, Belarus, Ukraine
- 4.) Eine globale Sozialpolitik? Inter- und transnationale Organisationen bei der Reform der sozialen Sicherung in Osteuropa und die global-nationale Konstruktion des Sozialen. Historische Längsschnittanalyse eines ausgewählten Sektors der Sozialpolitik.
- 5.) Osteuropa in der globalen Sozialpolitik. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.

Die Arbeit an der Dissertation ist auf drei Jahre angelegt. In der ersten Phase (5 Monate) soll durch intensives Studium der theoretischen Literatur zur Wohlfahrtsstaatsentwicklung ein Rahmen festgelegt werden, der die Analyse der osteuropäischen Wohlfahrtssysteme anleitet. In der anschließenden Phase (5 Monate) sollen systematisch die Quellen über die Wohlfahrtssysteme in Osteuropa gesammelt und gesichtet werden. Darauf folgend soll das Kapitel über die Entwicklung der Wohlfahrtssysteme in den drei ausgewählten Ländern Russland, Belarus, Ukraine verfasst werden (4 Monate). Dazu gehört vor allem die vorhandene Literatur sowie empirische Daten systematisch auszuwerten. Anschließend (9 Monate) wird die theoretische Grundlage gelegt, um den Einfluss der Weltkultur, internationaler Organisationen und transnationaler sozialer Kräfte auf die osteuropäischen Wohlfahrtssysteme zu untersuchen. Darauf folgend wird das noch näher zu bestimmende Fallbeispiel zur Analyse des internationalen Einflusses auf die staatlichen Wohlfahrtssysteme in Osteuropa bearbeitet (9 Monate). In dieser Zeit sind auch Recherchereisen in die Region geplant sowie Experteninterviews in den jeweiligen Ländern. Die letzte Phase (4 Monate) dient dazu, die Ergebnisse der Arbeit zusammenzufassen und Schlussfolgerungen zu ziehen. Zudem wird in dieser Zeit die Arbeit noch einmal überarbeitet und Korrekturen durchgeführt.

### *Literaturverzeichnis*

Baum-Ceisig, Alexandra u. a. 2008. *Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa*. 1. Aufl. Nomos.

Bieling, Hans-Jürgen, hrsg. 2006. *Theorien der europäischen Integration*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Bieling, Hans-Jürgen, und Jochen Steinhilber. 2000. *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

- Bohle, Dorothee. 2006a. "Neogramscianismus." In *Hans-Jürgen Bieling, Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden: VS Verlag, p. 197-221.
- Bohle, Dorothee. 2006b. "Neoliberal hegemony, transnational capital and the terms of the EU's eastward expansion." *Capital & Class* Issue 88(Spring 2006):57-86.
- Brand, Martin. 2008. "Die Europäische Nachbarschaftspolitik – ein neoliberales Projekt?." *Utopie kreativ* (Heft 217):997-1006.
- Brand, Martin. 2006. "Rußlands Ratifizierung des Kyoto-Protokolls." Available at: <http://www.martin-brand.de/?p=30> [Zugegriffen September 1, 2009].
- Cerami, Alfio. 2006. *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New European Welfare Regime*. illustrated edition. Lit Verlag.
- Cerami, Alfio. 2009. "Welfare State Developments in the Russian Federation: Oil-Led Social Policy and 'The Russian Miracle' ." *Social Policy & Administration* 43(2). Available at: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1274585#](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1274585#).
- Cook, Linda J. 2007. *Postcommunist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Cox, Robert W. 1998a. "Gramsci, Hegemonie und internationale Beziehungen. Ein Aufsatz zur Methode." In *Cox, Robert W.: Weltordnung und Hegemonie. Grundlagen der "Internationalen Politischen Ökonomie"*, Marburg, p. S. 69-86.
- Cox, Robert W. 1998b. "Soziale Kräfte, Staaten und Weltordnungen: Jenseits der Theorie Internationaler Beziehungen."  
In *Cox, Robert W.: Weltordnung und Hegemonie. Grundlagen der "Internationalen Politischen Ökonomie"*, Marburg, p. S. 28-68.
- Deacon, Bob. 2007. *Global Social Policy and Governance*. Sage Publications Ltd.
- Deacon, Bob. 1997. *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. illustrated edition. Sage Publications Ltd.
- Deacon, Bob. 2000. "Social Policy in Eastern Europe: The Impact of Political Globalisation."

*Journal of European Social Policy* 10(2).

Deacon, Bob. 1992. *The New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future*. illustrated edition. Sage Publications Ltd.

Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Ferge, Zsuzsa. 1997. "The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of The Social." *Social Policy & Administration* 31(1):20-44.

Fruchtmann, Jakob. 2006. "Die sozialpolitische Konzeption Putins: Wirtschaftsliberalisierung als Sozialpolitik." (49):2-5.

Gill, Stephen. 2003. *Power and Resistance in the New World Order*. Palgrave Macmillan.

Gill, Stephen. 2000. "Theoretische Grundlagen einer neogramscianischen Analyse der europäischen Integration."  
In *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster: Westfälisches Dampfboot, p. 23-50.

Kaufmann, Franz-Xaver. 2003. *Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. 5. Aufl. Suhrkamp.

Leisering, Lutz. 2007. "Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat?." In *Albert, Mathias, Stichweh, Rudolf (Hrsg.): Weltstaat und Weltstaatlichkeit*, Vs Verlag, p. 185-205.

Leisering, Lutz. 2005. "Social Policy Learning und Wissensdiffusion in einer globalisierten Welt."  
In *Becker, Ulrich, Gongcheng Zheng, Barbara Darimont (Hrsg.): Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung in China und Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, p. 73-95.

Lessenich, Stephan. 2008. "Wohlfahrtsstaat." In *Nina, Baur; Hermann, Korte; Martina, Löw; Markus, Schroer (Hrsg.): Handbuch Soziologie*, Wiesbaden: Vs Verlag, p. 483-498.

Merkens, Andreas, und Victor Rego Diaz. 2008. *Mit Gramsci arbeiten: Texte zur politisch-praktischen Aneignung Antonio Gramscis*. 2. Aufl. Argument Verlag.

Meyer, John W. 2005. *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. 1. Aufl.

Suhrkamp.

- Midgley, James. 2008. "Developing appropriate approaches for social welfare in developing countries." *Zeitschrift für Ausländisches und Internationales Arbeits und Sozialrecht* volume 22(issue 1-2):104-118.
- Orenstein, Mitchell Alexander. 2001. *Out of the Red : Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe*. University of Michigan Press.
- Orenstein, Mitchell Alexander. 2008. "Postcommunist Welfare States." *Journal of Democracy* Volume 19(Number 4, October 2008).
- Orenstein, Mitchell Alexander, Stephen Bloom, und Nicole Lindstrom. 2008. *Transnational Actors in Central and East European Transitions*. 1. Aufl. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Ostapenko, Dmytro. 2008. *Die politische Ökonomie der Rentenreform in der Ukraine*. 1. Aufl. Berliner Debatte.
- Pleines, Heiko. 2006. "Auf der Suche nach einem neuen Sozialpakt? ." *Russlandanalysen* (Nr. 86):2-4.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* 1. Aufl. Campus Fachbuch.
- Schmidt, Manfred u. a. 2007. *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. 1. Aufl. Vs Verlag.
- Stubbs, Paul. 2002. "Globalisation, memory and welfare regimes in transition: towards an anthropology of transnational policy transfers." *International Journal of Social Welfare* 11(4):321-330.
- Timus, Natalia. 2007. "The influence of European integration process outside EU borders." Available at: [http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working\\_papers/2707.pdf](http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/2707.pdf) [Zugegriffen Juni 23, 2009].